



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**“PLANEACIÓN REGIONAL EN MÉXICO, 2000-2006, EL CASO DE LA  
REGIÓN XVI ZUMPANGO, MÉXICO”**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**PRESENTA**

**JOSÉ ALBINO HERNÁNDEZ ESCOBEDO**

**ASESOR**

**DR. JOSÉ JUAN SÁNCHEZ GONZÁLEZ**



**CIUDAD UNIVERSITARIA**

**2009**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

## DEDICATORIA

Este esfuerzo lo dedico a mi Hijo José a mi Padre, Don Marcial a mis Hermanos Estela y Marcial a mi Cuñada Rosa a mis Abuelos Albino, Margarita, Manuel, Dolores, a mis tios Guadalupe, Guillermo, Maximina, Pedro, Francisco, Salvador, Ernesto todos ellos que en paz descansen, dejaron mucho en mi. A mis dos grandes bendiciones mis hijas Pamela Stella y Rosario Isis, que esto les sirva de aliento en sus vidas a mi Madre por sus resos y buenos deseos a mis Hermanos Pedro, Juan, Margarita, Jesús, Martha, Jeronimo (por el milagro que dios le brindo) y Dora Elia; a mi cuñado Mario y mis cuñadas Sofía, Ana, Antonia, Estela y Luisa, a mis sobrinos Ita, Dario. Araceli, Pedro, Ana Rosa, Diana, Judith, América, Perla, Carlos, Pedro, Manuel, Claudia, Eduardo, Guillermo, Fabian, jeronimo, Mirsa, Francisco, Marta Laura, Sarahi, Tonathiu, Josue; Ernesto, Coral, Valeria, Marcos, Noemi, David, Rosita, Nallely, Lupita, a mi Amigo y Compadre Pedro Pablo a mi amigo y compadre Emigdio a los Maestros Roberto Salcedo Aquino, Miguel Escobar Valenzuela, Catalina Solis, Carlos Ruiz, Omar Guerrero, Ricardo Uvalle, Agustin Gómez Cárdenas, Juan Olvera, Manuel, Araceli Parra, Martín Diaz Vázquez...

## AGRADECIMIENTOS

Agradezco en primer lugar a mi asesor el Dr. José Juan Sánchez González por su valiosa orientación, apoyo e impulso para culminar este trabajo; así como a mis sinodales Dr. Antonio Ruezga Barba, Dr. Francisco Patiño Ortiz, Dr. Edgar Ortiz Calisto, Dr. Juan Montes de Oca Malvárez y al Dr. Roberto Moreno

## ÍNDICE

Introducción	4
<b>CAPÍTULO I MARCO TEÓRICO DE LA PLANEACIÓN REGIONAL</b>	<b>8</b>
1.1 El concepto de Planificación	8
1.1.1 Desarrollo Regional	8
1.1.2 Planificación y libertad	10
1.1.3 Categoría histórica	11
1.1.4 Diversas definiciones	13
1.2 El término Planeación	15
1.2.1 Definiciones de Planeación	15
1.2.2 Planeación mexicana	17
1.2.3 Planeación participativa	19
1.3 Plan, programa y proyecto	20
1.3.1 Concepto de plan	20
1.3.2 El término programa	22
1.3.3 El proyecto	24
1.4 En torno a la planeación regional	25
1.4.1 Región y regionalización	26
1.4.2 Concepto de planificación regional	27
1.4.3 Evolución de la planeación regional	28
1.4.4 Importancia de la planeación regional	29
1.4.5 La planeación regional en México	31
1.4.6 El nuevo modelo de planeación regional	33
<b>CAPÍTULO II MARCO HISTÓRICO: PLANEACIÓN REGIONAL, LOS INICIOS</b>	<b>37</b>
2.1 La experiencia prehispánica	37
2.1.1 La Cultura Olmeca	38
2.1.2 La Cultura Teotihuacana	39
2.1.3 La Cultura Mexica	41
2.2 La experiencia en la Colonia	43
2.2.1 La Corona de España	43
2.2.2 La administración territorial	44

2.2.3 Conceptos fundamentales	47
2.3 La experiencia del México Independiente	51
2.3.1 El desorden regional	51
2.3.2 El autoritarismo Porfirista	56
<b>CAPÍTULO III PLANEACIÓN REGIONAL EN EL SIGLO XX</b>	<b>59</b>
3.1 Planeación regional en la Revolución de 1910	61
3.1.1 Los Zapatistas	61
3.1.2 Los Villistas	61
3.1.3 Los Constitucionalistas	62
3.1.4 El gobierno de Obregón	63
3.1.5 El Maximato	63
3.2 Primeros planes sexenales	65
3.2.1 Primer plan sexenal 1934-1940	66
3.2.2 Segundo plan sexenal 1941-1946	68
3.3 Cuencas hidrológicas, 1946-1952	69
3.3.1 Tennessee Valley Authority - Experiencia en Estados Unidos	70
3.3.2 La planeación regional de las cuencas hidrológicas	71
3.4 La Comisión de Inversiones, 1952	72
3.5 Secretaria de la Presidencia, 1958-1961	74
3.6 Plan de Desarrollo Económico y Social, 1966-1970	76
3.7 Programa de Inversión y Financiamiento del Sector Público Federal, 1971-1976	78
3.8 Plan Global de Desarrollo, 1980-1982	80
3.9 Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988	83
3.10 Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994	88
3.11 Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000	90
3.11.1 Impacto del Progresá en la matrícula escolar	93
3.11.2 Progresá y el Nuevo Modelo Económico	96
3.11.3 Selectividad y exclusión social	98
3.11.4 Programas de combate a la pobreza	100
3.12 El Nuevo Modelo de Planeación Regional	101
3.13 Asistencia social en el México moderno	103

<b>CAPÍTULO IV LA REGIÓN XVI DE ZUMPANGO</b>	<b>107</b>
4.1 El Estado de México y sus distintas regiones	107
4.2 La participación social en el programa regional	113
4.3 Los retos de la Macro-región Oriente	117
4.4 Análisis socioeconómico de la Región XVI de Zumpango	120
4.4.1 Perspectivas de la región	121
4.4.2 Aspectos socioeconómicos	122
4.5 Proyectos estratégicos que impactan la región	128
4.5.1 El proyecto en la Laguna de Zumpango	129
A. Distrito de riego, Los Insurgentes	131
B. Programa de Recuperación Ambiental de la Laguna	132
C. Proyecto Ecoturístico de la Laguna de Zumpango	133
D. Planta de tratamiento de aguas residuales	137
4.5.2 Tren suburbano Buenavista-Huehuetoca	139
4.6 Repercusiones regionales de los proyectos	142
Conclusiones	149
Bibliografía	161
Anexos	166

## INTRODUCCIÓN

Los primeros años del nuevo siglo trajeron para el mundo una oleada de nuevas tendencias que, definitivamente, cuestionaron -en ocasiones con criterios más pragmáticos que ideológicos- un debate en torno al rol del Estado y la Administración Pública en materia de planeación regional, polémica que se difundió ampliamente con la llegada al poder de gobiernos divididos, con una nueva geografía política territorial que exigía mayores acciones operativas de gestiones en diversos niveles, con inimaginables relaciones intergubernamentales y tendencias políticas.

Aunados al rápido proceso de la Tercera Revolución Tecnológica y los nuevos reacomodos de bloques de poder en un mundo cada vez más globalizado, surgen nuevos conceptos como “glocal”, en un contexto donde los estados nacionales han logrado el avance con grandes dificultades de la democracia en cuanto a desarrollo. El resultado inmediato fue un debate ideológico relativo a la intervención y función del Estado y a la búsqueda de un Estado minimalista. A menor Estado (planeación efficientista), según estas ideas, mayor mercado (planeación previsor y productivista) y, por tanto, mayor grado de libertad individual para incentivar al sistema capitalista. Sin embargo, las experiencias, tanto de países ex socialistas, como de países en desarrollo, han demostrado que tanto el mercado, como la democracia capitalista, requieren de un conjunto de condiciones, circunstancias y características de operaciones regionales que les permitan su consolidación, además de que éste, al igual que la planeación, es un proceso singular y único. Detrás de concepto planeación regional, en las diferentes naciones se encuentra la era de la globalización, donde las políticas regionales han sido influidas por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y los grandes bloques económicos del mundo neoliberal; se sataniza la planeación regional sin considerar sus fortalezas y aportaciones al desarrollo local.

Este profundo debate ha propiciado la idea obsesiva por el control del porvenir, mediante la Planeación Regional (tecnología-técnica e información). Primero surgió la idea en gobiernos autoritarios y ha transitado a la gestión progresista en la democracia y, más adelante, al enfrentar a una colectividad con fenómenos insospechados que trascienden cualquier tentación planeadora en un ámbito territorial. Dentro de lo que eran en otra hora la planificación regional y su tendencia ideológica, una idea ha comenzado a abrirse camino: en realidad, el término Planeación ha sido adoptado

como un instrumento científico que busca, mediante programas y proyectos, el desarrollo de las regiones.

En el caso de México, en el periodo de Miguel de la Madrid, el país inició un proceso de desmantelamiento del estado de bienestar y el surgimiento paulatino del estado neoliberal, el fin del populismo y de la expansión de la intervención estatal. La privatización, la eliminación de los subsidios, la hiperinflación y el descenso del PIB, así como la reducción del gasto público y el comienzo de la apertura comercial con el ingreso de México al GATT son las señales más representativas de este viraje histórico del rol estatal. Las políticas públicas de planeación regional cambiaron sustancialmente de un estado que buscaba la justicia o la “igualdad” social a otro que se orienta a asistir a los sectores de pobreza extrema. Dentro del nuevo Tratado de Libre Comercio se fortalecieron acuerdos comerciales con América del Norte, Europa, Asia Pacífico y algunas economías latinoamericanas; asimismo, se fueron restringiendo programas de apoyo regional, vía el alejamiento de la intervención del estado en la producción, distribución y comercialización de productos básicos alimenticios.

Sin embargo, es de subrayar la necesidad de impulsar la política regional, ya que se fortalecería a las diversas dependencias y ámbitos del gobierno para realizar sus acciones con una visión sectorial y territorial. De tal modo, sería posible hacer converger la planeación socioeconómica, normada por la Ley de Planeación, con la planeación urbana, regida por la Ley de Asentamientos Humanos y con la planeación ambiental, subordinada a la Ley de Protección al Ambiente, hasta hoy descoordinadas.

Es necesario tomar en cuenta que, constitucionalmente, no se permite un nivel territorial intermedio entre los municipios y los Estados o entre éstos y el país. Por eso, la planeación regional se concibe como operativa y las visiones regionales se materializan, fundamentalmente, por medio de la coordinación para ejecutar programas y proyectos de desarrollo y para la operación de la administración pública en sus tres ámbitos de gobierno.

Generalmente, los planes regionales no han sido diseñados como guías de acción de los gobiernos. Su carácter técnico o formal, separado de las reales decisiones, ha provocado que su cumplimiento sea limitado. Se puede observar en el presente estudio

que los planes se elaboran y aprueban sin que exista de por medio la suficiente intención política que garantice su cumplimiento y, sobre todo, que genere consecuencias concretas derivadas de su incumplimiento.

Es posible encontrar planes regionales que, presentes en el discurso político, están ausentes en diferentes decisiones que orientan el desarrollo. Se destaca que la planeación estatal y municipal tiene una mayor preocupación por la planeación territorial, especialmente la urbana, más que la regional. Se argumenta que la planeación deriva de la política y es parte de ella; como consecuencia, el grado de importancia asignado a los planes y programas de desarrollo y al proceso de su aplicación y cumplimiento, es un asunto político.

Los planes no representan en su contenido la problemática por atender, sino que son documentos descriptivos, más que analíticos, y no integran todas las posiciones socio-políticas involucradas y presentan limitaciones en su aplicación, seguimiento y evaluación. Se trata de documentos rígidos, rebasados por la realidad, que han perdido vigencia.

Por tanto, la idea que guiará la presente investigación es que, aunque existe una planeación regional formal en documentos en los tres niveles de gobierno, realmente la voluntad política de los diferentes actores en el escenario en que se desenvuelven los planes regionales, los hace más pragmáticos a sus intereses y necesidades.

En el primer capítulo de esta investigación, Marco teórico de la planeación regional, se fundamentan las definiciones de planificación, planeación, programación, proyección en materia de técnicas científicas para anticipar acciones de gobierno en la región. Se revisa el concepto central de la investigación –planeación regional-, ubicando su contexto en el periodo de estudio y en el caso mexicano.

En el segundo capítulo, Marco histórico: planeación regional, los antecedentes, se hará un recuento histórico de las principales experiencias que han tenido los gobiernos en México, en materia de planeación regional, a efecto de observar una serie de características de las principales aportaciones dignas de recuperar y un análisis crítico

que sirva como plataforma para entender la lógica de la planeación regional en México hasta el siglo XX.

En el tercer capítulo se hace un repaso histórico de la planeación regional en México de 1910 a 2000. Aunque es difícil distinguir con rigor las acciones de planeación regional de la tradicional planeación nacional “centralista” o sectorial, es conveniente partir del seguimiento de las experiencias de planeación del gobierno federal y rescatar las acciones orientadas al desarrollo territorial.

En el cuarto capítulo se aterrizan los conceptos teóricos y los antecedentes de la planeación regional en México, mediante la presentación del caso de la región XVI de Zumpango, Estado de México. Primero se analiza la relación de la macro-región de oriente, donde se encuentra integrada tal región, para estar en condiciones de abordar específicamente un territorio cada vez más micro-regional de Zumpango y el pueblo y ejido de San Juan Zitlaltepec.

Finalmente, se presentan las conclusiones, así como la bibliografía, hemerografía e información en línea consultadas.

## **CAPÍTULO I MARCO TEÓRICO DE LA PLANEACIÓN REGIONAL**

En este capítulo se realizará una primera aproximación a los conceptos básicos, para delimitar los alcances y contenido de este trabajo, a fin de obtener una visión más clara de la tendencia con que se abordará el problema de investigación.

En un contexto social cada vez más complejo y con inéditas contingencias, la evolución de la abstracción teórica es continua y dinámica, pero no con la misma celeridad que los hechos sociales. Por tal motivo, antes de desarrollar el estudio, es necesario precisar y actualizar el uso de los conceptos planificación, planeación, programación y proyección, en materia de técnicas científicas, para anticipar acciones de gobierno en la región.

Existe, por ejemplo, una confusión entre los especialistas, al aplicar los términos citados (planificación, planeación, programación y proyección), ya que sus significados varían de acuerdo con el autor y el contexto en que se encuentren involucrados. Se ha hecho uso indistinto de las expresiones planificación y planeación o, en otras circunstancias, se utilizan como sinónimos. Aunque no se pretende hacer un tratado para distinguir tales conceptos, es conveniente ubicar la planeación como una herramienta con la que cuentan los gobiernos (federal, estatal y municipal), para generar un desarrollo regional propio.

### **1.1 El concepto de planificación**

A continuación se procederá a realizar una ubicación conceptual del término “planificación”, partiendo del debate ideológico acerca de su relación con la libertad, para después entenderla como una categoría histórica, y finalizar así con un conjunto de definiciones que la ubican como una herramienta racional.

#### **1.1.1 Desarrollo Regional**

Las desigualdades regionales en México, en términos del nivel de desarrollo alcanzado por las distintas entidades y municipios, se atribuyen tanto a las distorsiones territoriales provocadas en principio por la excesiva concentración económica, como a

la ausencia de políticas redistributivas, compensatorias. O con una visión de equidad regional.<sup>1</sup>

Por ejemplo, el Director de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CNSM), Gilberto Loyo señaló en mayo de 1970 que “la brecha que en nuestro país separa a las regiones ricas de las atrasadas se ha incrementado en un 43 % durante los últimos 49 años”<sup>2</sup>

A partir de 1982 por la crisis que impactó el desarrollo regional, incrementando el número de personas en situación de pobreza y/o pobreza extrema en el país, los sucesivos gobiernos nacionales trataron de aplicar ciertos planes de interés regional con ciertos tintes políticos sin que existieran cambios estructurales en el desarrollo regional...En 1999 se informó que el promedio de empleo en Nuevo León es tres veces mayor que en Oaxaca, y la esperanza de vida, veinte años superior en el norte de México que en el sur.<sup>3</sup>

Aunque la urgencia de implantar en México un desarrollo regional planificado debido al crecimiento demográfico, la más intensa concentración urbana, la intensificación de los desequilibrios territoriales y sus consecuencias de la distribución de la riqueza y en el espacio social. Es cierto que el poder del Estado mexicano se ha debilitado por las repercusiones regionales de la transnacionalización de la economía mundial “ya han propiciado una mayor desigualdad entre las zonas septentrionales, centrales y meridionales de la República...que de no aplicarse con rapidez los remedios necesarios la ‘bola de nieve’ de la disparidad entre regiones continuará su marcha...los distintos ritmos de crecimiento regional traen aparejada la aparición e intensificación de procesos negativos para el futuro del país, entre ellos algunos de carácter violento,

---

<sup>1</sup> Gasca Zamora, José, “Desitificando el desarrollo regional, alcances y límites de los programas regionales estratégicos en el actual sexenio” en Delgadillo Macías, Javier, *Planeación territorial, políticas públicas y desarrollo regional en México*, México, UNAM, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, 2004, p. 79

<sup>2</sup> Bassols Batalla, Ángel “¿Son inevitables los desequilibrios regionales en México?” en Delgadillo Macías, Javier e Iracheta Cenecorta, Alfonso (coordinadores), *Actualidad de la investigación regional en el México Central*, México, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM, El Colegio Mexiquense, A. C., El Colegio de Tlaxcala, A. C., Plaza y Valdés, 2002, p. 22

<sup>3</sup> *Ibid.*, p23

incluyendo la actividad de narcotraficantes, de bandas que comercian con trabajadores indocumentados”<sup>4</sup>

El desarrollo de las regiones mexicanas esta en discusión con la forma que asuman en las políticas de desarrollo en los procesos económicos de carácter global amenazan con romper todo vínculo de identidad territorial, ya que las regiones rezagadas ofrecen mayor vulnerabilidad frente a las decisiones externas y la debilidad de su infraestructura y mercados les impide ser receptoras confiables de inversión; los desequilibrios del desarrollo presentan una marcada expresión territorial entre regiones ganadoras y perdedoras debido a ventajas acumuladas a lo largo del tiempo; el desarrollo regional reclama una nueva función planificada del territorio, incluyente de los actores regionales sin excepción, moderna en cuanto a formas de gobierno y de Administración Pública, promotora del desarrollo tecnológico, participativa de la inversión local y externa, además de competitiva en los escenarios de globalización; existe una recomposición indiscutible de ramas y sectores productivos presionados por decisiones exógenas en los que, por ejemplo, las regiones agrícolas tienden a desaparecer debido a políticas sectoriales discriminatorias y a problemas de competitividad; el desarrollo tecnológico reorganiza la producción y redefine espacios de alta tecnología que son abiertos en conexiones con el exterior, pero con nula capacidad de integración regional en un sentido tradicional.

“...cualquier tipo de planificación regional conlleva la disminución del poder político de los caciques y gobernadores, de tal manera que resultaba ‘mejor’ no impulsarla”<sup>5</sup>

### **1.1.2 Planificación y libertad**

Una de las críticas a la planificación socialista (centralista-autoritaria) es que limita la libertad individual de los ciudadanos. La idea liberal, por el contrario, se basa en el *laissez-faire* y el *laissez-passer*, y es la libertad de cada individuo para consumir lo que desee, elegir el trabajo que le convenga, producir lo que quiera y fijar los precios a los que vende su producto. Se trata de una tendencia que ha predominado en las

---

<sup>4</sup> Ibid., pp. 24 y 25

<sup>5</sup> Bassols Batalla, Ángel “¿Son inevitables los desequilibrios regionales en México?” en Delgadillo Macías, Javier e Iracheta Cenecorta, Alfonso (coordinadores), Actualidad de la investigación regional en el México Central, México, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM, El Colegio Mexiquense, A. C., El Colegio de Tlaxcala, A. C., Plaza y Valdés, 2002, p.21

economías de mercado, donde se busca una mayor participación de los diversos sectores de la sociedad.

Bettelheim afirma que numerosos autores consideran que “la economía planificada implica una alineación de la libertad, pero esta libertad es dictada por intereses particulares contra las manipulaciones arbitrarias de los precios, contra las limitaciones de la concurrencia en beneficio de los productores ya establecidos, contra la planificación realizada por los trusts y los cárteles en provecho propio, contra la planificación realizada por el estado en beneficio de intereses económicos privados (...) sólo son para aquellos que tienen la iniciativa y se benefician de ella; representan una coacción suplementaria para los que la sufren, para los pequeños industriales, para los comerciantes, para las masas de asalariados y los consumidores, hacia la libertad de algunos en detrimento de los otros”.<sup>6</sup>

De esta forma, según el autor, para abolir la necesidad, hay que generalizar la planificación y sus condiciones de existencia, ya que así, en lugar de ser instrumento de libertad para algunos, lo será para todos y estará al servicio de la sociedad en su conjunto y no solamente para una clase o un estrato social en particular. Sin embargo, esta dualidad de liberal y sus limitaciones al servicio de la sociedad perduran hasta nuestros días, no sólo como dos proyectos antagónicos, sino como un aspecto ideológico tendiente a una visión de política económica y social. Al respecto, una primera acepción de la planificación indica que es un sistema con un carácter eminentemente social, como un instrumento de desarrollo en un momento histórico.

### **1.1.3 Categoría histórica**

La planificación económica empieza a utilizarse con el triunfo de la Revolución Rusa; está relacionada con cierto momento histórico (socialismo), con ciertas condiciones de producción, y debe ser considerada como una “categoría” cronológica que aparece con la propiedad social de los medios de producción, lo que no invalida que esté sujeta a la tecnificación.<sup>2</sup> En Europa occidental surge retomando los buenos resultados soviéticos. Con base en el Plan Marshall, por medio de nacionalizaciones dentro del mercado, los

---

<sup>6</sup> Bettelheim. Charles. *Problemas teóricos y prácticos de la planificación*. España. Tecnos, 1962 pp. 44-45

gobiernos instauran los sistemas de la “planificación indicativa”, que no pretende suplementar al mercado, sino que es orientadora y no obligatoria.

Oscar Lange<sup>3</sup> no diferencia la planificación socialista y la de los países nacional-revolucionarios, porque tienen una característica común: el desarrollo económico no es espontáneo, como el del modelo capitalista clásico, sino que es resultado de la planificación. Lange asegura que la planificación se inició en los países socialistas, como esencia de su economía. Cuando la mayor parte de los medios de producción son de propiedad colectiva, esos medios y el proceso productivo se subordinan a un plan nacional general. Así, la planificación se extendió a países nacional-revolucionarios y, de manera reciente, este concepto se ha impuesto en viejos países capitalistas, para el desarrollo económico.

Tal parece que la utilización de la planificación requiere, además de una sociedad socialista, la existencia de condiciones sociales, económicas y políticas, lo cual implica una serie de cambios estructurales que permitan la formación de instituciones que realicen el plan de forma imperativa a toda la economía, durante un periodo determinado.

Para Posee<sup>4</sup>, la planificación (se identifica con el socialismo) es la primera en surgir en el presente siglo, con el triunfo socialista en Rusia y con la creación de los planes quinquenales, mediante la observación absoluta por parte de todos los sectores de la sociedad para alcanzar las metas de desarrollo que le eran impuestas. En cambio, la planeación (se identifica con el modo de producción capitalista) surge posteriormente en Estados Unidos de América, tratando de imitar a los rusos, tomando en cuenta su rápido desarrollo, el cual reúne varias herramientas, creadas al inicio de la segunda Guerra Mundial (CPM y PERT). Asimismo, implica la coexistencia de programas obligatorios para la administración pública e indicaciones para la orientación, que espera sigan los sectores económicos de la sociedad civil que no están incluidos en dichos programas, generalmente utilizando políticas de promoción económica directa de inducción de estos sectores, para actuar en el sentido deseado, pero se diferencia de la planeación en que sólo es indicativa.

#### 1.1.4 Diversas definiciones

Para Leopoldo Solís<sup>5</sup>, la planificación es un instrumento de cambio social y un agente estabilizador del acuerdo político entre los grupos participantes, que actúa dentro de un marco de fuerzas políticas entre los conjuntos integrantes.<sup>7</sup>

Para Attali<sup>6</sup>, hay dos tipos engañosos de planificación, uno de carácter liberal, que simplemente se limita a seguir lo que indica el curso de la demanda (Francia), y el otro, consecuencia de la distorsión autoritaria de la oferta (países socialistas). El distingue dos clases de planificación nacional, que llama de convivencia y de resistencia. La planificación de convivencia es la que tiene vigencia tanto en el centro como en la periferia. Por ejemplo, la organización planificadora del Japón, donde existe una real simbiosis entre el aparato del estado, el aparato industrial y los valores nacionales, permite a este país el acceso al seno de la economía mundial. Por otra parte, el tipo de organización de Brasil o Argelia demuestra cómo una nación de la semiperiferia puede ir a la par de esta nueva fase de la economía del mundo y pasar así de la periferia al centro, utilizando tecnología y capital.

Con respecto a la planificación de resistencia, todo falta por hacer: hay que construirla, teorizar sobre ella y ponerla en marcha. No es indicativa ni autoritaria; tampoco se trata de una economía liberal o nacional. Así, es necesario promover la autonomía de desarrollo en todos los niveles: nacional, regional (descentralizando toda la política de empleo y el sistema bancario hacia las pequeñas empresas, para hacer posible la planificación macroeconómica) e individual. Se trata poner en marcha una planificación constituida por tres instrumentos esenciales para la autonomía: tecnología, capital y educación. De la misma forma, crear nuevas instituciones de planificación, para dar una coherencia global de la estrategia de desarrollo, que al más alto nivel del Estado esté asegurada por un pequeño grupo de síntesis, que defina para el poder político, y bajo su responsabilidad, los ejes fundamentales cuantificados:

- Un sistema contractual para los objetivos cualitativos fijados a cada gran empresa y a cada colectividad local de gran tamaño.

---

<sup>7</sup> Solís M. Leopoldo, "Perspectivas de la Planeación", en Secretaría de Programación y Presupuesto. *Planeación para el desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica (FCE), 1981, p. 34

- Una cristalización de la expresión de la demanda colectiva, por medio de planes descentralizados de las necesidades.

Finalmente, propone un “poliorden”, no sólo como yuxtaposición de varios centros; sino también con base en la coherencia de los mismos. Así, llegará el día en que se perfilará una planificación mundial o, cuando menos, una confrontación entre planificaciones nacionales y regionales, porque ninguna planificación nacional tiene sentido, mientras el mundo esté amenazado por el derrumbe del sistema bancario y por el genocidio derivado de la hambruna.

Por su parte, Cibotti y Sierra<sup>8</sup> sitúan el concepto planificación para América Latina en las economías mixtas. La planificación de las actividades privadas y de mercado es inductiva; en cambio, para el sector público, es normativa, y para ello se utiliza el gasto público para corregir tendencias económicas. En suma, se busca la coordinación.

Aunque Bustamante y Bargueño utilizan el término planificación en el título del texto que coordinan, en el interior del mismo emplean el concepto planeación. Bustamante afirma que la planificación brinda oportunidades para el aprovechamiento, consciente y racional de los recursos de cada nación y de espacios geográficos enteros, en una dirección científica del progreso de la economía. El concepto de planificación se aplicaba a las economías socialistas, entendida ésta como una actividad colectiva que se determina de manera coordinada, tomando en cuenta las leyes económicas objetivas, así como las propiedades del desarrollo social y los fines para lograr el dominio de la producción y consumo.<sup>9</sup>

Emshoff<sup>10</sup> considera que la mayor parte de la bibliografía de planificación publicada es prescriptiva, como la de Ackoff, Ayres o Steiner, y examina la metodología, instrumentos y técnicas que se supone son efectivos en el desarrollo e implementación de las estrategias a largo plazo. La descriptiva, como la de Caldwell, Lucado o Steiner y

---

<sup>8</sup> Cibotti, Ricardo y Sierra, Enrique. *El Sector Público en la Planeación del Desarrollo*. México. Siglo XXI, 9ª. edición 1981.

<sup>9</sup> Cáceres, Rene Luis. (compilador) *Estrategia, Planificación y Control*, México, FCE, 1988.

<sup>10</sup> Emshoff, James R. “Planeando el Proceso de Mejoramiento del Sistema de Planificación” en Cáceres, Ibid., pp. 269-293.

Scholhammer, identifican los puntos fuertes y las debilidades en la práctica actual de la planificación.

Para el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), bajo el liderazgo de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), como proyecto del fondo especial de las Naciones Unidas, en la figura Martner:<sup>11</sup>

La idea central de la planificación es la racionalidad. Este principio supone que, dada la multitud de posibilidades de acción de los hombres, del gobierno, de las empresas y de las familias, es necesario elegir racionalmente qué alternativas son mejores; implica, entonces, reducir el número de alternativas a la acción a unas pocas compatibles con los medios disponibles. La planificación cierra el paso al ensayo de cualquier conducta futura, elige una determinada y descarta otras; señala inteligentemente lo que debe hacerse en el futuro y lo que no debe hacerse.

Finalmente, es conveniente decir que, independientemente de su aspecto ideológico, la planificación, continúa siendo una herramienta racional que permite a las naciones ordenar sus acciones a largo plazo.

## **1.2 El término planeación**

A continuación se presentan algunas definiciones del término planeación, de acuerdo con diferentes autores, para estar en condiciones de tipificar el caso mexicano, así como la ubicación de la planeación participativa contemporánea.

### **1.2.1 Definiciones de planeación**

De acuerdo con Friedmann,<sup>12</sup> en la historia de la planeación existen cuatro tradiciones que coinciden en la concepción del conocimiento como un vínculo para la acción:

1. La tradición de la planeación como reforma social
2. La tradición de la planeación como análisis de política

---

<sup>11</sup> Matner, Gonzalo. *Planificación y Presupuesto por Programas*, México. Siglo XXI, 14. 1985

<sup>12</sup> Friedmann, Jhon, *Planificación en el Ámbito Público*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1991.

3. La tradición de la planeación como aprendizaje social
4. La tradición de la planeación como movilización social

De todas estas tradiciones, han predominado las dos primeras: como reforma social y como análisis de política, como un método de la aplicación del conocimiento científico, un esfuerzo consciente (racional) por aumentar la validez de las políticas a partir del conocimiento del presente para proyectar y controlar el futuro para la toma de decisiones.

Las acciones para el desarrollo eran diseñadas, dirigidas y aplicadas siguiendo un modelo top-down, de arriba hacia abajo; un modelo de planeación jerárquico, general y homogéneo, donde los principios universales, estándares, metas y prioridades se aplicaban a todas las personas y regiones por igual, en el que predominaban las visiones holísticas.

La crisis de la planeación es la crisis del Estado, de sus habilidades y capacidades para satisfacer las necesidades de la población ante la carencia del conocimiento de la sociedad, basado en el positivismo y en la idea de leyes sociales universales, la celeridad que han tomado los hechos históricos modernos y el surgimiento de problemas desconocidos, como el deterioro ambiental, las mega-ciudades y la globalización. Sin embargo, argumenta Friedmann, existen cuatro rutas de escape: el desarrollo y uso de tecnología, el libre mercado, la propaganda y la represión, además de situar el poder político de la sociedad civil.

Para Ferry<sup>13</sup>, planeación es seleccionar información y hacer suposiciones respecto al futuro para formular las actividades necesarias hacia la realización de los objetivos organizacionales, representa el destinar pensamiento y tiempo ahora, para una inversión en el futuro.

---

<sup>13</sup> Ciboti, Op. cit. p. 17

### 1.2.2 Planeación mexicana

Aunque ha existido importante influencia de los países socialistas, en México, más que el uso de la planificación, se ha utilizado el término planeación aplicado en América Latina después de la Segunda Guerra Mundial (mediante la alianza para el progreso), como una necesidad de que se incorporen cambios en la estructura económica, con un significado político y no meramente como un problema técnico administrativo y de organización, tendencia aceptada por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) bajo la égida de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).<sup>14</sup>

Por tanto, tal parece que se ha impuesto la tendencia de identificar la planeación mexicana en su carácter indicativo, la cual no pretende suplementar el mercado como asignador de recursos; las decisiones las toman los actores privados, en función de su interés particular. El plan no es obligatorio, (se afirma que) es “democrático”, respeta las libertades humanas, como instrumento regulador, y utiliza instrumentos indirectos de política económica.

La planeación mexicana se encuentra alejada de la planificación socialista, entendida ésta como una actividad colectiva que determina de manera coordinada, teniendo en cuenta las leyes económicas objetivas, así como las propiedades de desarrollo social, los fines para lograr el dominio de la producción y el consumo.<sup>15</sup> La implementación de tal planificación socialista no sólo requiere de la existencia de condiciones sociales, económicas y políticas, sino de cambios estructurales que permitan la formación de instituciones que realicen el plan imperativamente a toda la economía.

La tendencia de la planeación mexicana los actores privados toman las decisiones, en función de su interés particular. Tal plan no es obligatorio; es “democrático” y respeta las libertades humanas y, como instrumento regulador, utiliza elementos indirectos de política económica. En este sentido, la planeación se confunde con la programación en la idea de la racionalidad, con carácter técnico:

---

<sup>14</sup> Guillen, Op. cit. p.94

<sup>15</sup> Bethem, Charles, *Planificación y Crecimiento Acelerado*. México. FCE, 1984 (5ª. edición), p.13.

“Reducir el número de alternativas que se presenten a la acción, a unas pocas, compatibles con los medios disponibles, es una disciplina intelectual de ordenamiento racional de los recursos escasos tras objetivos precisos”.<sup>16</sup>

Así, gubernamentalmente se puede definir a la planeación como un sistema para tomar decisiones sobre la base de un conocimiento general y objetivo de los hechos. Considerando los distintos intereses nacionales, en la década de 1980 se desarrolla el concepto gubernamental de Planeación Democrática, como un sistema nacional que:

“Constituye el conjunto articulado de relaciones funcionales, que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de las entidades federativas, a fin de efectuar acciones de común acuerdo, para el logro de los objetivos nacionales”.<sup>17</sup>

Para una precisión del concepto oficial de Planeación en México, se puede decir que es un:

“Conjunto sistematizado de acciones que provienen de una estructura racional de análisis que contiene los elementos informativos y de juicio suficientes y necesarios para fijar prioridades, elegir entre alternativas, establecer objetivos y metas en el tiempo y en el espacio, ordenar las acciones que permitan alcanzarlas, con base en la asignación correcta de recursos, la coordinación de esfuerzos y la imputación precisa de responsabilidades que permitan controlar y evaluar sistemáticamente los procedimientos, avances y resultados para poder introducir con oportunidad los cambios necesarios.

Los diferentes niveles en los que la planeación se realiza... son el global, el sectorial y el regional con sus tres horizontes temporales: de corto, mediano y largo plazo que, en conjunto, se comprenden en cuatro vertientes para su instrumentación, inducción y concertación”.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Matner. Op. cit. p. 8.

<sup>17</sup> *Planeación del desarrollo municipal*, México, Banobras- Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 1997. p. 12

<sup>18</sup> Presidencia de la República, *Glosario de Términos Administrativos*, México, Coordinación General de Estudios Administrativos, 1982. p. 124

Cabe mencionar que la planeación mexicana, aunque es de corte capitalista, recoge experiencias de la planificación socialista, al ser producto de una revolución de corte nacionalista, donde utiliza una economía mixta.

### **1.2.3 Planeación participativa**

Por otro lado se plantea un nuevo concepto de la planeación: la “planeación participativa” donde la participación ciudadana participa en la planeación y el diseño de políticas. Además se establece que si buscan iniciativas verdaderas de desarrollo, se deben de incorporar las aportaciones de las comunidades locales y su participación en el manejo y control de los proyectos.

Conceptualmente, la planeación participativa es el instrumento público que posibilita el acercamiento entre el Estado (presente a través de diferentes órdenes de gobierno), los empresarios y la sociedad civil con el propósito de apoyar y mejorar la elaboración de políticas y la toma de decisiones:

Se dice que el papel del conocimiento científico en la planeación participativa es apoyar la anticipación de la doble visión de la problemática social y económica: la del gobierno y sus técnicos basada en el conocimiento científico y la comunidad basada en su experiencia y perfección. El objetivo principal es apoyar la construcción del conocimiento social de las situaciones para la toma de decisiones, teniendo en cuenta las necesidades humanas locales. Por tanto. La generación de conocimientos para la planeación deberá partir de la triangulación de la información (datos estadísticos, modelos explicativos, experiencias personales y comunitarias).<sup>19</sup>

El Sistema Nacional de Planeación Participativa se compone de cuatro etapas: formulación instrumentación, control y evaluación. Se lleva a cabo mediante programas anuales, a través de cuatro vertientes, obligatoria para el sector público federal: de coordinación, involucra a las entidades federativas y la de concertación-inducción orientadas al sector social y privado.

---

<sup>19</sup> Para una Mayor información consulte a García Bátiz, María Luisa, *Planeación Participativa*, México Universidad de Guadalajara-Plaza y Valdez, 2006, pp. 48 y 49.

La planeación estatal y municipal en el sistema nacional se realiza por programas regionales donde convergen los objetivos, prioridades del desarrollo y los convenios de Desarrollo Social, como instrumento jurídico-administrativo, programático y financiero.

El Sistema de Planeación del Desarrollo Municipal se constituye por el ayuntamiento, la estructura administrativa, el sistema de información y los sectores sociales. Por su parte, los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (Coplade), organismo descentralizado del gobierno estatal, con personalidad y patrimonio propio, tienen el fin de promover los planes estatales de desarrollo y compatibilizar en los aspectos municipal, estatal y federal.

Mientras tanto, el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (Copladem), organismo de planeación local, encargado de promover y coordinar la formulación, instrumentación y evaluación del plan municipal de desarrollo, también cuenta con los convenios de desarrollo municipal, contratos y programa operativo anual.<sup>20</sup>

### **1.3 Plan, programa y proyecto**

Comúnmente, las categorías de plan, programa y proyecto se usan indistintamente en las diferentes etapas de la planeación regional. Sin embargo, es recomendable superar esa situación, puesto que en la práctica se convierte en un elemento que distorsiona la organización del trabajo e impide procesar los límites de acción de cada uno.

#### **1.3.1 Concepto de plan**

Para Bettelheim, antes de inquirir cuáles han sido las tentativas de planificación, hay que saber qué es un plan.

“Está constituido por el conjunto de disposiciones tomadas con vistas a la ejecución de un proyecto, un fin que nos proponemos conseguir y las disposiciones tomadas deben estar encaminadas a alcanzar este fin, es decir, la fijación de los medios”.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> *Planeación del desarrollo municipal*, Op. cit. p. 17

<sup>21</sup> Bettelheim, Charles. *Problemas Teóricos y Prácticos de la Planificación*, Op. cit., p.40

En rigor, el plan debe ser el marco general que contenga las directrices que deben seguirse en la formulación de los programas. Es un documento sistemático y analítico que atiende a objetivos nacionales de desarrollo. Además, resume el conjunto de decisiones en torno de los propósitos que se desean lograr y los medios para obtenerlos. El plan debe ser el marco general que contenga las directrices que deben seguirse en la formulación de los programas, para ocuparse de atender problemas específicos.

El plan es el instrumento rector del Estado, que expresa los objetivos, propósitos, alineamientos estratégicos y líneas generales de acción; determina los instrumentos y responsables de la ejecución; establece los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional y rige la formulación de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, de mediano y corto plazo.<sup>22</sup>

“Es un instrumento que resume y ordena objetivos para cumplirlos de acuerdo con una línea óptima elegida. En este sentido, un plan económico y social es más que un proyecto y un programa electoral; es un modo de regimentación social para el futuro”.<sup>23</sup>

En México han existido experiencias en la adopción de planes de desarrollo que guían las acciones de política pública. Sin embargo, no han existido continuidad ni planes a largo plazo; en todo caso, los intentos han quedado en esfuerzos sexenales.

“El Plan Nacional de Desarrollo (en nuestro país) precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades de desarrollo integral del país; contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional”.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> *Planeación del Desarrollo Municipal*, Op.cit., p.104

<sup>23</sup> Martínez Silva Mario (coordinador), *Diccionario de Política y Administración Pública*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, s/f. p. 214

<sup>24</sup> **Ley de Planeación en Legislación de la Administración Pública Federal**, México. Delma, 2001, p.

En relación con los planes regionales en México, la federación los proyecta y coordina con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales, y elabora los programas especiales que le señale el Presidente de la República.

“Los planes de desarrollo se formularán, aprobarán y publicarán dentro de un plazo de seis meses para el ejecutivo del estado y cuatro meses para los ayuntamientos, contados a partir del inicio del periodo constitucional de gobierno y en su elaboración se tomarán en cuenta las opiniones y aportaciones de los diversos grupos de la sociedad, así como el plan de desarrollo precedente; también habrán de considerarse estrategias, objetivos y metas, que deberán ser revisadas y consideradas en la elaboración de los planes de desarrollo del siguiente periodo constitucional de gobierno, a fin de asegurar la continuidad y consecución de aquellos que por su importancia adquieran el carácter estratégico de largo plazo. Su vigencia se circunscribirá al periodo constitucional o hasta la publicación del plan de desarrollo del siguiente periodo constitucional de gobierno”.<sup>25</sup>

### 1.3.2 El término programa

En tanto, el programa es un conjunto coordinado y ordenado de proyectos, que tienden a la atención de problemas particulares para el logro de algunos aspectos de los objetivos de desarrollo.

“Programa es un conjunto coordinado de proyectos. Éstos pueden estar localizados en el mismo país, o en alguna unidad geográfica más pequeña. Se inicia en un periodo determinado, que puede ser uno, cinco o mas años”.<sup>26</sup>

Matner afirma que se ha definido a la programación como la selección cuidadosa de fines y medios apropiados para alcanzarlos, acciones de coordinar, prever, anticipar el futuro, determinar una conducta a seguir. Planificar implica dar forma orgánica a un conjunto de decisiones, integradas y compatibles entre sí, que guiarán la actividad. Programar es hacer planes, programas y proyectos, es fijar metas cuantitativas a la

---

<sup>25</sup> Artículo 22 de la **Ley de Planeación del Estado de México**.

<sup>26</sup> Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES). *Guía para la Presentación de Proyectos*, México siglo XXI edición 2004 pp. 12-13

actividad, destinar los recursos humanos y materiales necesarios, definir los métodos de trabajo a emplear, fijar la cantidad, calidad de los resultados, determinar la localización espacial de las obras y actividades. Existe un grupo de especialistas que sostiene la tesis de que la planificación comienza en una puesta en marcha de los planes, cuando se traduce en hechos la acción delineada para alcanzar los objetivos, y programar es actuar racionalmente en función de ciertos objetivos.<sup>27</sup>

En este sentido, la planeación se confunde con la programación en la idea de la racionalidad, con carácter técnico para reducir el número de alternativas que se presenten a la acción, a unas pocas compatibles con los medios disponibles es una disciplina intelectual de ordenamiento racional de los recursos escasos, tras objetivos precisos.

La programación usualmente se identifica como la etapa intermedia entre la planeación y la presupuestación. Conforme algunos autores, la programación consiste en hacer planes, programas y proyectos, fijar metas cuantitativas a la actividad, destinar los recursos humanos y materiales necesarios, definir los métodos de trabajo, fijar la cantidad y calidad de los resultados y determinar la localización espacial de las obras y actividades. Es una:

“Unidad financiera y administrativa en las que se agrupan diversas actividades con un cierto grado de homogeneidad respecto del producto o resultado final, al cual se le asignan recursos humanos, materiales y financieros, con el fin de que produzcan bienes y servicios destinados a la satisfacción total o parcial de los objetivos señalados a una función, dentro del marco de la planeación”.<sup>28</sup>

La **Ley de Planeación** contempla la elaboración de programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales. Los programas regionales se refieren a las regiones que se consideren prioritarias, en función de los objetivos en el plan, cuya extensión territorial rebasa el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa. En tanto, el programa regional es el instrumento que incluye los proyectos y acciones de ámbito

---

<sup>27</sup> Martner... Op. cit., p. 25

<sup>28</sup> Glosario... Op. cit., p. 37

regional considerados prioritarios o estratégicos, en función de los objetivos y metas fijados en los planes de desarrollo.

“Un programa de Desarrollo Regional es un instrumento mediante el cual se concretan, al anterior de los Coplades, acciones a realizar por los gobiernos Federal, Estatal y Municipal, a fin de promover el desarrollo estatal integral y el de fortalecimiento municipal, mediante la combinación de esfuerzos y recursos de cada orden de gobierno (...) Programa Regional Estratégico es un conjunto de acciones a desarrollar en una región determinada para el logro de los objetivos y metas en función de los lineamientos y directrices del Plan Nacional de Desarrollo. Constituye el medio para la coordinación de los programas sectoriales e institucionales, involucrados en un área geográfica”.<sup>29</sup>

### 1.3.3 El proyecto

Los proyectos, por su parte, como eslabón final del proceso de planeación, deben orientarse a la obtención de un producto final que garantice el logro de los objetivos propuestos en las políticas. Es la unidad más operativa, orientada a la producción de determinados bienes o a prestar servicios específicos.<sup>30</sup>

Para hacer una distinción clara entre plan, programa y proyecto, en el cuadro No. 1 del anexo se resumen los elementos principales, integrando definiciones y elementos.

Proyecto es el plan prospectivo de una unidad de acción capaz de materializar algún aspecto de desarrollo económico o social. Esto implica, desde el punto de vista económico, proponer la producción de algún bien o la prestación de algún servicio con el empleo de una cierta técnica y con miras a obtener un determinado resultado o ventaja económica o social. Como plan de acción, el proyecto supone también la indicación de los medios necesarios para su realización y la adecuación de esos medios a los resultados que se persiguen. El análisis de estas cuestiones se hace en

---

<sup>29</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto, *Glosario para el Proceso de Planeación*, México, SPP, 1987, pp. 120 y 121

<sup>30</sup> Pichardo Muñiz, Arlette, *Planificación y Programación Social*, Argentina Lumen, 1997, p.36

los proyectos, no sólo desde el punto de vista económico, sino también técnico y financiero, administrativo e institucional.<sup>31</sup>

La racionalidad de las decisiones como objetivo final, en los sucesivos planes en que se presenta la necesidad de tomar estas determinaciones, establece la conexión entre planificación y proyectos. “Proyecto es toda unidad de actividad que permite materializar un plan de desarrollo”.<sup>32</sup>

Los proyectos son importantes en la planeación regional, porque poseen un conjunto de herramientas técnicas que le permiten elaborar, coordinar y controlar cualquier operación a nivel micro a macro. Los diagramas de flechas o redes de actividades, las tablas de secuencia, las gráficas de barras y las matrices de evaluación de objetivos y metas, son tan sólo las técnicas programadas más comúnmente usadas, pero suficientes para garantizar el buen cumplimiento de los propósitos del programa regional, con el mínimo de recursos y en el menor tiempo posible.<sup>33</sup>

En suma, se puede definir proyecto como un conjunto de actividades interdependientes orientadas a un fin específico, con una duración predeterminada. Completar con éxito el proyecto significa cumplir con los objetivos dentro de las especificaciones técnicas, de costo y de plazo de terminación. A un conjunto de proyectos orientados a un objetivo superior se le denomina programa y un grupo de programas constituye un plan, como corresponde generalmente a los grandes planes nacionales.

#### **1.4 En torno a la planeación regional**

Conocidos especialistas han realizado significativos aportes, explicando el concepto de (planificación) planeación regional. No obstante, en las diferencias de enfoque derivadas del marco teórico de referencia de cada uno de ellos o de su particular perspectiva disciplinaria (economía, geografía o antropología) puede apreciarse una gran convergencia en torno a los principales elementos que caracterizan la planeación regional.

---

<sup>31</sup> ILPES, Op. cit., pp. 48-50

<sup>32</sup> Melnick E. Figueroa, *Promoción de la Preparación de Proyectos, Santiago de Chile*, ILPES, 1965

<sup>33</sup> Posee, Op. cit., pp. 164-165

Por otro lado, es conveniente precisar los conceptos regionales y las acciones de regionalización, para estar en condiciones de ubicar el concepto de planeación regional en relación con las ciencias políticas y administración pública.

#### **1.4.1 Región y regionalización**

La palabra región se emplea como sinónimo de área, es decir, cualquier superficie de la tierra que, en cierta forma, es diferente a las zonas vecinas; la región es un espacio territorial delimitado por una o varias características que le confieren unidad.<sup>34</sup>

Una región es un espacio subnacional (o subestatal); por ello, el objetivo de la regionalización es subdividir el territorio de acuerdo con los propósitos específicos. Su definición obedece a la combinación de características geográficas y socioeconómicas, vocación productiva y a los objetivos públicos para resolver sus problemas o poner en valor su potencial.

El desarrollo regional debe ser un factor de planeación, capaz de lograr la coincidencia de acciones y recursos federales, estatales y municipales en un ámbito territorial determinado. Requiere no sólo abatir la pobreza y marginación, sino también propiciar un proceso de desarrollo de la base productiva y una continua creación de empleos bien remunerados. Por eso, cualquier tipo de planificación regional conlleva la disminución de tendencias de control político de las organizaciones y actores. De tal manera, se presume que para algunos protagonistas y grupos resulta mejor no impulsarla.

El desarrollo regional es un proceso de evolución nacional en escala regional (subnacional), que abarca las características económicas, sociales y físicas del cambio de una zona durante un periodo más largo.

Las regiones naturales se delimitan según factores físico-geográficos o recursos naturales.<sup>35</sup> Este tipo de zonas se forman independientemente de la actuación del

---

<sup>34</sup> Sobrino, Jaime, *Gobierno y Administración Metropolitana y Regional*, México, INAP, 1999.

hombre y son resultado de las leyes de la propia naturaleza. También son demográficas, según grupos étnicos, de acuerdo a su concentración de núcleos urbanos. Se puede decir que las principales causas de desigualdades regionales en nuestro país son resultado de:

- A) La dosificación heterogénea de los recursos naturales y su explotación;
- B) El patrón de distribución espacial de las actividades económicas
- C) La concentración poblacional y
- D) Las acciones emprendidas por el Estado con repercusión espacial

#### **1.4.2 Concepto de planificación regional**

La planeación regional puede definirse como la ejecución de los diversos procesos tendientes al desarrollo y al aprovechamiento óptimo de los recursos de una zona, promoviendo así un ritmo creciente de cambio económico y social, que deberá traducirse en un crecimiento secular de la producción y del ingreso por habitante, así como su mejor distribución por regiones.<sup>36</sup>

Corona Rentería define a la planeación económica regional como: (...) “La ejecución de los diversos procesos tendientes al desarrollo y al aprovechamiento óptimo de los recursos de una región, promoviendo así un ritmo creciente de cambio económico y social, que deberá traducirse en un crecimiento secular de la producción y del ingreso por habitante, así como su mejor distribución por regiones”.<sup>37</sup>

Minakata<sup>38</sup> afirma que la planeación regional

“(...) pretende usar en forma óptima los recursos nacionales y de cada región, para que mediante ello se logre un desarrollo equilibrado, tanto por razones de justicia social como de otras estrictamente económicas, evitando así las diferencias tan marcadas que hasta la fecha han existido”.

---

<sup>35</sup> Bassols, Ángel, *Geografía económica en México*, México, Edit Trillas, 1980

<sup>36</sup> Rentería Corona, Alfonso, “La planeación del desarrollo regional”, en ENE, Op, cit., P.223

<sup>37</sup> Ibid., p. 223.

<sup>38</sup> Minaka Ibarra Guillermo, “Planificación Industrial” en Instituto de Geografía, *Memoria del Coloquio Sobre Planificación Regional*, México, UNAM, 1972, p. 79.

Sin esta evolución equilibrada, las fuerzas que impulsan el desarrollo seguirán concentrándose en aquellas zonas donde operan, y continuarán marginalizado a otras áreas o regiones donde el desarrollo mantendrá la conformación de un círculo vicioso de pobreza y atraso.

Lasuén afirma que el objeto de la planeación regional debe ser persuadir a los planeadores, nacionales para que siempre tengan en cuenta los factores y efectos por zonas. “Los planeadores regionales deben abogar por la asignación regional de proyectos por categorías más detalladas y funcionales”.<sup>39</sup>

La planeación regional tenderá a acondicionar, dirigir y transformar los grandes agregados económicos: el producto bruto, el ingreso global, la ocupación, la inversión bruta y el ahorro, con el objeto de estimular el aparato productivo y obtener así incrementos constantes, persistentes y hasta acelerados del ingreso per capita.

Se puede definir una “región de planeación” como la zona del país compuesta de partes que, debido a su proximidad espacial, tienen interacción e influencia mutua en el proceso de desarrollo económico y social.

### **1.4.3 Evolución de la planeación regional**

Los primeros proyectos de planificación datan de la década de los 30. El proyecto *Tennessee Valley Authority*, instancia federal creada por el congreso de los Estados Unidos en 1933, dentro del *New Deal*, tuvo como objetivo poner en funcionamiento la Presa Wilson y el plan de desarrollo del Río Tennessee y sus afluentes; la meta era hacerlo navegable, controlar las inundaciones y conseguir la producción y distribución de electricidad.

Después de la Segunda Guerra Mundial, se pusieron en marcha una serie de proyectos relacionados con la planeación regional, con la finalidad de recuperar los territorios destruidos por el conflicto bélico. Tras una exitosa planeación por regiones, fue posible

---

<sup>39</sup> Lausén J.R. “Una aproximación a la planificación regional a largo plazo” en ILPES-ILDIS, Planificación regional y urbana en América Latina México, 1974, p 99.

restablecer su crecimiento y desarrollo. Así, se dio un paso más hacia la diferenciación en la evolución regional desigual en el mundo. Fue la propuesta estructuralmente planificada por los Estados Unidos para Europa: el conocido Plan Marshall.

En los años 50, el Estado de Bienestar incorporó la planeación regional a las políticas de Estado, para contrarrestar el modelo socialista y que en América Latina no tuvo mayor aceptación. Ya en los 60, se comenzaba la elaboración de planes, pero desde inicios de los 70 la actitud cambió. La planificación gubernamental tuvo su auge en América Latina y el Caribe en esa misma década. La Alianza para el Progreso determinó que fue el punto que marcó lo que sería la adopción de la planificación en Latinoamérica.

#### **1.4.4 Importancia de la planeación regional**

La planeación regional es importante, porque puede servir como medio para unificar el país bajo una dirección central, sin destruir la identidad de las regiones o para conseguir la descentralización del poder y la autoridad, sin poner en peligro la unidad nacional. Sobresale en los planes regionales la coordinación del espacio de las distintas actividades económicas y sociales del futuro.

Sin embargo, la planeación regional no está segmentada, sino que se coordina con los planes sectoriales.<sup>40</sup> La planeación por áreas constituye un vínculo entre la planeación nacional, estatal y local (sectoriales) en programas o proyectos separados y coordinados, a transmitir las directrices de desarrollo nacional a cada localidad y a los distintos participantes del proceso “planificado desde arriba”.

También es un eficaz instrumento para señalar a la atención de las autoridades nacionales, las necesidades y posibilidades del desarrollo local (si los planes locales están resumidos en un plan regional y los planes regionales en un plan nacional, la planeación se ha realizado desde abajo). Aunque sirve de instrumento de vinculación entre la macro y microplaneación, la planeación regional amplía la base de ambas y les

---

<sup>40</sup> ILPES, *Ensayos sobre planificación regional del desarrollo*, México, Siglo XXI, 1976, p. 30.

añade nuevas dimensiones. Al mismo tiempo, al vincularse estrechamente con las diversas formas de planeación regional, se hace más precisa y pragmática.

El nuevo papel de los gobiernos regionales debe propiciar la acción local a través de procesos de descentralización y democratización creciente, como un elemento activo de la planeación regional emergente, ante la globalización y ante un contexto nacional permeable a ella, en el que predominan las políticas de liberación económica a ultranza, excluyentes de los intereses de la población.<sup>41</sup>

Por tanto, las funciones de planeación para atender los servicios, la infraestructura y las obras que demandan la reducción de la pobreza y las desigualdades, se vuelven indispensables. Asimismo, es necesario fortalecer la coordinación intersectorial, la compatibilización entre presupuestos y programas y la regulación de los mercados, para dar dirección al proceso social en un estado moderno y competitivo, promoviendo el seguimiento, la evaluación de planes, programas y proyectos, hacia una gestión pública dirigida a resultados y desempeño.

La planeación regional no puede ser sustitutiva de la nacional, ya que la suma de planes regionales no constituyen un plan nacional; el enfoque regional, al tomar en cuenta los diversos grados de desarrollo de las regiones, determina su capacidad económica para contribuir a los objetivos nacionales y la potencialidad económica susceptible de explotarse en beneficio de todo el país y sus necesidades por satisfacer.<sup>42</sup>

Entonces, los programas regionales congruentes con un plan nacional harían romper la actual concentración geográfica de la actividad económica en algunas islas de prosperidad y de alcanzar un desarrollo armónico y coherente, al motivar la localización de las actividades económicas en aquellas regiones que cuenten con las condiciones necesarias para su desenvolvimiento, así como al canalizar la inversión pública en forma programada y racional, en algunos casos con criterios de productividad, y en otros, con base en la necesidad de generar mayores volúmenes de empleo.

---

<sup>41</sup> Degadillo Macias, Javier (coordinador) *Planeación territorial, Políticas Publicas y desarrollo regional en México*. México CRIM-UNAM- dgapa, 2004. P 28

<sup>42</sup> Escuela Nacional de Economía, *Bases para la Planeación Económica y Social en México*, siglo XXI, 1965, p. 20

### **1.4.5 La planeación regional en México**

En México aún no existe un plan regional general de carácter nacional, sino que únicamente se han realizado planes específicos para el desarrollo de algunas actividades y se han determinado lineamientos generales de desarrollo, de acuerdo con las necesidades más urgentes del país, excepto el que, sin ser completo, se llevó a cabo en algunas cuencas hidrológicas del país

El proceso de racionalización de las estructuras económicas regionales tiene lugar en el nivel macroeconómico y en el microeconómico:

El primero se centra en la determinación de un volumen de inversión adecuado a las exigencias, las posibilidades de desarrollo de la economía y en su distribución entre los diversos sectores y regiones, para que con el aprovechamiento integral de los recursos se logren un desarrollo equilibrado o una alta tasa de crecimiento.

En el nivel macroeconómico, el proceso de racionalización implica la superación de ciertos obstáculos técnicos institucionales, que impiden unidades de producción; este proceso implica un reparto eficaz de actividades económicas en el espacio. Tal racionalización sólo puede hacerse eficazmente, a través de los planes regionales.

En México, en el Sistema Nacional de Planeación Democrática se establecen dos grandes líneas del desarrollo regional: la planeación regional y la planeación estatal, bajo una política de descentralización y fortalecimiento federal.

La planeación regional se refiere a actividades de planeación, cuyo impacto repercute en dos o más entidades federativas; estas acciones están coordinadas por el gobierno federal, con la participación activa de los gobiernos de los estados y los grupos sociales interesados. Los Comités de Planeación para el Desarrollo (Coplades) son mecanismos de coordinación para propiciar congruencia con el PND y con los Comités de Planeación del Desarrollo Municipal.

Los instrumentos para promover el desarrollo regional y estatal son los convenios de desarrollo, mediante la coordinación de los tres ámbitos de gobierno. Así, dentro de un

proceso de descentralización, se instrumentaron programas de infraestructura básica de apoyo, infraestructura para el desarrollo social, programas productivos de coordinación espacial y de apoyos financieros.

Se habla de una planeación regional que deben establecer los municipios, expresada en el aspecto macro y micro-regional:

El primero se refiere a la relación del municipio con el Estado al que pertenece y con otros municipios, cuando sus características económicas, sociales y geográficas integran un sistema en el cual el plan municipal se agrega o conjuga con los planes de otros municipios, para la promoción del desarrollo de la región.

El aspecto micro-regional se traduce en el desarrollo endógeno y tiene relevancia en municipios extensos con diversos asentamientos humanos, centros de población o se da en diversas actividades productivas.

También resulta imperativo que para aprovechar las necesidades reales de desarrollo en México se sistematice la planeación a nivel local y regional. El primer paso para ello sería que el gobierno federal estableciera regiones económicas fundamentales, promoviendo después en ellas la creación de organismos planificadores, con la participación de los estados involucrados y una representación permanente en la comisión intersecretarial de planificación, en forma que exista el debido contacto entre los programas que desarrollan las autoridades municipales y estatales, y los esfuerzos que dentro de cada región realicen las diversas entidades del gobierno federal.

En todo este contexto, Ferreira<sup>43</sup> afirma que puede entenderse y justificarse un nuevo papel de la planeación regional y el ordenamiento territorial:

- En la articulación de tres formas básicas de acción local (desarrollo económico y regional, inclusión social y preservación ambiental).

---

<sup>43</sup> Ferreira, Héctor "Continuidad y cambio de la política Regional de México" en Delgadillo Op.cit., p. 51

- En la orientación del cambio territorial en el nivel nacional, bajo los nuevos parámetros establecidos por la liberación económica y la globalización.
- En la consolidación gradual de un proyecto o política nacional de desarrollo, que cumpla con tres requisitos: que sea integral, que tenga una perspectiva de largo plazo y que logre un amplio consenso nacional y respaldo político.

#### 1.4.6 El nuevo modelo de planeación regional <sup>44</sup>

Es instrumentado, en el periodo de 2000-2006, a través de la Oficina para la Planeación Estratégica y el Desarrollo Regional (OPEDR), dentro de la Presidencia de la República. En la OPEDR se constituyó la Unidad de Desarrollo Regional (UDR), cuya función fue coordinar el proceso de desarrollo regional a nivel nacional y su seguimiento.

El objetivo de la UDR fue institucionalizar un proceso regional de planeación integral de largo plazo, donde los Estados fueran los actores centrales en la toma de decisiones e identificaran prioridades. No ejecutó programas ni contó con recursos presupuestales para su financiamiento. Su propósito fue crear un espacio de diálogo entre las entidades federativas y el gobierno federal, en el que los gobiernos estatales fueran protagonistas, y no espectadores, en la toma de decisiones. La evolución surgió en un esquema donde las entidades federativas y el gobierno federal “se asociaron” en el proceso de planeación.

La **Ley de Planeación** contempla acciones para impulsar la planeación nacional, estatal y municipal, y no contempla un mecanismo que permita la vinculación de los planes y proyectos regionales con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas federales. No hay un marco de planeación que permita que los estados se coordinen y establezcan entre ellos las prioridades para la región, ni que hagan recurrir los recursos necesarios para financiar proyectos de impacto regional.

---

<sup>44</sup> Ibid.

Las entidades federativas conformadas en “meso-regiones” integran sus propuestas con la participación de representantes de las secretarías y dependencias de la Administración Pública Federal, con el objeto de elaborar los planes regionales de desarrollo, en los cuales los estados sean actores centrales y no espectadores del proceso. En el Plan Nacional de Desarrollo se definieron las siguientes cinco meso-regiones:

Nombre Meso-región	Estados que conforman cada Meso-región
Sur-Sureste:	Campeche, Yucatán, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Guerrero, Veracruz, Puebla.
Centro-Occidente:	Jalisco, Michoacán, Colima, Aguascalientes, Nayarit, Zacatecas, San Luís Potosí, Guanajuato, Querétaro.
Centro:	Distrito Federal, Querétaro, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Morelos, Estado de México.
Noreste:	Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila, Chihuahua y Durango.
Noroeste:	Baja California Norte, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa, Chihuahua y Durango.

No existe una clara clasificación, pues Estados colindantes pertenecen a regiones distantes y un Estado puede participar en la coordinación de acciones de más de una región; Puebla, Querétaro, Chihuahua y Durango, por ejemplo, son estados articuladores.

Participación de los principales actores del desarrollo regional:

- a) El gobierno federal
- b) Los gobiernos estatales

- c) Representantes de la sociedad civil
- d) Sector productivo, en tres niveles de gestión:

- Concertación
- Coordinación
- Estructuración y operación

La instancia de concertación es el consejo promotor del desarrollo regional; reúne a líderes del desarrollo de la región en un espacio de compromisos y de coordinación de acciones, integrado por partes iguales de gobierno, sector productivo y sociedad civil. La instancia de coordinación es el secretariado técnico, que incluye una representación para cada estado y, por otro lado, una representación por tema de desarrollo.

Consejos técnicos. Instancias de operación, grupos intergubernamentales de trabajo temático, responsables de la generación e instrumentación de proyectos de desarrollo regional del análisis, así como de la definición de los proyectos prioritarios. Se integran de la siguiente manera:

- a) Titulares de las dependencias estatales y sus áreas de apoyo,
- b) Funcionarios de las secretarías federales,
- c) Miembros representantes del sector productivo y de la sociedad civil.

Unidad regional. Oficina central de operaciones, con personal de tiempo completo. Se encarga de promover proyectos de la región, con respaldo del consejo promotor ante instancias de financiamiento; opera el fondo de estudios, bajo la supervisión del secretariado técnico. Se contratan consultores como apoyo especializado.

El fondo regional se constituye con las aportaciones que hacen el gobierno federal, los gobiernos estatales, el sector productivo y el sector social, para financiar la operación del modelo de planeación regional, la contratación de la unidad regional y la elaboración de estudios y proyectos, indispensables para la toma de decisiones y la operación de proyectos regionales.

Finalmente, se puede decir que, independientemente de la cuestión ideológica e histórica, donde surgieron las diferencias entre la planificación o planeación, hoy más que nunca éstas son requeridas por los diferentes gobiernos; sobre todo, en un contexto de globalización, coordinación y racionalidad de los recursos, para alcanzar un desarrollo sustentable. Sin embargo, en México es cada vez más urgente una planeación regional, donde se le reconozca jurídicamente, para evitar las limitaciones que las buenas intenciones de coordinación tienen en los diferentes niveles de gobierno en las regiones.

## **CAPÍTULO II MARCO HISTÓRICO: PLANEACIÓN REGIONAL, LOS INICIOS**

En este capítulo, se llevará a cabo un recuento histórico de las principales experiencias que han tenido los gobiernos en México en materia de planeación regional, a efecto de observar una serie de características de las principales aportaciones dignas de recuperar y un análisis crítico que sirva como plataforma para entender la lógica de la planeación regional en México hasta el siglo XX.

Aunque la planeación en México tiene su mayor auge en el siglo pasado, es conveniente hacer un repaso de las experiencias prehispánicas, de la Colonia y el primer siglo de Independencia, para entender la herencia y los antecedentes más remotos que integran la cultura de la planeación regional en México.

### **2.1 La experiencia prehispánica**

El México prehispánico se encontraba poblado por indígenas nómadas y sedentarios. Su forma de organización en el territorio se determinaba a través de las regiones culturales, dividiéndolo así: La región de hule, del jade y las flores (la costa del Golfo-Veracruz, norte de Tabasco y sur de Tamaulipas-). La región del calendario, los códices y la metalurgia (la zona oaxaqueña). La región de la astronomía, las matemáticas y la arquitectura (el área maya). La región del águila, del nopal y la serpiente (el altiplano central: México, Puebla, Morelia). La región de los lagos, de la cerámica y de la plumaria (el occidente de México: Colima, Jalisco, Nayarit, Sinaloa, Michoacán). Por último, La región de los bárbaros del norte (noroeste de México: Guanajuato, Zacatecas, Durango, Chihuahua, Sonora y Baja California).<sup>45</sup>

Se puede opinar que, aunque existe una organización territorial, aún no existe una idea nacional; en todo caso, las distintas poblaciones-culturas viven y se desarrollan en una verdadera regionalización. Más adelante se podrá observar la manera en que se dan las primeras experiencia regionales.

---

<sup>45</sup>Manzanilla, Linda y López Luján, Leonardo, Historia Antigua de México, en tres Tomos, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia- Instituto de Investigaciones Antropológicas de la UNAM y Miguel Angel Purrua, 2001, Zoraida Vázquez, Josefina, Una Historia de México, México, Patria, 1994, presenta en forma ilustrada, con imágenes de los vestigios arqueológicos de ciudades y regiones planificadas de la época prehispanica <http://www.eumed.net/libros/2006b/voz/1h.htm>

### 2.1.1 La Cultura Olmeca

Los olmecas eran habitantes de regiones de la costa Golfo (sur de Veracruz, norte de Tabasco y tierras circunvecinas). Ésta es considerada la cultura madre de la civilización en Mesoamérica. Limitada al oriente por las montañas de los Tuxtlas y por la Sierra Madre del Sur se encuentra la región denominada “área metropolitana”, “área clímax” o “zona nuclear”, debido a que en ella se encuentran las que fueron, acaso, sus capitales: La Venta, San Lorenzo, Laguna de los Cerros y Tres Zapotes.

La cultura olmeca floreció entre los años 1200 y 500 a de C. Se calcula que en la región vivían unas 350 mil personas, con toda la complejidad que planteaba la satisfacción de sus necesidades y cuya base de desarrollo era una agricultura incipiente, que requería desmontar terrenos selváticos y sembrar con riego de temporal.

“La Venta es el mejor ejemplo. El centro de la ciudad está construido a lo largo de un eje que va de norte a sur y a cuyos lados, en forma bastante simétrica, están colocados los monumentos. Es interesante hacer notar que esta planificación de la Venta, por incipiente que haya sido, marcará la forma en la que en el futuro tolerarán las grandes sociedades del antiplano mexicano. En La Venta utilizaron grandes columnas de basalto traídas de la Sierra de los Tuxtlas. Con ellas formaron los límites de un patio central y construyeron una tumba monumental, que más bien recuerda una casa hecha con troncos de madera”.<sup>46</sup>

Las obras escultóricas, como las cabezas colosales, esculpidas en piedra por los olmecas (se conocen 17 completas, de entre 1.5 y 3 metros de altura, de elaboración perfecta), así como macizos altares rectangulares: enormes estatuas que representaban gente deforme, combinaciones de hombre con tigre, y otras finísimas figurillas, expresan gran calidad estética y un adelanto técnico. Los monumentos de La Venta están colocados de acuerdo con una planificación rigurosa, a todo lo largo de la línea central que forma el eje de la ciudad, cuya importancia consiste no sólo en que

---

<sup>46</sup> Bernal, Ignacio, “Formación y desarrollo de Mesoamérica”, en Cosío Villegas, Daniel, (coordinador). *Historia General de México*, Volumen I, México. El Colegio de México, 1977, pp.120

indica una cuidadosa planificación, sino que demuestra ya una orientación ceremonial nacida del conocimiento de los puntos cardinales.

Altas y estelas expresan gran calidad estética en piedra y son muestra del uso de métodos racionales, que les permitían llevar a escasas zonas material monolítico desde regiones lejanas. Recuérdese que las piedras necesarias para esculpir estos monolitos no se encuentran en el área, lo que subyace del esfuerzo y el grado de organización, necesarios para traerlos desde lejos, colocarlos y esculpirlos. Un rasgo importante de los centros olmecas fueron sus redes de drenaje, elaboradas con bloques rectangulares en forma de “U”, colocados uno tras otro y tapados con lajas. Probablemente eran transportadas en balsas, con la participación de numerosos contingentes, lo que requería la planeación, programación, suministro de recursos y de información geográfica.

Una de las aportaciones más importantes en la planeación es la introducción de la medición del tiempo, el uso del calendario y un logro matemático positivamente extraordinario, ya que supone el conocimiento y el uso del concepto del cero, sin el cual es imposible numerar por posición.<sup>47</sup>

El comercio de Mesoamérica no era resultado de la paz, sino de la conquista violenta. Era costumbre la conquista de un área para establecer una red de transacciones comerciales y la imposición de tributos. Comercio, guerra y tributo sugieren una organización “estatal” tan avanzada, que pudo tratarse de varias ciudades, estados más o menos independientes. Las ligas o confederaciones de ciudades-estado parecen ser, desde tiempos remotos, una de las peculiaridades políticas de Mesoamérica.<sup>48</sup>

### **2.1.2 La Cultura Teotihuacana**

Esta civilización mesoamericana alcanza un desarrollo urbano que llega a su esplendor entre 350-650 d. de C. Indudablemente que su grandeza, en todos los sentidos, no se podría entender, sino por la práctica de acciones debidamente planeadas con adelantos técnicos, como puede apreciarse a continuación:

---

<sup>47</sup> Ibid., p. 17

<sup>48</sup> Bernal, Ignacio, Op. cit. p120

“El área no cuenta, pero los habitantes se unen cada vez más y es probable que tuviera entonces unos doscientos mil habitantes. (...) el tamaño de la ciudad y la densidad de su población exigen una organización compleja, netamente estatal. Es imposible gobernar a ese número de habitantes y a vastos territorios con las técnicas habituales en una sociedad tribal”.<sup>49</sup>

Su población representa no sólo un conglomerado urbano superior a cualquier otro habido en Mesoamérica en cualquier tiempo, sino que la organización física y social de sus habitantes, según el rango, la profesión o las ocupaciones, permitirían la grandeza y desarrollo de esta civilización.

Una cultura como la teotihuacana no puede entender su desarrollo sin haber planeado todos y cada uno de los proyectos que permitirían a la organización teocrática mantener la estabilidad social en un territorio conformado por un mosaico considerable de grupos étnicos. El crecimiento de su ciudad fue planeado detalladamente, en cuanto a vías de comunicación, agua potable, alcantarillado y zonas comerciales, religiosas, deportivas y recreativas. La ciudad estaba organizada en cuatro barrios:

“Los sacerdotes detentaban los conocimientos de planeación, dirigían los planos de los edificios, señalaban los días de fiesta y de las ceremonias; tenían que ser expertos en astronomía y matemáticas para llevar ordenadamente el calendario y medir el tiempo: eran probablemente los únicos que sabían escribir y los encargados de dirigir las grandes composiciones murales que por este motivo se relacionan casi siempre con temas religiosos”.<sup>50</sup>

Aquí encontramos a los primeros expertos en materia de planeación y programación de las actividades públicas, como medio para inducir el desarrollo político, económico y social. No sólo asimilaron la enseñanza olmeca, sino que la perfeccionaron y aplicaron para resolver los complejos problemas que les planteaba un crecimiento demográfico y urbano.

---

<sup>49</sup> Ibid., p. 25

<sup>50</sup> Ibid. p. 27

### 2.1.3 La Cultura Mexica

Tiene su desarrollo entre los años 1376 y 1521 y el número de sus habitantes fue de 80 mil. Debe considerarse que fue planeada en una zona lacustre, que planteó una mayor complejidad a la problemática medioambiental y, por lo tanto, requirió de mayor capacidad técnica para resolver correctamente las necesidades de la población. Bernal Díaz del Castillo describe así esta urbe:

“Y desde que vimos tantas ciudades y valles poblados en el agua y en la tierra firme y otras grandes poblaciones y aquella calzada tan derecha y por nivel como iba México, nos quedamos admirados y decíamos que parecía a las cosas de encantamiento que cuentan en el libro de Amadis, por las grandes torres y edificios que tenían dentro del agua y todos de cal y canto y aun algunos de nuestros soldados decían que aquello que veían era entre sueños. No es de maravillar que yo escriba aquí de esta manera, porque hay mucho que ponerse en ello. No se cómo lo cuento: ver cosas nunca oídas, ni aun soñadas como veíamos”.<sup>51</sup>

Las capacidades de previsión en esta cultura responden a los conocimientos y habilidades técnicas heredadas de otras culturas, pero su perfeccionamiento y aplicación a situaciones geográficas, diariamente opuestas a las construidas anteriormente, resaltan el mérito por los esfuerzos y obras realizados por estos grandes planeadores.

“Así, Tenochtitlán era una ciudad muy ordenada, planificada sobre una base cuadrangular, (...). Aun la regularidad natural de las riberas de la isla había sido modificada por las mismas chinampas (...) todo esto demuestra que Tenochtitlán de ninguna manera creció al azar; al contrario, cuidó mucho su planificación. Hasta tenían un funcionario especial, el calmimilolcatl, que cuidaba que las casas estuvieran debidamente alineadas a lo largo de las calles y canales, para que éstos quedaran rectos y bien delimitados”.<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> Ibid., p. 34

<sup>52</sup> Ibid., p. 35

Todas y cada una de las necesidades básicas de los habitantes eran satisfechas por la organización pública de la división cuadripartita de los mexicas (Texcoco, Azcapotzalco, Tacuba y Tenochtitlán), bajo un mismo patrón de servicio, que implicaba el empleo de la inteligencia y la racionalidad.

Tenochtitlán tenía un manantial de agua potable, pero insuficiente; para aumentar el caudal construyeron acueductos que traían el agua desde la orilla de la laguna. Uno ordenado por Moctezuma I, venía de Chapultepec, y el otro, edificado por Ahuizotl, de Coyoacán. Ésta, por cierto, era una obra más ambiciosa: contaba con dos canales paralelos. Sin embargo, se pueden apreciar serios avances provisorios.

Así, vemos cómo conserva restos de la sociedad tribal (el calpulli), que es más bien rural (y la única que sobrevivirá al impacto de la conquista) supeditados a la sociedad urbana. Una de las mayores aportaciones en planeación regional fueron los barrios o calpules, que además de ser subdivisiones territoriales, tenían multitud de funciones en la organización social. Era una subdivisión social que coincidía con un barrio y que controlaba ciertas tierras para el uso común o individual de sus miembros. Los agricultores del calpul gozaban en usufructo de parcelas familiares, que podían transmitir por herencia, siempre que se cultivara y pagara el tributo”.<sup>53</sup>

Estaba conformado por familias de macehualtin, que tenían antepasados comunes y compartían un territorio subdividido en parcelas comunales. Al frente de cada calpulli estaba el calpullec, electo de por vida por los habitantes y en conformidad con el soberano azteca. Su principal tarea era el registro de todas las tierras de la comunidad y el control de las labores de cultivo.

También habría que agregar las experiencias en la zona oaxaqueña, Monte Albán y la zona maya en Chichén-Itzá<sup>54</sup>, del sureste en el preclásico, o las aportaciones de los chichimecas y tlaxcaltecas.

---

<sup>53</sup> Carrasco, Pedro, “La sociedad mexicana antes de la conquista” en Cosío, Ibid., p.70; cabe agregar que existen otras experiencias regionales de culturas prehispánicas, como la que nos muestra Viramontes Anzures, Carlos, de *Chichimecas, pames y jonaces (Los recolectores-cazadores del semidesierto de Querétaro)*, en COLECCIÓN CIENTÍFICA, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 2000

<sup>54</sup> Chichenitza, Guía Oficial, México Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1969 se observa su majestuoso castillo piramidal.

México ha heredado muchos rasgos de planeación prehispánicos: nuestra lengua tiene abundantes mexicanismos (excesiva amabilidad indígena), no temer a la muerte, nuestros gustos culinarios, las ventas de productos, además de que el ejido recuerda el antiguo calpulli o el de las mayordomías.

## **2.2 La Experiencia en la Colonia**

El siglo de la conquista inició por lo bélico y lo espiritual. La primera sociedad colonial toleraba la esclavitud con una nueva estructura social indígena, donde existían tremendas diferencias regionales<sup>55</sup>.

La organización política de México, hasta los inicios de la Independencia, fue radicalmente centralista. Este centralismo colonial tuvo dos expresiones: la concentración del poder de la metrópoli, fincada en el Rey y en el Consejo de Indias, y la de los reinos, sustentada en los virreyes y las audiencias. Tuvo dos etapas. La primera durante la dinastía de los austrias, y la segunda, que recrudece el centralismo con el advenimiento de los borbones.

### **2.2.1 La Corona de España**

La época del virreinato se identificó en sus inicios con la llegada de Hernán Cortés al territorio mexicano, donde encontró grandes posibilidades para explotar los recursos naturales y suficiente mano de obra. Las comunidades indígenas comenzaban a declinar e incluso a desaparecer ante la invasión, encontrándose el territorio mexicano ocupado cada vez en mayor medida por españoles. La organización del territorio empezó a realizarse a manera de encomiendas, utilizadas como instrumento de la corte española para hacer dependientes de la Corona a los antiguos pobladores.

La distribución de encomiendas, así como los dueños o encomenderos, cambiaban constantemente sin ningún orden o regulación. La Corona española sabía de la importancia de los nuevos dominios y determinó confiarlos a los hombres que consideraba leales y hábiles, ligados a ella por los vínculos más estrechos de la

---

<sup>55</sup> Moreno Toscano, Alejandra, "El Siglo de Conquista" en Cosío, Op. cit, pp. 289-270

tradición. Fue así como llegó el virrey Antonio de Mendoza a la Nueva España (1535), desplazando a Cortés del sitio que por derecho podía considerar suyo, anticipando el fin a su poderío feudal.

La planeación regional de México se estructuró, entonces, desde la época del virreinato, relacionándose directamente con los centros religiosos, comerciales, yacimientos mineros y puertos de enlace con el exterior. La ciudad de México fue considerada desde sus inicios como el centro rector del país, mientras que el resto se desarrollaba con base en su actividad productiva (agricultura, minería o ganadería, principalmente).

Para conectar el valle con otras regiones de la Nueva España, se trazaron caminos importantes. Había algunos que enlazaban al puerto de Veracruz con la zona del centro, y por ellos transitaban productos traídos de España.

El camino al norte unía al centro con las zonas mineras de Pachuca y Zacatecas; por el ganado, las pieles, la lana y diversos productos agrícolas a los mercados de la ciudad. El pulque y la carne de cerdo arribaban a la capital por las rutas del este, que ligaban a Ampam y Calpulalpan con el centro.

El trigo y la harina producidos en Atlixco y Tehuacán eran llevados por tierra a caballo hasta Ayotzingo, a orillas del lago de Chalco, y de ahí enviados por canoa a la ciudad, ya que el transporte por agua resultaba más barato. El maíz se traía de Toluca, Ixtlahuaca y Metepec, por el camino de Toluca, que conectaba al centro con la zona de occidente. El azúcar, el chinguirito y las frutas de tierra caliente se transportaban por la ruta del sur de Cuernavaca.

### **2.2.2 La administración territorial**

En los primeros años de la Colonia, los españoles aprovecharon los límites geográficos de la organización de los pueblos prehispánicos: Reino de México, Reino de Michoacán y Reino de Tlaxcala, ahora con la denominación de provincias. Conforme pasaba el

tiempo, nuevas expediciones descubrían y colonizaban más territorios, a los que se les asignaban otros nombres.

Pero al instituirse el virreinato de la Nueva España, el territorio quedó dividido. Esta división no abarcaba todo el territorio ocupado, debido a que los colonizadores continuaban explorando y conquistando nuevas regiones. Hacia mediados del siglo XVI, se constituyó la Audiencia y Cancillería Real de México en Nueva España<sup>56</sup>, con sede en la ciudad de México, que comprendía el territorio descubierto en la parte norte de México y una parte de América Central. Al poco tiempo se formó la Audiencia de Centroamérica, independiente de la de México. De ésta dependían al principio las provincias de Chiapas, Yucatán y Cozumel, pero al poco tiempo pasaron a formar parte de la Audiencia de México, lo mismo que la de Tabasco. Se formó también en Guadalajara la Audiencia de Nueva Galicia, dentro de la cual quedaron circunscritas Culiacán y Colima.

El virreinato quedó dividido en dos grandes porciones: Audiencia de México y Audiencia de Guadalajara, las que a su vez se subdividían en gobernaciones, corregimientos y alcaldías mayores. La división política y administrativa que perduró desde finales del siglo XVI hasta parte del XVIII organizaba al virreinato en 23 provincias mayores, de las cuales cinco formaban el Reino de México, tres el Reino de Nueva Galicia, dos la gobernación de la Nueva Vizcaya y tres la gobernación de Yucatán. Ésta fue la organización que sirvió de base para las divisiones posteriores.

A finales del siglo XVIII, Carlos III, en 1776, estableció el sistema de intendencias, es decir, en la nueva división territorial ejercía jurisdicción un nuevo tipo de funcionarios: los intendentes. Se organizaron en total 12 intendencias: México, Puebla de los Ángeles, Nueva Veracruz, Mérida de Yucatán, Antequera de Oaxaca, Valladolid de Michoacán, Santa Fe de Guanajuato, San Luis Potosí, Guadalajara, Zacatecas, Arizpe (Sonora y Sinaloa) y Durango. Todas ellas tomaron su nombre de la ciudad que fue su capital. La ordenanza real que dio origen a las intendencias consideraba, además de tres provincias: Nuevo México, Alta o Nueva California y Baja o Vieja California; y una gobernación: Tlaxcala.

---

<sup>56</sup> "Establecimiento del Regimen Colonial" en Zoraida, Op. cit. pp.163-189

Estos territorios fueron gobernados de acuerdo con la siguiente jerarquía: el rey de España, quien ejerció un poder absoluto, despótico y patriarcal, y desarrolló un gobierno centralizado para facilitar el control de las colonias. Su autoridad alcanzaba a todos los órdenes del gobierno, en lo civil y en lo eclesiástico. Designaba personalmente a los más altos funcionarios y ratificaba a los que eran nombrados en los dominios de América.

Luego seguía el Consejo de Indias, establecido en 1524 con la finalidad de auxiliar al rey en la administración de los reinos y provincias de ultramar. El Consejo se encargaba de dictar las ordenanzas y disposiciones aplicables en los dominios indianos, disponía sobre la Real Hacienda, otorgaba licencias para diversas actividades económicas y ratificaba los nombramientos del virrey. Además, desempeñaba la función de Tribunal Supremo y conocía las quejas contra las principales autoridades de los dominios de ultramar.

Desde el siglo XVII, los corregimientos y las alcaldías mayores se confundieron. Éstos ejercían un poder muy amplio en sus distritos; entre sus funciones estaban recolectar el tributo de los indígenas, vigilar a los encomenderos, dictar disposiciones acerca de caminos y transportes e intervenir como representantes de las autoridades centrales en el gobierno de las ciudades, villas de españoles y pueblos de indígenas.

Para gobernar las ciudades, villas de españoles y pueblos de indígenas se estableció el ayuntamiento o cabildo, cuya sede era la alcaldía mayor o regimiento. Los funcionarios de los cabildos o ayuntamientos eran los alcaldes ordinarios, facultados para juzgar y decidir en casos menores, y los regidores, encargados de la administración y de los servicios públicos de la localidad.

La república de indígenas estuvo gobernada por el cacique; un gobernador, especie de corregidor o alcalde mayor indígena; uno o dos alcaldes, varios regidores y un número variable de funcionarios inferiores, como mayordomos, escribanos y alguaciles. Las principales funciones del indígena consistieron en cobrar tributo y organizar a la policía local.

Enrico Martínez (nacido Heinrich Martin, en Hamburgo, Alemania) fue un ilustre hombre de la Colonia, cosmógrafo real, impresor y escritor científico. Desde 1607 trabajó en la magna obra de desagüe del valle de México. Dirigió la construcción de un tajo, la cual iba desde Nochistongo al noroeste del valle, hasta encontrarse con el río de Tula. Con esta obra se pretendió dar salida a las crecidas del río Cuautitlán y las de los lagos de México y de Texcoco. Pero el tajo, que en parte era abierto y en parte subterráneo, resultó demasiado estrecho y se derrumbó, dando lugar a los serios daños de la inundación de 1629. El ingeniero Martínez, a pesar de las críticas, reanudó la obra, aunque no pudo verla finalizada, pues fue hasta 1789 cuando el río Cuautitlán pudo ser controlado por la primera salida artificial del valle de México. También así, sin pretenderlo, se dio el proceso de cambio ecológico.

El tajo de Nochistongo alteró parcialmente las condiciones hidrológicas del valle: los lagos ya no crecían, pero continuaban las inundaciones provocadas por las crecidas de los ríos, que hacia 1856 eran cada vez más alarmantes, por lo que se levantaron diques de hasta tres metros de altura. Dos grandes obras más de desagüe se realizaron: el gran canal de desagüe y el túnel de Tequisquiac; ambos se inauguraron en 1900.

### **2.2.3 Conceptos fundamentales**

El sistema administrativo de la colonia se basó en dos supuestos básicos, cuya naturaleza condicionó de manera sustancial toda su filosofía de gobierno. En primer lugar, consideró al nuevo mundo como una reserva económica destinada a explotarse con eficacia, para que produjera una corriente de riqueza cada vez mayor hacia el tesoro real. En segundo lugar, el imperio se consideró como una gran empresa misionera, por la que los beneficios del cristianismo se ponían al alcance de un número indeterminado de indígenas. La Bula del 16 de diciembre de 1501, expedida por el Papa Alejandro VI, cedió a los reyes españoles y a sus sucesores todos los diezmos eclesiásticos de las Indias, a cambio de que la Corona asumiera plenamente la responsabilidad de propagar la religión cristiana entre los indígenas, fundando iglesias y dotándolas de prelados.

A pesar de los enormes esfuerzos de España por conservar sus colonias, la pérdida de sus dominios de ultramar se hizo inevitable<sup>57</sup>. Las nuevas generaciones americanas tenían cada vez menos en común con la madre patria. En la Nueva España, como en el resto de las colonias, la población criolla tomó en sus manos el manejo de sus propios asuntos, después de que durante tanto tiempo se le había impedido participar en la administración del imperio.

En cuanto a su contenido administrativo, el régimen colonial dejó un legado rico en cuanto a la concepción, desarrollo y ejercicio de técnicas e instrumentos para la planeación, organización y control del gobierno, así como de mecanismos diseñados en forma específica para el manejo de los recursos humanos, materiales y financieros de la Corona, máximo si se toma en cuenta la vigencia de algunos de sus esquemas en el transcurso del tiempo.

Sin embargo, también contribuyó a crear una indiferencia hacia la responsabilidad pública, una psicología de explotación y una ausencia de oportunidades para que los criollos, mestizos e indios pudieran desarrollar una experiencia política, administrativa y un sentido de pertenencia como nación.

Por otra parte, resulta interesante presentar las aportaciones a la planeación regional de fines de la Colonia que realizó Humboldt<sup>58</sup>; él publica su *Ensayo Político sobre el Reino de la Nueva España*, documento monumental que trata sobre geografía, recursos naturales, economía y población.

Los diversos estudios que Humboldt llevó a cabo, sus conocimientos cameralistas, sus empleos en Prusia oriental, Polonia y sus diversos viajes por Suiza, Holanda, Inglaterra y Francia le dieron una experiencia y conocimientos políticos notables.

Fueron 64 las posiciones geográficas fijadas por él, de las cuales 11 son combinadas por las observaciones de Ferrer e Isasvirrivil. Las mediciones de altura con las observaciones de temperaturas suman 194 en total. Otra actividad de relevancia

---

<sup>57</sup> En la Representación de Ayuntamiento de México a Carlos II en que se propone la exclusión de los españoles para puestos en América, 1771, en Tanck de Estrada, Dorothy, *La Ilustración y la Educación en la Nueva España*, México, Ediciones El Caballito-SEP, cultura, 1985 pp.47-60

<sup>58</sup> De Humboldt, Alejandro, *Ensayo Político sobre el reino de la Nueva España*, México, Porrúa, 2004.

científica de Humboldt en México fue su participación en las discusiones relacionadas con el proyecto del desagüe de la capital, denominado con el mismo nombre, que llevaba las aguas del lago de Texcoco por el pueblo de Huehuetoca hasta el río de Tula, que no era suficiente en su capacidad para el objeto.

Humboldt recorrió una buena parte del centro del país, pues al recorrido de Acapulco a México, con una escala en Taxco, para visitar las explotaciones mineras de plata que ahí se realizaban, deben añadirse las excursiones que efectuó a los montes cercanos a la ciudad capital.

Hizo viajes a las explotaciones mineras de Pachuca y Real del Monte, donde aprovechó para visitar la riquísima hacienda de San Miguel Regla. En Guanajuato visitó las minas de La Valenciana y Rayas, y la mina de mercurio de Nuestra Señora de los Dolores. De Guanajuato se trasladó a Valladolid, hoy Morelia, de donde viajó para ascender al volcán El Jorullo. En el curso de este recorrido pasó por Querétaro, donde reconoció, indignado, las deplorables condiciones en que los trabajadores textiles desarrollaban su actividad: la situación insalubre de los “obradores” y el maltrato que se les daba los hacían parecer esclavos y a los talleres prisiones.

A su regreso a México, Humboldt pasaría por Toluca, donde ascendió a su Nevado, determinando igualmente su altitud sobre el nivel del mar. Finalmente, el 20 de enero de 1804, los viajeros emprendieron el camino a Veracruz; en su recorrido hacia el puerto, tomó la altura de los volcanes Popocatepetl a Iztacíhuatl, por métodos trigonométricos; subió al Cofre de Perote y, como siempre, continuó realizando observaciones astronómicas y barométricas de los principales lugares del trayecto.<sup>59</sup>

Con la Constitución de Cádiz de 1812, se establecieron dos instituciones de nivel regional, propuestos por el diputado coahuilense Ramos Arizpe: el municipal y el provincial. Se restableció para el gobierno municipal el sistema tradicional español, con la supresión de cargos vitalicios. Su fin principal era promover la prosperidad de cada provincia y contaba para ello con suficientes facultades administrativas.

---

<sup>59</sup> <http://www.elistas.net/lista/humboldt/archivo/indice/4534/msg/4766/Otra>

Independientemente de la efímera vigencia que en nuestro país tuvo esta Constitución gaditana.

“Título VI. Del Gobierno interior de las Provincias y de los Pueblos.

Capítulo I. De los Ayuntamientos.

Artículo 309.- Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos compuestos de alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el jefe político donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos.

Artículo 310.- Se pondrá ayuntamiento en los pueblos que no lo tengan, y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas, y también se les señalará término correspondiente.

Artículo 312.- Los alcaldes, regidores y procuradores síndicos se nombrarán por elección en los pueblos, cesando los regidores y demás que sirvan oficios perpetuos en los ayuntamientos, cualquiera que sea su título y denominación.

Capítulo II. Del Gobierno Político de las Provincias y de las Diputaciones Provinciales.

Artículo 324.- El Gobierno político de las provincias residirá en el jefe superior, nombrado por el Rey en cada una de ellas.

Artículo 325.- En cada provincia habrá una diputación llamada provincial, para promover su prosperidad, presidida por el jefe superior.

Artículo 326.- Se compondrá esta diputación del presidente, del intendente y de siete individuos elegidos en la forma que se dirá, sin perjuicio de que las Cortes en lo sucesivo varíen este número como lo crean conveniente, ni lo exijan las circunstancias, hecha que sea la nueva división de provincias de que trata el artículo 11.

Artículo 335.- Tocaré a estas diputaciones:

Primero. Intervenir y aprobar el repartimiento hecho a los pueblos de las contribuciones que hubieren cabido a la provincia.

Segundo. Velar sobre la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos y examinar sus cuentas, para que con su visto bueno recaiga la aprobación superior, cuidando de que en todo se observen las leyes y reglamentos.

Tercero. Cuidar de que se establezcan ayuntamientos donde corresponda los haya, conforme a lo prevenido en el artículo 310”.

Por lo que se puede apreciar, en lo que se refiere al gobierno de provincias y municipios, es innegable la influencia renovadora y democrática, que permite las primeras experiencias de vida participativa en los ayuntamientos y provincias de la época colonial. Sería interesante realizar otra investigación sobre las aportaciones de este periodo a la cultura de la planeación regional mexicana.

### **2.3 La Experiencia del México Independiente**

Desde su inicio, el gobierno del México independiente estuvo negativamente orientado, pues algunas de sus primeras medidas se dirigieron a eliminar los diversos monopolios coloniales sobre el comercio y la producción de ciertos bienes. La tendencia hacia el sistema económico *laissez faire* se acentuó y poco a poco el gobierno mexicano dejó de ser una empresa mercantil. Las relaciones entre el México independiente y la Iglesia fueron inciertas durante mucho tiempo; en las primeras constituciones se continuó con la unión entre la Iglesia y el Estado, misma que permitía a los religiosos ejercer la autoridad fiscal y les concedieron el privilegio judicial especial. Sin embargo, a pesar de todo esto, sus relaciones fueron inestables y a mediados del siglo XIX inició el divorcio entre ambos sectores, el cual culminó con la ruptura de la relación Iglesia-Estado, así como con la derogación del estatuto especial y de la autoridad de que la iglesia había gozado durante tanto tiempo.

#### **2.3.1 El desorden regional<sup>60</sup>**

La guerra de la Independencia mexicana fue una larga lucha y sus primeras manifestaciones abortaron, pues no parecía del todo claro que el resultado fuera la independencia absoluta. En México, como en otros países de América Latina, grupos fuertes continuaban articulando la esperanza de que perdurara la monarquía; sin duda, se trataba de todos aquellos que por muchos años habían sido beneficiados por la política española y no estaban dispuestos a renunciar a tal privilegio.

---

<sup>60</sup> Tanto Humboldt como el Obispo de Abad y Queipo subrayaban el extremo contraste social que se vivía a finales de la colonia dentro de un intento de separación que se convirtió en revolución y el gran problema de fundar un estado que garantizara la vida regional, Zoraida, tomo II, Op. cit., pp. 233-281

Muestra de este proceder se encuentra en Iturbide, quien fuera coronado Emperador, aunque por un corto tiempo, y que para ayudarse en las funciones del gobierno creó un Consejo de Estado integrado por 30 miembros, todos ellos de la antigua tendencia. Con fines administrativos, dividió al país en cinco capitanías generales, pero a la larga fue inevitable una ruptura más profunda y completa.

En los aspectos más generales, ésta significaba separar los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Confiar a ellos la separación y coordinación de las ramas del gobierno, representaba también distribuir el poder entre el gobierno nacional y las jurisdicciones estatales en que México estaba dividido.

“La explicación del origen del federalismo es el reconocimiento del éxito que tuvo su implantación en los Estados Unidos de Norteamérica, el que fue adoptado por México. Su necesidad real fue la descentralización del poder, reacción necesaria ante tres siglos de centralismo colonial recrudescido y, finalmente, caído en el desmembramiento del Estado Español. Fue la Constitución de 1824 la que estableció el sistema de gobierno federal, decisión fundamental que permitió que ese ordenamiento se consolidara como la primera **Constitución Política Mexicana** y que, a su vez, redundara en la existencia de un gobierno constitucional”.<sup>61</sup>

Tan grave llegó a presentarse el reclamo independentista de Yucatán, Guadalajara, Oaxaca, Querétaro y Zacatecas, que en julio de 1823 se expidió el famoso Voto del Congreso, por el cual el Congreso Constituyente comunicó a las provincias que el sistema que habría de adoptarse sería el de una república federada. Con ello, no solamente evitó la división, sino que obtuvo el apoyo de las provincias que habrían de convertirse en estados libres y soberanos, miembros de la Unión Mexicana.

Sólo poco más de una década tuvo vigencia la Constitución de 1824, puesto que en diciembre de 1835 otro congreso constituyente expidió las llamadas Bases Constitucionales, que eliminaban el federalismo del sistema gubernativo, en un entorno de encono entre liberales y conservadores. Fue así que los estados libres, soberanos e independientes se convirtieron en departamentos a cargo de gobernadores designados

---

<sup>61</sup> Roberto Ortega, Lomelín, *Federalismo y Municipio*, México, Fondo de Cultura Económica (FCE), 1989.

por el Ejecutivo Supremo. Sin embargo, el centralismo no fue una solución, sino una imposición. En 1843 se acentuó el centralismo, al ser expedidas las bases de Organización Política de la República Mexicana. El saldo del centralismo fue un germen de desorden y, con ello, de pérdidas irreparables.

Todo eso quedó de manifiesto en las Bases para la Administración de la República de 1853. Sobrevino entonces la guerra de Reforma, el episodio imperial mexicano, el triunfo federal, la Constitución de 1857 y la restauración de la República Federal. La Constitución de 1857 restableció el federalismo como una reconquista de las aspiraciones regionales ya establecidas en 1824, ya que era, y es, lo adecuado a las características de la nación.

Finalmente, el Congreso promulgó la nueva Constitución el 5 de febrero de 1857. Esta declaraba la libertad de enseñanza, de imprenta, de industria, de comercio, de trabajo y de asociación. Volvía a organizar al país como una República Federal. Entre otras cosas, incluía un capítulo dedicado a las garantías individuales, y un procedimiento judicial para proteger esos derechos conocidos como *amparo*. También apoyaba la autonomía de los municipios, en que se dividen los estados desde un punto de vista político.

Olvera propuso una nueva distribución territorial, al señalar que la tierra debería pertenecer a todos los hombres. Por su parte, el punto de Castillo de Velasco también se refería a la propiedad territorial con medición de su injusta distribución, y se mostraba partidario del aumento de propietarios y de otorgar soberanía a los municipios. Ponciano Arriaga, ante la situación real del campesino, en especial del indígena, pugnaba por la justa repartición de la propiedad territorial. Destacado en su postura, elaboró un análisis de cómo el campesino se encontraba en condiciones de franca miseria y explotación, cada vez más crítica con el paso de los años.

Con el fin de la descentralización de funciones del periodo colonial, terminó el dominio de las clases superiores y, por primera vez, ministros centralizados y responsables ante el ejecutivo se convirtieron en depositarios del poder administrativo.

Indudablemente que el resultado de las luchas internas culminó en una serie de normas. A continuación se relacionan las más importantes leyes del México independiente, que impactaron de forma contundente el desarrollo regional:

- **Ley sobre administración de justicia y Orgánica de los Tribunales de la nación, del distrito y territorios**, llamada Ley Juárez, del 23 de noviembre de 1855.
- **Ley de desamortización de fincas rústicas y urbanas, propiedad de corporaciones civiles y eclesiásticas**, llamada Ley de Lerdo, del 25 de junio de 1856.
- **La Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos**, del 5 de febrero de 1857.
- **Ley sobre Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos del Clero Secular y Regular**, del 12 de junio de 1859.

Las finalidades esenciales de los reformistas y sus disposiciones pueden enmarcarse en un intento por sentar las bases de un Estado liberal, laico, donde se respetarán las libertades y, además, permitirá el desarrollo de una administración neutra, como se puede apreciar en las siguientes intenciones:

Desamortizar la propiedad, especialmente la eclesiástica. La desamortización estaba encaminada a poner en circulación grandes recursos, que no eran suficientes ni debidamente explotados por la Iglesia, con el fin de que pudieran ser aprovechados por todos los sectores del país. Esta disposición ponía igualmente en circulación los bienes de las comunidades civiles, muchas de las cuales no cumplían con las finalidades y destino para los que habían sido constituidas.

Nacionalizar los bienes inmuebles, propiedad de la Iglesia. Se revertían en la nación todos los bienes que ella había constituido, destinados a satisfacer objetos piadosos, de beneficencias o de culto; la nación tendía a mantener el dominio de una vasta propiedad que el pueblo había contribuido a formar, la cual sería vigilada por el Estado.

Así, el gobierno mexicano, en este periodo, realizó limitada o nula planeación (y mucho menos regional). No promotor económico, sus funciones se redujeron a las necesarias

para dirigir ingresos suficientes; de tal forma, el sistema se derrumbó ante la inestabilidad crónica y de anarquía que dejó a México en un caos completo y ningún partido o grupo tenía suficiente estabilidad para hacer prevalecer un proyecto de nación.

Todo fue en una lucha por el poder de los jefes más importantes del ejército. Ante la falta de estabilidad interna, México se vio envuelto en tres guerras; en la primera perdió Texas, en 1835; la segunda le costó casi la mitad de su territorio nacional y la tercera lo sometió a cinco años de dominación por el ejército francés y un emperador austriaco, por lo cual aumentó la miseria e inestabilidad política. En este escenario, no podía desarrollarse una planeación regional. México se convirtió en tierra de caudillismo personalizado, derroche y deshonestidad; el servicio gubernamental que sufrió más por la confusión general fue la administración hacendaría, ya que no había personal capaz ni honesto para realizarla<sup>62</sup>.

Con la industria y el comercio interrumpidos por la separación y por la salida de un gran número de empresarios, las fuentes normales de ingreso se agotaron y, como no había permanencia en el gobierno, se recurrió una y otra vez a los empréstitos interiores y exteriores con intereses muy altos. Se gastaba mucho en la milicia, además de que no se hacían los pagos de los préstamos, y el gobierno se vio obligado a sostenerse de las cargas forzosas de impuestos a la población.

El movimiento de reforma lanzó al país a una guerra civil, donde triunfaron eventualmente las fuerzas liberales, no sólo contra las fuerzas conservadoras, sino también contra la intervención europea. Las fuerzas liberales, después de esta lucha, agotaron sus recursos, y su dirigente, don Benito Juárez, murió. La nación se encontraba en un colapso económico y político.

---

<sup>62</sup> Reyes Heróles, Jesús, *El Liberalismo Mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1982

### **2.3.2 El Autoritarismo Porfirista**

Las reformas administrativas más importantes de esta época fueron sobre todo las de carácter financiero y su éxito se debió a Limantur. Con la reforma administrativa del presupuesto se alcanzaron ventajas importantísimas para la época; por tanto, la idea de un presupuesto ejecutivo es bastante añeja en México.

Uno de los aspectos que requirió ciertas técnicas de planeación regional fue la introducción de los ferrocarriles; se construyó la línea México a Paso del Norte.

Los inversionistas y concesiones a extranjeros, en 1882 y 1883, durante el gobierno de González, construyeron tres mil 821 kilómetros de vías. Sin embargo, los contratos, otorgados sin orden ni sistemas, no formaban parte de un programa fundamentado en estudios sobre zonas de producción, consumo y distribución de la población. La inexistencia de productos sobre el rumbo, longitud y característica de las líneas provocó que las compañías extranjeras construyeran las grandes rutas -Nacional, Internacional y Central-, como una simple prolongación en territorio mexicano, de las vías ferroviarias norteamericanas, para servir casi exclusivamente a la exportación de los productos mineros, agrícolas y ganaderos hacia el vecino país.

Otras rutas importantes, también construidas con capital extranjero, fueron el Ferrocarril Mexicano, el Ferrocarril Interoceánico y el de Veracruz al Istmo, que estaban fundamentalmente destinadas al transporte de bienes para el comercio exterior con Europa.

La creación del Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas, en 1891, fue el primer intento para controlar las anárquicas y subvencionadas concesiones ferrocarrileras; el gobierno decidió regular de modo más directo el régimen de éstas y los requisitos para obtenerlas, lo que originó la primera Ley General de Ferrocarriles, expedida ese mismo año, cuando se contaba con poco más de 12 mil kilómetros de vías construidas, alcanzando 11 mil 404 kilómetros de vías en total.

Hacia fines de 1890, quedaron consolidados también los ferrocarriles yucatecos de vía angosta, que conectaban a Mérida por Campeche, Muna, Valladolid y Peto. Al término

del porfiriato existían en el país ocho líneas de vía ancha en construcción, 49 de vía angosta y otras 13 sin terminar, además de las líneas estatales y pequeñas particulares.

#### **a. Caminos**

La construcción de caminos no sobrepasó los mil kilómetros y el objetivo principal era alimentar las estaciones de los ferrocarriles y, en menor cuantía, comunicar zonas que carecían de medio de transporte. El descuido era tal, que los caminos unían poblaciones, pero no conducían al ferrocarril; se encontraban intransitables.

Se construyó el camino de Tehuacán a Oaxaca y Puerto Ángel; el tramo del Infiernillo y el camino de Tula a Ciudad Victoria. En 1895, se expidió una Ley que encargaba a los estados la responsabilidad de la reparación y conservación de los caminos dentro de su territorio, correspondiendo a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas la atención de aquellos que tenían el carácter de vías federales. En virtud de este mismo ordenamiento, se concedían subsidios a las entidades federativas para la construcción de sus caminos estatales.

#### **b. Actividad marítima y portuaria**

Al final del Porfiriato, se intensificó el tráfico marítimo en el Golfo, toda vez que llegaban periódicamente buques de 10 compañías navieras, entre europeas, americanas y mexicanas. Por lo que toca al Pacífico, sólo una línea inglesa y dos mexicanas daban servicio. Con el crecimiento del tráfico marítimo, hubo necesidad de acondicionar varios puertos, como los de Veracruz, Manzanillo, Salina Cruz y especialmente el de Tampico.

Motivo de preocupación para el gobierno fue el enlace de los puertos con el interior del país y para ese fin se construyeron las vías férreas que comunicaron a Veracruz con la capital, Salina Cruz y Coatzacoalcos; no se concluyó la de México a Acapulco y solamente una parte de la de México a Tampico.

### **c. Obras del Ministerio de Transportes y Comunicaciones**

El 13 de mayo de 1891 se promulgó la ley expedida por el Congreso, con base en la que se establecía la distribución de los quehaceres públicos del Poder Ejecutivo en siete ministerios de Estado, entre los que figuraba por primera vez el de Comunicaciones y Obras Públicas, lo que viene a significar un cambio en la política de construcción de caminos, considerándose que las carreteras y su desarrollo eran indispensables para impulsar la economía del país.

Finalmente, se puede advertir la enorme experiencia en materia de planeación regional prehispánica, que fue olvidada e incluso rechazada en la Colonia. Son indudables los serios intentos de planeación regional por controlar extensas regiones para beneficio de la Corona. Durante el México independiente se dieron enfrentamientos entre federalistas y centralistas, lo que desembocó en pugnas y un verdadero caos gubernamental. En el periodo porfirista surgieron serios intentos por desarrollar políticas regionales; sin embargo, éstas no han tenido continuidad ni sistematización y tal parece que las experiencias de una etapa histórica han sido olvidadas, desdeñadas, y se han buscado alternativas “modernas”, que han surtido efecto sobre todo en Norteamérica.

### CAPITULO III PLANEACIÓN REGIONAL EN EL SIGLO XX

En este capítulo se hace un repaso histórico de la planeación regional en México, de los años 1910 a 2000. Aunque es difícil distinguir con rigor las acciones de planeación regional de la tradicional planeación nacional “centralista” o sectorial, es conveniente partir del seguimiento de las experiencias de planeación del gobierno federal y rescatar las acciones orientadas hacia el desarrollo territorial.

En realidad, no existe un acuerdo entre los estudiosos para la clasificación de las etapas en que podrían analizarse las aportaciones de la planeación regional en México; sin embargo, la historia de la planeación nacional cuenta con algunos investigadores. José Luis Ceceña<sup>63</sup>, por ejemplo, divide en cinco partes el periodo que va de 1928 a 1982. Este autor distingue un rasgo en cada etapa, del cual proviene la denominación de cada una de ellas:

1. Planificación económica por el deseo de planificar (1928-1946)
2. Planificación económica como base para obtener préstamos internacionales (1947-1958)
3. Planificación económica hacia cambios estructurales (1959-1970)
4. Planificación económica en un gobierno de “transición” hacia lo mismo (1971-1976)
5. Planificación económica al revés (1977-1982)

Pichardo Pagaza<sup>64</sup>, uno de los estudiosos más conspicuos del tema, que cuenta con formación teórica y experiencias de prácticas de gobierno y administración pública, hace un repaso de los antecedentes de la planeación del desarrollo, de la siguiente manera:

1. Estudia los primeros dos planes sexenales e incluye al Sexenio de Alemán.
2. La Secretaria de la Presidencia (López Mateos, 1958-1964)

---

<sup>63</sup>Cfr. Ceceña Cervantes, José Luis, *La planificación económica nacional en los países atrasados de orientación capitalista (el caso de México)*, México, UNAM, 1982 pp. 53-203.

<sup>64</sup> Pichardo Pagaza, Ignacio, *Diez años de Planificación y Administración Pública en México, (ensayos)* México, S.E.I.S.A. 1974 En los antecedentes enumera organismos que han tenido funciones de planeación de 1933-1958.

### 3. La Comisión Intersecretarial para la Formulación de Planes Nacionales de Desarrollo (1962)

Leopoldo Solís<sup>65</sup>, uno de los más destacados economistas del país, hace una recopilación y evaluación de planes y programas de desarrollo económico y social en México, tales como:

1. Primer Plan Sexenal, 1934-1940
2. Segundo Plan Sexenal, 1941-1946
3. Programa Nacional de Inversiones, 1953-1958
4. Plan de Acción Inmediata 1962-1964
5. Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, 1966-1970

Jaime Sobrino<sup>66</sup>, quien ha retomado más el análisis de asuntos relacionados con la planeación regional, para el estudio de la administración y planeación territorial, divide su ensayo en:

1. Políticas de impacto territorial aislado, 1940-1970
2. Estrategia económica nacional y políticas de desarrollo equilibrado, 1971-1976
3. Planificación urbano-regional institucionalizada, 1977-1982
4. Sistema Nacional de Planeación y Acciones ante la Crisis Económica, 1983-1988
5. Acciones para el reordenamiento territorial y mejoramiento solidario de la calidad de vida de la población, 1989-1994

Divisiones como las anteriores son múltiples, como diversos son los campos y disciplinas que abordan el tema (geografía, sociología, antropología, economía, entre otros). Para los fines de la presente investigación, básicamente se retomarán los periodos de gobierno y se intenta hacer una síntesis de las principales aportaciones en materia de planeación regional.

---

<sup>65</sup> Solís, Leopoldo, *Planes de desarrollo económico y social en México*, México, SEP DIANA, 1975. Por su parte Ceceña Cervantes Salvador Corro, et al. *En Planes sin Planificación*, México, proceso, 1980, analiza las acciones del Plan Global de Desarrollo de López Portillo desde un enfoque fundamentalmente crítico.

<sup>66</sup> Sobrino, Jaime, *Gobierno y administración metropolitana y regional*, México, INAP, 1993.

### **3.1 Planeación regional en la Revolución de 1910**

Antes de abordar cada uno de los periodos señalados, es pertinente resaltar algunos esfuerzos que impactaron regionalmente al país, por parte de los líderes de la Revolución de 1910. Se trata de los acontecimientos que sentaron las bases para lo que después sería el Estado Moderno.

#### **3.1.1 Los Zapatistas**

A partir de la proclamación del Plan de Ayala, los zapatistas liquidaron el latifundismo y repartieron la tierra; confiscaron los ingenios y una gran empresa papelera y los pusieron a trabajar en beneficio de la población. Asimismo, fundaron un banco agrícola y abrieron numerosas escuelas primarias y para adultos; reorganizaron la vida política de los municipios, dando impulso a la organización tradicional de los campesinos y creando comités de vigilancia.<sup>67</sup>

Lamentablemente, existe poca información de estos esfuerzos, que no fueron consistentes ni continuos. Incluso, a la muerte de Emiliano Zapata, sus seguidores cedieron a las políticas gubernamentales de la élite del poder.

#### **3.1.2 Los Villistas**

Por su parte, Francisco Villa, en Chihuahua, en la Hacienda de Canutillo, emprendió acciones sociales radicales, impuso controles de precios, abrió escuelas y destinó gran parte de los impuestos de guerra a abastecer productos básicos a la población. Se destaca el valor de igualdad de trato e igualdad de oportunidades (“Es justo que todos aspiremos a ser más, pero también que todos nos hagamos valer por nuestros hechos”). Los trabajadores recibían salarios muy superiores al promedio nacional. Como agricultor, Villa era un entusiasta partidario del progreso tecnológico aplicado a la producción del campo.<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup> <http://www.elbalero.gob.mx/historia/html/rev/biozapata.html>

<sup>68</sup> [http://es.wikipedia.org/wiki/Pancho\\_Villa](http://es.wikipedia.org/wiki/Pancho_Villa)

Y, finalmente, este prestigio, ganado en acciones pragmáticas, colocaba a Villa como un líder que, aunque en retiro, representaba un liderazgo latente en continuo peligro o presión por desbordarse y cuestionar o desprestigiar las políticas gubernamentales regionales, lo que hizo necesaria su eliminación.

### **3.1.3 Los Constitucionalistas**

En el transcurso de 1915, sin embargo, los triunfos militares constitucionalistas pusieron en serio peligro el ideal agrarista; la restitución directa de tierras a los pueblos y la fundación de colonias agrícolas de peones en las haciendas. Carranza promulgó el 6 de enero de 1915 una Ley de la Reforma Agraria, que permitía el acceso a la tierra para los campesinos que la trabajan. Se constituyó en el principal instrumento de colonización del país; se crearon 153 colonias agrícolas con impacto regional. Este principio de redistribución de la tierra a los campesinos se integró a su vez en el Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el año 1917. La Ley Agraria instituye así el proceso de reparto que daría sustancia a la primera etapa de la Reforma Agraria; para ello, se creó la Comisión Nacional Agraria y las Comisiones Locales Agrarias.

Se reconoció la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protegió su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas. La Ley defendería la integridad de las tierras de los grupos indígenas. La Ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegería la tierra para el asentamiento humano y regularía el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común, y la provisión de acciones de fomento, necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores.

Con respecto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones más convenientes para el aprovechamiento de sus recursos productivos, la Ley reguló el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo, estableció los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrían asociarse entre sí, con el Estado o con terceros, y otorgar el uso de sus tierras; y tratándose de ejidatarios, podrían transmitir sus derechos de parcela entre

los miembros del núcleo de población. Igualmente, fijaría los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgaría al ejidatario el dominio de su parcela. En caso de enajenación de parcelas, se respetaría el derecho de preferencia que la ley preveía.

La Constitución de 1917 estableció las bases legales y división de poderes federales, estatales y municipales. En los artículos 39 y 40 se constituye una República Federal, compuesta por estados libres y soberanos, pero unidos en una federación, y el capítulo II de las partes integrantes de la federación y del territorio nacional (del Art. 42 al 48)

### **3.1.4 El Gobierno de Obregón**

En el periodo de Álvaro Obregón<sup>69</sup> era necesario reparar lo que estaba destruido y cumplir con lo que la Revolución había ofrecido a los mexicanos. Para ello, comenzaron a expropiarse latifundios y a repartirse tierras a los campesinos que no las tenían. Se fijaron salarios mínimos, horarios de trabajo y condiciones de seguridad en las minas y fábricas. Se apoyó a los obreros para que pudieran organizar los primeros sindicatos. En este periodo, destacó también la desaparición del Departamento de Aprovechamientos Generales y la creación del Departamento de Estadística Nacional.

Fueron verdaderos intentos por traducir en logros, las aspiraciones y sacrificios revolucionarios, lo que le daría a Obregón un gran prestigio, aun después de su mandato, lo que explica la lógica de su intención de reelección.

### **3.1.5 El Maximato**

Durante el gobierno de Plutarco Elías Calles<sup>70</sup> (1924-1928) se multiplicaron las organizaciones obreras y campesinas. En 1925 creó un banco central, el Banco de México e inició la construcción de la red de carreteras y de las primeras grandes presas para regar tierras. La Comisión Nacional de Caminos, El Banco Nacional de Crédito

---

<sup>69</sup> Casasola Gustavo realizó una *Biografía Ilustrada del General Alvaro Obregón*, México, Editorial Gustavo Casasola, S.a., 1975

<sup>70</sup> Secretaría de Educación Pública, Plutarco Elías Calles *Pensamiento político y social, Antología (1913-1936)*, México, Fideicomiso Archivos Plutarco Elías Calles y Fernando Torre Blanca-Fondo de Cultura Económica, 1992

Agrícola y Ejidal, las centrales agrícolas. En la época del presidente Calles hubo intentos para reorientar la política económica mexicana. En 1928 se crearon el Consejo Nacional de Estadística y el Consejo Nacional Económico.

Es conveniente advertir que existieron aportaciones comunitarias de los cristeros en materia de planeación regional. Hay que recordar la tradición sinarquista del bajío; no es casual que las regiones controladas realizaran algunas acciones de desarrollo regional comunitario.

Sin embargo, la planeación regional tiene sus orígenes en la Ley sobre Población General (LPG) de la República de 1930<sup>71</sup>, que en su artículo 1o estableció que: “La planeación...tiene por objeto coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del gobierno, para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de realizarlo en una forma ordenada y armónica, de acuerdo con su topografía, clima, población, historia y tradición, vida funcional, social y económica, la defensa nacional, la salubridad pública y las necesidades presentes y futuras”.

Las consideraciones para expedir esta ley fueron el progreso, alcanzar una vida más cómoda y más higiénica, que buscaba dentro del bienestar individual el interés colectivo, para lograr que toda medida administrativa importante obedeciera a un programa definido basado en el estudio previo del desarrollo del país.

Para lograr ese objetivo, se propuso la elaboración del Plano Nacional de México, que comprendía la división del territorio nacional en zonas, clasificándolas de acuerdo con sus características, funciones y los diferentes usos a que se destinaran: la planeación y zonificación urbana y regional y la formación de los planos reguladores del Distrito y territorios federales, así como el plan de organización para controlar el sistema hidrográfico del Valle de México; la determinación de la red de todas las vías de comunicación y transporte; la ubicación adecuada y características de puertos fluviales y marítimos, así como de aeródromos; los lineamientos del programa de reforestación y de reservas forestales y parques nacionales en toda la República.

---

<sup>71</sup> Conviene decir que los arquitectos Carlos Contreras y José Luis Cuevas Pietrasanta, quienes habían estudiado en Estados Unidos y en Inglaterra, influyeron en la elaboración de esta **Ley**.

Para llevar a cabo la división del territorio nacional en zonas, la LPG señaló áreas de recursos naturales (animales, vegetales y minerales), agrícolas, ganaderas, de caza y pesca, mineras, petroleras, carboníferas y de caídas de agua de irrigación. Además, se previó una Comisión Nacional de Planeación, cuyo presidente honorario sería el presidente de la República, y el presidente ejecutivo, el secretario de Comunicaciones y Obras Públicas. Esa Comisión se formaría con un representante técnico de cada una de las secretarías y departamentos de estado, del Departamento del Distrito Federal y de los territorios de la Federación, además de representantes de instituciones académicas, científicas, profesionales y económicas. La Comisión Nacional de Planeación tendría el carácter de Cuerpo Consultivo de la Comisión de Programa.

La Ley estimó que la Comisión Nacional de Planeación, siendo un órgano de carácter consultivo, serviría para lograr que el gobierno tuviera el apoyo de una opinión pública consciente y convencida de los objetivos de mejoramiento social colectivo que pretendía alcanzar el Ejecutivo, además de estimular la iniciativa y cooperación privada y para despertar el interés de los mexicanos en los problemas relacionados con la formación del “Plan Nacional de México”, siendo un elemento valioso de ayuda a la Comisión de Programa, como órgano oficial del gobierno en este asunto.

La Comisión de Programa dependía de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas y estaba presidida por el secretario de esa dependencia. Esta comisión se integraba con el personal de esta Secretaría, que fijaría el reglamento de esta Ley, y con un representante técnico de cada una de las secretarías y departamentos de Estado, Departamento del Distrito Federal y de los territorios de la Federación (artículo 90). José Luis Ceceña consideró que esta ley se ocupó más de cuestiones geográficas, de urbanismo, de comunicaciones, de bosques, que de tratar elementos económicos.<sup>72</sup>

### **3.2 Primeros planes sexenales**

Dado los limitados resultados de los gobiernos posrevolucionarios, entre los grupos gubernamentales más poderosos tuvieron la inquietud de establecer un plan que uniera las diversas tendencias revolucionarias y que acallara las carencias y demandas de los

---

<sup>72</sup> Cfr. Ceceña Cervantes, José Luis, op.cit.

grupos populares. Al respecto, existen dos planes sexenales que a continuación se presentan.

### **3.2.1 Primer Plan Sexenal 1934-1940**

En 1933, durante el régimen de Abelardo L. Rodríguez, se formuló el primer Plan Sexenal. Fue elaborado por técnicos del gobierno federal y por la Comisión del Programa del Partido Nacional Revolucionario, para aplicarse en el periodo de Cárdenas (1934-1940), es decir, fue elaborado por una administración saliente, sin existir en el sistema ninguna disposición que le diera continuidad a la política económica.

El mencionado periodo se caracterizó por un crecimiento de la intervención del Estado en la vida económica, debido principalmente a las fluctuaciones mundiales de los años de entre guerra. En el ámbito interno, la atención del Estado pasó del fortalecimiento del poder central y la búsqueda de la estabilidad política, a la intervención directa en la economía.

El sector agrícola mostró signos de recuperación, al disminuir la incertidumbre respecto a la propiedad de la tierra, con la aplicación de los programas de reforma agraria. La producción de alimentos creció, se expandieron las aldeas agrícolas, cooperativas y semicooperativas. La irrigación aumentó en forma gradual y empezó a hacerse efectivo el crédito agrícola.

Por otra parte, se amplió el poder de la banca central y se crearon algunas instituciones de crédito, como Nacional Financiera, el Banco de Crédito Ejidal y el Banco Nacional de Comercio Exterior, asociado a los procesos de industrialización y urbanización. Se presentó una considerable emigración de las zonas rurales a las ciudades, lo que impulsó a la industria de la construcción y la instalación de sistemas de distribución de energía eléctrica, agua y transporte.

La industria, que en los primeros años de la década tuvo una breve contracción, durante el periodo 1934-1940, se expandió rápidamente. El capital en bienes de

inversión se incrementó y nuevas ramas, como el cemento, hierro y acero empezaron a crecer.

El primer plan sexenal, que es un primer intento por ordenar la respuesta de los gobiernos revolucionarios, está constituido por 14 temas, de los cuales destacan los siguientes puntos, relacionados con el desarrollo regional:

1. Agricultura, donde señala la necesidad de seguir dotando de tierras a los núcleos de población que carezcan de ellas y organizar y capacitar al sector campesino. También recomienda la formación de sociedades cooperativas, el estudio del potencial agrícola y el desarrollo del crédito.
2. Economía Nacional. El Plan recomienda la intervención del gobierno en lo referente a la explotación de recursos naturales...
3. Comunicaciones y Obras Públicas. Considera la construcción de caminos como prioritaria para estimular la distribución de productos nacionales, así como el desarrollo de las vías aéreas, marítimas y ferroviarias, para lo cual debían coordinarse las actividades de la federación, los estados y los municipios.
4. Salubridad Pública. Recomendación combatir las causas de endemias, epidemias y mortalidad infantil, a través de la introducción de servicios públicos fundamentales y de incrementar los presupuestos y la reglamentación sobre condiciones de higiene en fábricas y talleres.

Cabe destacar que el primer plan sexenal 1934-1940, elaborado por una administración saliente, no contaba con un programa financiero ni existían los instrumentos prácticos para su ejecución. Tampoco previó el establecimiento de un organismo que coordinara las políticas de planeación y que revisara periódicamente el cumplimiento de las metas, por lo cual no se ejecutó.<sup>73</sup>

---

<sup>73</sup> Rita M. A Ferrari, Planeación del Desarrollo en México, Materia: Desarrollo y Planeación Bloque: Concentración Profesional, ClaveCPE6, Modalidad de estudio: No escolarizada Carrera: Economía. (Universidad Abierta)

### **3.2.2 Segundo Plan Sexenal 1941-1946**

El segundo plan sexenal fue elaborado durante la administración de Cárdenas, por la Secretaría de Gobernación, oficina técnica encargada del plan. Sin embargo, no correspondió al proyecto político y económico de la administración responsable de su ejecución, por lo cual no se aplicó.

El periodo se vio influido por la Segunda Guerra Mundial que, junto con factores internos, provocaron una aceleración en el crecimiento de la economía mexicana. El producto interno bruto creció a una tasa poco menor al seis por ciento, destacándose la producción de artículos manufactureros, textiles y sustancias químicas, así como la producción de energía eléctrica y petróleo.

La escasez interna, generada por las limitaciones en las importaciones derivadas del conflicto, y el aumento de la demanda exterior de manufacturas, sirvieron de estímulo a la industrialización del país; sin embargo, la oportunidad ofrecida por la guerra no se hubiera podido aprovechar, de no existir varios factores internos, como el rápido crecimiento de las ciudades, los efectos positivos del programa cardenista de reforma agraria, el impulso a la inversión en industrias de bienes de capital, hierro y acero, ocurrido durante los años de 1934 a 1940, aunado a las grandes inversiones realizadas por el sector público en el mismo periodo. El sector agrícola aumentó su actividad, principalmente en la producción destinada al comercio exterior.

La administración encabezada por Manuel Ávila Camacho empezó a tener mayor intervención en la economía. Además, se estableció un sistema para la regulación del crédito y se amplió el poder del Banco de México, al transformarse de un banco central de emisión a una institución capaz de sancionar la política monetaria. El sector público invirtió sumas considerables, destacando las destinadas a las empresas petroleras nacionalizadas, al sistema ferroviario, al desarrollo rural, al sistema de caminos transitables en todo tiempo y al sistema de irrigación.

Es indudable que este gobierno enfrentó nuevas circunstancias internacionales y lo que estableció respecto a la planeación, contrastó con las débiles acciones de gobierno; sin

embargo, el contenido del Plan puede dividirse en los siguientes aspectos en materia regional:

1. Incrementar la participación del estado en la economía
2. Proteger el ingreso de la población
3. Organizar el crédito para el fomento de la producción agropecuaria e industrial
4. Restituir, dotar y ampliar los ejidos con tierras y aguas y aumentar su producción
5. Fomentar la producción agropecuaria como base de la economía agrícola del país
6. Controlar la producción agropecuaria para que responda a las necesidades del país
7. Abastecer de energía eléctrica a las localidades urbanas y rurales
8. Elevar el nivel cultural y económico de la población
9. Proporcionar cobertura a riesgos profesionales y sociales para los trabajadores
10. Impulso al alfabetismo y preferencia a la educación de la población rural
11. Fomentar la investigación científica
12. Incrementar los servicios de salubridad pública

Al comparar los planes sexenales anteriores, el segundo incluye: a. Un capítulo de planeación y coordinación del sector público para la programación gubernamental; b. La coordinación del sector público mediante convenios; c. La creación del Supremo Consejo de la Nación, representados los sectores sociales, que faculta al ejecutivo a realizar modificaciones.

En 1942 se estableció la Comisión Federal de Planeación Económica, con el fin de mejorar las estadísticas, hacerlas suficientes y confiables para la regulación económica, aunque prácticamente no se operó.

### **3.3 Cuencas hidrológicas 1946-1952**

En campaña, Miguel Alemán abordó la planeación económica y realizó eventos en más de la mitad de los estados, con participación de los representantes de pequeños productores y dirigentes sindicales. En cada reunión se analizaron problemas nacionales y regionales, divididos en agricultura, industria, transporte y turismo.

En tal administración proliferaron los organismos públicos y empresas paraestatales, originándose problemas de control y financiamiento. Por eso, se creó la Comisión Nacional de Inversiones en la SHCP, con la función de controlar, vigilar y coordinar los presupuestos de 75 organismos autónomos y empresas paraestatales.

En el periodo, impulsó la industria con políticas proteccionistas hacia el sector privado y a las inversiones en obras de infraestructura, al desarrollo económico y la agricultura de riego de exportación. Para estimular las inversiones al sector privado, se redujeron las restricciones al crédito del Banco de México. Las inversiones crecieron y aumentó también la corriente de inversión extranjera. Las inversiones en infraestructura agrícola se concentraron en el norte del país y se proporcionó mayor seguridad a la propiedad agrícola, con lo que se captaron inversionistas privados.

### **3.3.1 Tennessee Valley Authority - Experiencia en Estados Unidos**

Este gobierno fue influido por la experiencia de planeación regional en el Río Tennessee, en Colorado, Estados Unidos, e impactó los proyectos de cuencas hidrológicas en México. En TVA se aprovecharon las cuencas hidrológicas, no sólo con la idea de prevenir inundaciones, generar electricidad y aprovechamiento del agua para la agricultura, sino que también se impulsaron la descentralización y la aplicación de la ciencia, con la intención de aprovechar racionalmente el agua.

Con el fin de resumir un conjunto de acciones de planeación regional TVA, que marcaría un parteaguas en los procesos de desarrollo regional futuros en todo Latinoamérica, se presentan sus principales objetivos:

- a. Mejorar la navegación y control de inundaciones; repoblación forestal y uso adecuado de los terrenos del valle.
- b. Desarrollo agrícola e industrial.
- c. Reproducción y venta de energía eléctrica.

d. Se estableció la construcción de presas para generar energía eléctrica, controlar el agua y mejorar las técnicas agrarias y de navegación fluvial, creación de hospitales y escuelas.<sup>74</sup>

Bajo la influencia de los éxitos obtenidos por la “Autoridad del Valle de Tennessee” se concibió un desarrollo regional, aprovechando las principales cuencas hidrológicas del país. Para ello, se crearon organismos como comisiones ejecutivas descentralizadas, dependientes de la Secretaría de Recursos Hidráulicos.

### **3.3.2 La planeación regional de las cuencas hidrológicas**

Conviene recordar que el desarrollo del México moderno se gestó alrededor de las grandes metrópolis de Monterrey, Guadalajara y el Distrito Federal. Para 1940, los problemas de congestionamiento de las actividades productivas y de las comunicaciones integraban la agenda de gobierno. Con el propósito de desactivar este desequilibrio y estimular otras regiones, se diseñaron y aplicaron programas para las zonas tropicales de la costa, por ser regiones menos favorecidas en la distribución de recursos y poseer cualidades potenciales para la explotación comercial agropecuaria.

Inspirado en la TVA, que Estados Unidos llevó a cabo como estrategia de reactivación durante la gran depresión de los años 30, en México se instrumentó el Programa de Cuencas Hidrológicas<sup>75</sup>. En 1951, se creó la Comisión del Río Grijalva. El proyecto comprendía la planeación y construcción de obras de infraestructura, bordos de defensa contra inundaciones, aprovechamiento de las aguas del río, desarrollo hidroeléctrico de provisión de agua potable, de navegación portuaria y de comunicaciones en general, hasta crear poblados, regularizar la tenencia de la tierra y desmontar y colonizar zonas boscosas.

---

<sup>74</sup> Las nuevas industrias, atraídas por el bajo costo de la electricidad y mano de obra diversificaron la energía la economía sureña y beneficiaron a un área empobrecida hasta entonces. Mariposee Roosevelt firmo la ley que creaba la (TVA) una corporación del estado pero con flexibilidad y la iniciativa de una empresa privada. El valle de Tennessee abarca 106 mil kilómetros cuadrados, en situación donde el 3 por ciento de los habitantes tenían electricidad el 30% tenía malaria.

<sup>75</sup> Se presenta la experiencia en Aragonés Ana Ma. Y Candia Miguel José, *Planes de Desarrollo y Política demográfica en México*, México, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Actlán-UNAM, 1990, pp. 129-204

Para el Sur-Sureste entraron en operación distintos proyectos en zonas o entidades específicas entre 1940-1990, entre ellos: la creación de las Comisiones del Papaloapan (1974) y el Grijalva (1951), ambos en el marco del modelo de desarrollo regional por cuencas hidrológicas, cuyo propósito fue la promoción del desarrollo rural regional, la creación de presas y distritos de riego. A estas iniciativas se sumó el Plan Chontalpa en Tabasco (1966), que representó uno de los esfuerzos por colonizar el trópico húmedo. Otros proyectos fueron: El Programa de Reordenación Henequenera y Desarrollo Integral de Yucatán (1982-1985); El Programa de Desarrollo Rural Integral de las Mixtecas Oaxaqueñas Alta y Baja (1948-1988) y los Planes Estatales de Chiapas y Guerrero. Llama la atención que entre los años 1980-1990 se haya creado el Programa de Desarrollo de la Región Sureste (1982-1986).

En 1961, el gobierno puso a consideración del BID el proyecto “El Limón”, que pretendía lograr el desarrollo de 50 mil hectáreas destinadas a la explotación agrícola, antecedente del Plan Choltapan, en 1966, región en los límites con el estado de Veracruz (municipios de Cárdenas, Huimanguillo, Comacalco, Jalpa, Cuduacan, Nacajuca y Paraíso), con 800 mil hectáreas. Se realizaron obras de drenaje, reduciendo los pantanos, y se obtuvieron tierras para la agricultura y la cría de ganado, la tala inmoderada de bosques y selvas en algunos municipios.

Sin duda, la experiencia de estas cuencas es la más relevante en materia de planeación regional en toda la historia de México. Sin embargo, no se dio seguimiento a sus esfuerzos y mucho menos la continuidad que se requería. En la mayoría de los proyectos se carece de una evaluación e información de su impacto regional y sus resultados.

### **3.4 La Comisión de Inversiones, 1952**

Al inicio del régimen de Adolfo Ruiz Cortines se pasaba por una recesión económica; una comisión mixta de expertos del gobierno mexicano y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento sugirió al Presidente la necesidad de elaborar un plan de desarrollo. En respuesta, en 1953, Ruiz creó la Comisión de Inversiones, con la finalidad de elaborar un plan de inversiones del sector público 1953-1958. El comité

estaba integrado por representantes de las secretarías de Hacienda y Economía, bajo la autoridad de la Secretaría de Hacienda, el Banco de México y Nacional Financiera.

El funcionamiento de la Comisión de Inversiones se vio obstaculizado por los otros organismos del sector público, al no manejar su presupuesto autónomo y limitar la libertad de acción de las entidades. Para resolver los inconvenientes, el comité de inversiones fue independizado y pasó a ser controlado directamente por el Presidente, transformándose en lo que se conoció como la Comisión de Inversiones que tuvo como funciones:

- a. Estudiar y evaluar proyectos de inversión de acuerdo a las necesidades del país.
- b. Formular estudios económicos destinados a coordinar la prioridad, el volumen y el papel de las inversiones públicas, conforme a los objetivos de la política económica y social.
- c. Someter a consideración del Presidente un programa de inversiones públicas.
- d. Sugerir ajustes periódicos al programa de inversiones públicas.

Las dependencias del sector público debían proporcionar la información que la Comisión les pidiera y someter las inversiones a su aprobación. Los proyectos supuestamente se seleccionaron con base en criterios de productividad, beneficio social, coordinación, grado de avance de proyectos ya iniciados y volumen de ocupación generada.

La CI verificaba la información proporcionada por los organismos públicos, mediante recorridos periódicos de campo, en los cuales se afirmaba que no sólo se inspeccionaba el grado de avance de las obras, sino que también se reunían datos adicionales sobre las repercusiones sociales y políticas de los nuevos programas de inversión.

Para elaborar el programa global de inversiones del sector público, la CI seleccionaba los proyectos bajo criterios de prioridades y requerimientos de inversión de cada organismo y, por otra parte, con las posibilidades existentes de financiamiento. Ya elaborado el presupuesto, se ponía a consideración del Presidente quien, previa consulta con representantes de organismos públicos, realizaba los ajustes finales y,

una vez ejecutados, la comisión certificaba ante la SHCP que un monto específico de recursos federales quedaba asignado a un proyecto.

La CI fue criticada por el hecho de limitar su papel a evaluar y seleccionar proyectos de inversión ya elaborados, poniendo en una situación de privilegio a las dependencias con mayor capacidad de elaborar presupuestos. En 1956, se le asignó estudiar los efectos de la inversión pública, analizar las tendencias de la economía, contribuir a la formación de la política económica y elaborar previsiones a largo plazo sobre las necesidades de inversión por el sector. En ese mismo año, la comisión elaboró su primer plan de inversiones para 1957 y 1958, que sirvió de base para las negociaciones con el Banco Internacional y con otros organismos financieros del exterior, con la finalidad de conseguir préstamos para irrigación, desarrollo de energía, comunicaciones y transportes.

En conclusión, se puede deducir que la CI, fue la primera experiencia exitosa en planeación, debido al fácil y rápido acceso que tenía el presidente y a que se mantenía ajena de conflictos políticos; a la concentración de información económica y a la centralización de sus actividades a la labor técnica y al seguimiento que se le daba a los proyectos, desde su preparación hasta la ejecución.

### **3.5 Secretaría de la Presidencia 1958-1961**

López Mateos estableció la Secretaría de la Presidencia, que absorbió las funciones de la CI; estaba integrada por las direcciones de Inversiones Públicas, Planeación, Vigilancia de Inversiones y Subsidios, Legislación y Asuntos Administrativos.

En 1959, el gobierno elaboró un programa de inversiones del sector público para 1960-1964. Era semejante al formulado por la CI, pero incluía objetivos sociales, como la distribución del ingreso y la atención a regiones menos desarrolladas.

Se establecieron sanciones contra las dependencias que no cooperaran con la elaboración y ejecución del programa de inversiones; sin embargo, no se logró la cooperación de las dependencias públicas. Fue necesario, en 1961, mejorar la planeación, estableciendo: a. La necesidad de elaborar un plan de desarrollo y

programar la inversión pública como parte del plan; b. Prever la necesidad de que cada dependencia realizara programas y proyectos dentro de su ámbito y de acuerdo a los objetivos que fijara el plan; c. Considera que se deberán elaborar programas especiales para las actividades que sean indispensables para el país ; d. Proponer el impulso de la coordinación del sector público con el privado y la necesidad de ajustar la estructura de la administración pública a la ejecución del plan.

Entre 1958 y 1962, el panorama económico del país era desalentador. La tasa de crecimiento económico disminuyó, el sector externo se contrajo, la tasa de ingreso por habitante disminuyó rápidamente, la población creció al tres por ciento anual, provocando presiones sobre las inversiones públicas, y se observó una creciente dependencia externa.

Por otra parte, las condiciones de crecimiento económico (Segunda Guerra Mundial, la protección contra las importaciones y el alto nivel de inversión pública) habían desaparecido, lo que generó inquietud y se volvió a pensar en la necesidad de la planeación, para canalizar adecuadamente la inversión pública y privada.

En este periodo, se celebró la reunión de la Nómima de los Nueve, de la Alianza para el Progreso, en Punta del Este, Uruguay, con organismos de funcionamiento mundial (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y el Banco Interamericano de Desarrollo). Se llegó al acuerdo de fijar la elaboración de un plan de desarrollo, como requisito para que un país pudiera ser sujeto de crédito, por lo que México realizó el PAI.

En 1962, se constituyó una comisión intersecretarial, con la finalidad de formular los programas de desarrollo económico y social. En su elaboración, debían tener en cuenta los acuerdos de 1959 y 1961. Estaba integrada por representantes de la Secretaría de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público y formuló el PAI y el PDES, 1966 y 1970.

En el PAI se incluyeron, por primera ocasión, las inversiones del sector privado y público. Su contenido abarca las necesidades de inversión, financiamiento y las medidas de política económica; fue elaborado con el propósito de promover el

desarrollo industrial y agropecuario, tomando en cuenta los programas que las entidades del sector público presentaron. Tenía como objetivos de largo plazo:

- a. Incrementar el Producto Interno Bruto (PIB) al cinco por ciento anual, mediante un intenso proceso de capitalización.
- b. Mejorar la distribución del ingreso.
- c. Realizar reformas en el sistema tributario, para apoyar la ejecución del plan.

Como objetivos a corto plazo, señalaba:

- a. Mejorar la utilización y orientación del ahorro para estimular la inversión.
- b. Aumentar la productividad.
- c. Incrementar el nivel de empleos.
- d. Acelerar el proceso de sustitución de importaciones.
- e. Propiciar una relativa estabilidad de los precios.

El plan proponía los recursos internos como principal fuente de financiamiento. La inversión pública debía cubrirse con impuestos y productos de las empresas del Estado; la inversión privada, con los recursos provenientes del ahorro interno, preferentemente.

Finalmente, las metas fijadas por el PAI fueron superadas, lográndose un incremento del PIB anual promedio del ocho por ciento y se lograron los objetivos para el sector industrial y de servicios; no fue así en el sector agropecuario, que quedó rezagado con graves perjuicios regionales para el futuro.

### **3.6 Plan de Desarrollo Económico y Social, 1966-1970**

Díaz Ordaz generó un acelerado crecimiento económico, estabilidad de los precios y un aumento en la participación de los recursos internos en el financiamiento de la inversión. Con serios desequilibrios entre un rezago cada vez mayor de la agricultura y expansión rápida de la industria, se acentuó la concentración del ingreso, la insuficiencia de los ingresos públicos para financiar el desarrollo y la necesidad creciente de recursos externos, debido a los desequilibrios de la balanza de pagos.

El crecimiento de la industria manufacturera (acero, metálica, equipo de transporte e industria química) fue del 8.6 por ciento anual. Del total de la inversión pública, sólo el 11 por ciento fue canalizada a obras de fomento agropecuario, lo que agravó la situación regional, se redujeron los excedentes exportables, aumentó la necesidad de importar granos y se agudizó el desempleo en el sector.

Se elaboró el PDES, en el cual interviene la Comisión Intersecretarial para formular planes de desarrollo público. Este documento es una continuación del PAI y fue hecho con base en las proyecciones proporcionadas por la matriz de insumo producto, elaborada en 1960. El plan establecía directrices para el sector público y cumplía un papel indicativo para el sector privado.

Tenía como objetivos principales, en materia de desarrollo regional:

- a. Lograr una tasa de crecimiento del PIB del 6.5 por ciento anual.
- b. Dar prioridad al desarrollo del sector agropecuario.
- c. Corregir desequilibrios regionales y de las distintas ramas de actividad.
- d. Distribuir más equitativamente el ingreso nacional.
- e. Aumentar el bienestar social.
- f. Estimular el ahorro interno, como base para financiar el desarrollo.

Para apoyar la ejecución del Plan se creó la Subcomisión de Inversión Financiamiento, con la función de jerarquizar el gasto de inversión y su financiamiento. Además, se estableció una Comisión de Administración Pública (CAP), como apoyo a las tareas de planeación.

El PDES presenta ventajas, como señalar la forma en que se pueden alcanzar los objetivos y mencionar los mecanismos para coordinar las decisiones; sin embargo, no especifica a los responsables ni los instrumentos necesarios para la ejecución de las políticas económicas. Tampoco prevé la necesidad de contar con un organismo encargado del control y ejecución del proceso de planeación.

Con este plan, se mostró que el sector privado no podía regularse mediante una planeación indicativa, sino que era necesario inducir actividades indispensables y

desalentar las que no eran prioritarias, sobre todo en materia regional. De las metas pretendidas por el plan se observaron los siguientes resultados:

1. Se rebasó la tasa de crecimiento anual; se alcanzó un promedio del 6.9 por ciento.
2. Las importaciones incrementaron, debido a la necesidad de adquirir productos alimenticios.
3. Se aumentó la exportación manufacturera y disminuyeron la agrícola, minera y petrolera.
4. Se proponía financiamiento de un 90 por ciento con ahorro interno<sup>76</sup>.
5. La meta de tasa de crecimiento agropecuaria era del 5.3 por ciento y se logró un 2.7 por ciento.
6. El sector industrial tuvo un crecimiento mayor al proyectado.
7. Las inversiones en bienestar social fueron superiores a las señaladas.

### **3.7 Programa de Inversión y Financiamiento del Sector Público Federal 1971-1976**

Fue elaborado por la Secretaría de la Presidencia y la de Hacienda y Crédito Público, como un intento para contrarrestar las tendencias al estancamiento económico. Pretendía equilibrar el gasto de inversión con los recursos financieros, mediante una programación muy cuidadosa de la obtención, uso y destino de los mismos. Proponía la realización de un plan anual de inversión, con el objeto de un mayor control de los recursos. Así, encargaba a la Subcomisión de Inversión y Financiamiento (integrada por representantes de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público) la elaboración, control, evaluación y asesoría de los programas de las distintas dependencias. El programa tenía como principales objetivos:

- a. Un incremento del PIB anual de por lo menos el siete por ciento.
- b. Disminuir el desempleo en las áreas rurales deprimidas; elevar la productividad.
- c. Mantener el equilibrio entre el gasto y los recursos financieros.
- d. Elevar el ahorro paraestatal y orientar el crédito externo, para reducir el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos.

---

<sup>76</sup> Cabe precisar que de 1966 a 1970 la inversión total fue financiada en el 85 por ciento con recursos internos y un 11.4 por ciento con externos.

El Programa muestra la importancia de la organización de los recursos financieros, su destino y calendarización. Luis Echeverría publicó una serie de acuerdos con el objetivo de descentralizar la actividad planeadora. Los principales son:

a. Las unidades de programación en secretarías y departamentos de estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal para el desarrollo, mediante la coordinación de los programas y metas de los organismos públicos (11/03/71).

b. La Comisión Nacional Tripartita (10/06/71) recomendaba al Presidente 10 obreros, 10 empresarios y cinco funcionarios federales, sobre las inversiones, productividad, descentralización industrial, desempleo, capacitación de los recursos humanos, exportaciones, carestía de la vida, vivienda popular y contaminación ambiental.

c. 28/11/73 Se crea la Comisión Intersecretarial que coordinó a las secretarías y departamentos de estado, para el mejoramiento de las comunidades indígenas.

d. La Comisión Nacional de Desarrollo Regional (28/01/75) programó y sugirió la programación de la inversión pública federal a escala regional.

e. La creación de la Comisión Nacional Coordinadora del sector agropecuario, (9/07/75), que integró programas de los organismos y dependencias de la Comisión, para apoyar el PND agropecuario y forestal. Instauró el análisis y la evaluación de proyectos de inversión en materia agropecuaria; también sugirió realizar estudios sobre el sector.

f. La Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano (28/06/76) elaboró el PND urbano.

Cabe señalar que la descentralización enfrentó crisis de crecimiento (regional) agrícola, demográfico, industrial (desequilibrado en los bienes de producción), así como dependencia externa cada vez mayor y monopolización creciente de la economía. Las medidas tomadas estancaron la producción y la contracción de la inversión privada durante 1971 y parte de 1972.

A fines de 1972 se obtuvieron recursos por endeudamiento interno y la intensa emisión monetaria provocó inflación, así como aumento de los precios de productos de empresas estatales y aumento en la carga fiscal.

La ampliación de la demanda interna y el incremento en las exportaciones reactivaron la economía de 1972 a 1974, pero para finales de 1975 se generó desaceleración, por la disminución del poder de compra de los asalariados y por la contracción de la demanda de la economía de Estados Unidos, lo que implicó disminución en las exportaciones a ese país. Entrando 1976, la economía se deterioró y el país entró en crisis por:

1. La depresión económica de Estados Unidos en 1975
2. Las deficiencias en política económica.

De 1975 a mediados de 1976, la producción industrial decreció, el desempleo aumentó y el salario disminuyó. Las industrias estratégicas se vieron afectadas (siderurgia, química y la producción de maquinaria agrícola y camiones), lo que explica el aumento (1971-1975) de la inversión pública hacia los insumos básicos y la reorganización de la agricultura. El financiamiento deficitario de la inversión pública y las limitaciones de la estructura económica condujeron a una situación crítica.

Por último, las medidas de política económica, 1970-1976, se financiaron con gasto público deficitario, ocasionando un deterioro de la economía. Se atacaron los desequilibrios con acciones aisladas y algunas con efecto negativo en el sistema financiero interno, como la dolarización y la salida de capitales.

### **3.8 Plan Global de Desarrollo, 1980-1982**

Fue elaborado en la administración de José López Portillo por la Secretaría de Programación y Presupuesto, tomando en cuenta los planes sectoriales y programas nacionales realizados a partir de 1977. El plan se integró por la parte:

1. Política, basada en principios de la Revolución de 1910 y la Constitución de 1917, la rectoría de la economía del Estado, la economía mixta y las libertades económicas.
2. Económica, con base en la creación de empleos y en dar lineamientos para el manejo de los instrumentos de política económica.
3. Social. Consideraba necesario establecer un equilibrio entre salarios, precios, utilidades e impuestos, como base para el desarrollo social.

El Plan recomendó acciones para elevar la participación de los asalariados en el ingreso nacional y considera tres etapas en la economía: 1. Superación de la crisis, 2. Consolidación de la economía, y 3. Crecimiento económico alto sostenido. En el aspecto económico nombra como prioritario al sector agropecuario y al de energía, como un nuevo recurso para salir de la crisis y una oportunidad para transformar la sociedad.

En el sector industrial, el PGD pretendía la desconcentración de la actividad, orientándola hacia las fronteras y las costas. En el sector agropecuario, recomendaba la revisión de la estructura de precios para fomentar la producción y promover la organización de los productores. Orientaba al sector comercial hacia la modernización de los sistemas de distribución, para mejorar el abasto y los precios. El documento nombraba como objetivos nacionales:

- a. Fortalecer la Independencia de México.
- b. Dar a la población empleo y mínimos de bienestar.
- c. Lograr un crecimiento alto y sostenido.
- d. Mejorar la distribución del ingreso.

Para logra los objetivos, el Plan se apoyaba en la Reforma Política, la Alianza Popular Nacional y Democrática para la Producción y la Reforma Administrativa. Su financiamiento estaba basado en los recursos de la venta del petróleo, en el incremento de los ingresos públicos, la generación del ahorro interno y la formación de capital. La estrategia de desarrollo regional se sustenta en políticas, entre las que destacan:

1. La generación de empleos.
2. Modernización de los sectores productivos.

3. Racionalización del consumo y estímulo a la inversión.
4. Crecimiento acelerado del sector agropecuario.
5. Impulso al Sistema Alimentario Mexicano.
6. Canalización de los recursos petroleros a los objetivos del plan.
7. Aumento en el nivel de vida de la población marginada.
8. Reducción del crecimiento de la población.
9. Incremento del consumo.
10. Reducir y controlar la inflación.
11. Coordinación entre los sectores público, social y privado, en el marco de la Alianza para el Progreso.

El PGD previó una tasa de crecimiento del PIB de ocho por ciento anual, crecimiento de la inversión para el desarrollo agropecuario y rural de 22 por ciento y tendencia de crecimiento en las importaciones. Desde 1976, México se convirtió en uno de los principales exportadores de petróleo, el cual fue utilizado como instrumento de la política económica y aumentó el consumo y la inversión pública privada. Existió una expansión económica, con un crecimiento del PIB, que pasó del 3.4 por ciento en 1977, al 9.2 por ciento en 1979; el crecimiento de la inversión pública promedio fue del 10 por ciento anual; se dio un notable aumento en las importaciones y los productos del sector agropecuario crecieron al 2.7 por ciento anual. El sector industrial tuvo incremento promedio de cinco por ciento anual, destacando el petróleo y la petroquímica.

Sin embargo, a mediados de 1981, por factores externos, como la disminución del precio internacional del petróleo, se observó un comportamiento negativo del PIB para 1982. Para enfrentar la crisis, se recurrió al financiamiento externo; la deuda externa pasó de 29 mil 700 millones de dólares, en 1977, a 80 mil 800 millones en 1982.

En 1979 se amplió la prestación de servicios de salud a 10 millones de campesinos marginados; existió un convenio entre la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), para establecer y operar un plan de solidaridad social por cooperación comunitaria; así surgió el Programa IMSS-Coplamar, cuyos costos de inversión y operación fueran cubiertos por el gobierno federal; a Coplamar le correspondía la

obtención de los recursos necesarios y al IMSS administrar y contabilizar los fondos para proporcionar servicios de salud.

En 1983, el IMSS se hizo cargo del programa, conociéndose en 1990, como IMSS-Solidaridad; desde entonces ha tenido gran importancia por sus recursos y cobertura en salud. Este programa del IMSS se apartó del modelo Mexicano del Seguro Social y modificó la función tradicional de la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA) como otorgante principal de servicios de salud a la población no asegurada.

Durante la etapa de centralización, en mayor medida en la SSA, pero no ajena a IMSS-Coplamar, se mejoró la salud de los mexicanos, se favoreció la promoción de la salud y el desarrollo de la medicina preventiva. Asimismo, se construyeron centros de salud, clínicas y hospitales y se capacitó personal. En 1984, el programa IMSS-Coplamar (Solidaridad) pasaría a ser responsabilidad de los gobiernos estatales. La descentralización pretendió unificar en cada entidad federativa los servicios de salud de la SSA, los del IMSS-Coplamar y los de los gobiernos estatales.

### **3.9 Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988**

En el gobierno de Miguel De la Madrid, el entorno internacional de su PND<sup>77</sup> se caracterizó por una contracción del mercado; una elevación del precio de productos manufacturados y de bienes de capital y el mantenimiento o depresión de los precios de las materias primas, ocasionando faltas de divisas necesarias para el desarrollo del aparato productivo y de las importaciones básicas para su funcionamiento; concentración del capital; concentración del mercado de capitales y ocaso del “boom petrolero”, ya que el control de los precios pasó de los países productores a los consumidores. Por su parte, la situación interna de México reflejó la superación del modelo de desarrollo económico basado en la situación de las importaciones.

Internacionalmente, la inflación llegó al cien por ciento, con deterioro del poder adquisitivo y condiciones de inestabilidad general; un elevado déficit público, de

---

<sup>77</sup>Instituto Nacional de Administración Pública, *Revista de Administración Pública (RAP) El Sistema Nacional de Planeación Democrática*, números 55 y 56, México, INAP, julio-diciembre de 1983.

aproximadamente el 17.6 por ciento respecto al PIB. Asimismo, hubo incremento en el desempleo, existió inestabilidad en el sistema financiero, y se estableció el control de cambios; se establecieron compromisos con el FMI; se contrajo el mercado como resultado de las políticas secesionistas implementadas para controlar la inflación; existió insuficiencia de divisas para el funcionamiento del aparato productivo, y disminuyeron las inversiones públicas y privadas, por la baja en los ingresos públicos.

La **Ley de Planeación**, expedida el 5 de enero de 1983, elevó a rango constitucional la planeación de la economía; estableció la creación del Sistema de Planeación Democrática y la elaboración del PND. Esta ley fijó como objetivo de la planeación el encauzar las actividades de la administración pública federal y garantizar la participación social en la integración del plan y los programas de desarrollo.

En este marco normativo, se elaboró el PND, 1984-1988, y se dio carácter permanente e institucional a la participación popular, formándose para tal objetivo los Foros de Consulta Popular, donde se canalizaron las demandas de todos los grupos sociales para integrarlas al plan, el cual se divide en cuatro apartados:

#### **A. Aspectos políticos**

Se especifica la obligación de sujetar los programas de la administración pública federal al PND y la formulación del plan como mandato constitucional, bajo la responsabilidad del poder ejecutivo. Expresa como orientaciones del estado al nacionalismo revolucionario, la democratización integral, la sociedad igualitaria, la renovación moral, la descentralización de la vida nacional, el desarrollo económico, empleo y combate a la inflación y la planeación democrática. Los principales fundamentos regionales del plan son:

- a. La descentralización de la vida nacional, sentando sus bases sobre el federalismo y fortaleciendo diferentes niveles de gobierno en la búsqueda de un equilibrio territorial.
- b. Reforma jurídica para los tres poderes, con el propósito de adecuarse a las circunstancias actuales.
- c. Participación creativa de la sociedad civil.
- d. Generación de empleos, como propósito rector de la sociedad igualitaria.

e. Se definió a la planeación como mecanismo que permite ordenar las demandas, establecer prioridades, fijar metas, asignar recursos, definir tiempos, articulando y armonizando el esfuerzo colectivo a propósitos comunes y donde el estado juega un papel preponderante en su carácter de rector de la sociedad.

f. Política demográfica, tendiente a incrementar la calidad de vida, acceso generalizado a las condiciones mínimas de bienestar y regulación de los procesos demográficos.

## **B. Aspectos económicos y sociales**

Se mencionan cuatro objetivos del desarrollo: 1. Conservar y fortalecer las instituciones democráticas. 2. Vencer la crisis. 3. Recuperar la capacidad de crecimiento. 4. Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales. La estrategia económica y social del plan se centra en dos líneas de acción:

1. Reordenamiento económico, a través de abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria, proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico, así como recuperar la capacidad de crecimiento sobre bases diferentes.

2. Cambio estructural, basado en las siguientes seis orientaciones, que guiarían las acciones globales, sectoriales y regionales del plan:

a. Enfatizar los aspectos sociales y redistributivos del crecimiento.

b. Reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo, para lograr un sector industrial integrado hacia dentro y competitivo hacia fuera.

c. Adecuar el sector de servicios a las necesidades de la producción y el consumo.

d. Descentralizar en el territorio las actividades productivas y el bienestar social.

e. Adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades del desarrollo.

f. Preservar, movilizar y proyectar el potencial del desarrollo nacional.

## **C. Política sectorial**

La política sectorial considera la existencia de dos sectores estratégicos para el desarrollo económico: el agropecuario y el industrial. En el sector agropecuario, los recursos se habían canalizado preferentemente a los distritos de riego y a las grandes explotaciones; se reconocía la existencia de problemas estructurales y la necesidad de profundas reformas agrarias. Los principales aspectos que se plantean en este apartado, referente a la política sectorial, son:

a. Desarrollo rural integral, con el objetivo de incrementar los niveles de bienestar de la población rural, con base en su participación organizada, y la plena utilización de los recursos naturales y financieros. Se pretendía, además, generar empleos permanentes y mejorar la distribución del ingreso, ampliar y fortalecer la producción de alimentos básicos, realizar un intercambio justo entre el sector agropecuario y el industrial. También, articular los sectores agrícolas, pecuario y forestal, entre sí y con los demás sectores; mejorar la balanza comercial, sustituyendo importaciones y promoviendo exportaciones. La estrategia para el desarrollo rural establecía como necesaria la atención de las necesidades básicas de la población rural, considerar la participación como esencia del desarrollo social, reorientar la estructura productiva para establecer la base económica del desarrollo del campo y responder a las necesidades de alimentación del país.

b. Reforma agraria integral con el propósito de repartir toda la tierra legalmente afectable, otorgar seguridad jurídica a las diversas formas de tenencia, consolidar la estructura interna mediante la organización, el empleo productivo, alentar la renovación moral entre los sectores involucrados y lograr una participación democrática en el marco de la planeación.

c. Agua. En este sector, los programas de mediano plazo tendrían como objetivos: racionalizar el uso del recurso y su aprovechamiento; crear la infraestructura hidráulica necesaria para controlar el líquido; administrar con eficiencia y eficacia los recursos; abatir y controlar la contaminación.

d. Pesca. En esta materia, el documento expresa como objetivos fundamentales: mejorar las condiciones alimentarias de la población; generar empleos, especialmente en zonas y grupos rezagados; captar divisas; promover el desarrollo comunitario y mejorar el nivel de vida de los trabajadores del sector.

La estrategia del programa de pesca se basó en el incremento y racionalización de la explotación pesquera, sobre la base de la soberanía nacional. Se establecieron líneas de acción y proyectos estratégicos sobre captura, acuicultura, industrialización, comercialización, transporte y organización. Asimismo, capacitación, investigación y tecnología; consumo, administración, planeación fomento, regulación pesquera y financiamiento.

e. Bosque y selvas. Esta área tiene como propósitos el cambio en la calidad de vida de las poblaciones en las zonas forestales, la explotación racional de los recursos y la

satisfacción del mercado nacional, conservando el equilibrio ecológico. Se establece como estrategia el fomento a la creación de cooperativas, la promoción al cultivo del recurso forestal y su conservación y el mejoramiento en las técnicas para su aprovechamiento: reforestar los bosques, elaborar un programa forestal y buscar su eficiencia, reorganizar a las empresas paraestatales, buscar el equilibrio ecológico, la participación activa de los estados y el fomento a la investigación y desarrollo de la tecnología apropiada.

d. Política regional. En este aspecto, el Plan Nacional de Desarrollo consideró la descentralización como un imperativo para la consolidación política, económica, administrativa y cultural, por lo que se fijaron objetivos, tales como:

1. Obtención de un desarrollo estatal integral, dando preferencia a las entidades menos desarrolladas. Entre las acciones para lograrlo, destacan: organización de sistemas de planeación en cada una de las entidades federativas, elaboración de planes estatales, aumento de la autonomía del municipio mediante el fortalecimiento de su economía, establecimiento de convenios únicos de desarrollo y participación social en los programas de desarrollo regional.

2. Sentar las bases para una mejor integración de las diversas regiones del país al desarrollo.

El Plan señala una estrategia de redespliegue territorial de la economía, que básicamente se puede enunciar de la siguiente manera:

a. Frenar las migraciones hacia la metrópoli, fortaleciendo las condiciones del desarrollo rural en las zonas de expulsión.

b. Consolidar sistemas urbanos y de intercambio a escala regional, en el occidente del país y en el Golfo de México.

c. Revertir la tendencia concentradora de la zona metropolitana de la ciudad de México, procurando condiciones de vida dignas y opciones viables de desarrollo para quien vive en ese territorio.

### **3.10 Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994.**

Este plan fue elaborado en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, con la intención de pactar un Tratado de Libre Comercio (TLC) y la necesidad del Ejecutivo de reconstruir la imagen presidencial, ya que los resultados de las elecciones de 1988 cuestionaron su legitimidad, misma que formó parte del proceso de negociación del TLC.

El entorno macroeconómico estuvo caracterizado por la adopción de políticas económicas neoliberales, con venta de empresas paraestatales, reducción del gasto público, contención de la inflación mediante mecanismos de concertación con los diversos sectores de la economía y el inicio de un proceso de apertura comercial.

El PND tenía entre sus objetivos: a. El mejoramiento productivo del nivel de vida de la población, b. La estrategia para lograrlo fue la modernización nacional, que previó que el primer sujeto de la modernización sería el Estado Mexicano, con los diversos sectores y grupos sociales y con los ciudadanos.

#### **A. Participación y concertación social**

Para asegurar la participación amplia y responsable de la sociedad, el gobierno junto con ésta, debería atender los siguientes aspectos:

- a. Fortalecimiento de los cauces de concertación con las organizaciones de la sociedad.
- b. Democratización de las organizaciones representativas de la sociedad.
- c. Participación de la mujer y la juventud.

#### **B. Estabilización y modernización de la economía**

Las acciones correspondientes al mantenimiento de la estabilidad eran aplicables a todos los campos de la política económica. El plan previó aumentar la satisfacción de objetivos con los recursos disponibles para el crecimiento, por lo que se debían atender los siguientes aspectos:

- a. Modernización del campo.
- b. Modernización de la infraestructura.

- c. Modernización de las telecomunicaciones.
- d. Modernización del turismo y de la empresa pública.
- e. Políticas conducentes a un mejor desarrollo tecnológico.

### **C. Empleos y atención a las demandas sociales**

La estrategia del mejoramiento del nivel de vida buscaba impulsar el aumento de las remuneraciones y de su poder adquisitivo y proteger el bienestar social mediante acciones directas e indirectas, de acuerdo con los siguientes lineamientos:

- a. Aumentar el empleo y los salarios reales.
- b. Mejorar y ampliar la educación.
- c. Consolidar una política tributaria que propiciara una mejor distribución del ingreso.

La alta prioridad que se asignaba, en la estrategia general de desarrollo del Plan, a la atención de las demandas sociales básicas, requería el establecimiento de líneas de política que aseguraban un amplio esfuerzo en ese sentido. Tales políticas fueron:

- a. Asignar al gasto social la máxima prioridad en los presupuestos anuales de egresos de la federación.
- b. Atender eficaz y oportunamente la demanda de garantía a la seguridad social y la justicia.
- c. Atender prioritariamente las necesidades básicas de la población.

### **D. Ambiente y pobreza**

Cabe mencionar la influencia de la preocupación ambiental internacional, por la que se precisaron las tareas relacionadas con la ecología y se establecieron los siguientes propósitos:

- a. Ordenamiento ecológico de las zonas y regiones del país.
- b. Conservar y usar adecuadamente los recursos naturales.
- c. Detener y revertir la contaminación del agua.

Para atender las demandas más apremiantes de las comunidades marginadas, fundamentalmente por los efectos del neoliberalismo, globalización y crisis, se considero:

- a. Asignar proporciones presupuestales crecientes a la atención del bienestar de los grupos de menores recursos en el campo y las ciudades.

- b. Extender a todas las zonas indígenas los programas de desarrollo integral.
- c. Elevar el rendimiento social de los recursos.

### 3.11 Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000<sup>78</sup>

Los principales retos de la administración de Ernesto Zedillo, en relación con el desarrollo social, fueron pobreza y desigualdad. Él propuso una política federalista y participativa. Se trataba de dar recursos y exigir responsabilidades a los gobiernos estatales y municipales. La educación era prioritaria, junto con las áreas de salud, vivienda, desarrollo rural y política poblacional. Algunos grupos (mujeres indígenas) fueron objeto de atención especial.

Se dio un auge del Federalismo y la Descentralización en México, para acercar al Estado con los ciudadanos. Se cuestionó la capacidad de los gobiernos subnacionales para asumir sus nuevas responsabilidades y se advirtió el peligro del surgimiento de cacicazgos. También se sostuvo que, dada la debilidad administrativa local, podrían profundizarse las desigualdades sociales.<sup>79</sup>

El Plan tenía la urgencia de superar la crisis financiera y económica, para volver a crecer (hasta una tasa del cinco por ciento anual) y alcanzar cada uno de sus cinco objetivos: 1. Soberanía. 2. Estado de Derecho. 3. Desarrollo democrático. 4. Desarrollo social. 5. Progreso económico.

Se enfatizaron aspectos cualitativos. El Plan buscaba dar continuidad y profundizar en cambios estructurales iniciados en la última década, pero de manera integral. En lo económico, lo político y lo social avanzó a través de una alianza nacional, en la que se preveía corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad civil. Se intentó lograr un avance sostenido, con justicia, democracia, legalidad, moderación de las desigualdades sociales y capacidad de autodeterminación interna y externa.

---

<sup>78</sup> Plan Nacional de Desarrollo (PND), "Examen de la Situación Económica de México", Banco Nacional de México, Volumen 71, Numero 835, mensual, 06/01/95.

<sup>79</sup> Tamayo Flores, Rafael, y Hernández Trillo, Fauto (Coordinadores), *Descentralización, Federalismo, y Planeación del Desarrollo Regional en México ¿cómo y Hacia Dónde Vamos?*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica- Tec. De Monterrey y Miguel Angel Purrua, 2004

Sus retos fueron: vencer la crisis, consolidar y continuar con la reforma estructural y generar una base sólida de ahorro. El crecimiento ha de darse por mejorías, en cantidad y calidad, de los factores de la producción, a través de la inversión y del aumento de productividad y la combinación de trabajo y capital.

El PND ratificó el ejercicio de la Presidencia, regido por la ley y en armonía con los otros poderes. Propuso nuevos equilibrios: federalismo, reformas estatales, político-electorales y de administración pública; se descentralizaron y desconcentraron decisiones y se acotaron las facultades legales (y extralegales) del titular del Ejecutivo. Se abrieron paso diversas iniciativas políticas y sociales, que evaluaron retos y participaron concertadamente y con responsabilidad. Sus objetivos fueron:

- a. Lograr un crecimiento económico sustentable para fortalecer la soberanía y el bienestar social.
- b. Crear los empleos que demandaba la PEA y su crecimiento cercano al tres por ciento. Reducir el desempleo y mejorar su calidad; el PIB debía crecer casi cinco por ciento anual y la inversión total debía exceder de 24 por ciento PIB.
- c. Que el ahorro externo aumentara progresivamente, para que a finales de siglo fuera equivalente a por lo menos 22 por ciento del PIB.
- d. La evolución de la economía no era satisfactoria y tuvo los siguientes síntomas adversos.
  - Estructura con severas distorsiones y rigideces.
  - Insuficiencia de ahorro interno.
  - Periodos con amplia disponibilidad de ahorro externo, vinculados con procesos de sobrevaluación del tipo de cambio, déficit externo, caída del ahorro interno y expansión acelerada de la demanda agregada.

Para favorecer el empleo intensivo de mano de obra, era necesario elevar la productividad laboral y debía alentarse un aumento permanente de la eficiencia general de la economía, limitada por insuficiencias de la infraestructura y de calidad y costo de insumos básicos, así como por el retraso tecnológico y la existencia de pasadas regulaciones e inequidades en la competencia.

Fue pertinente revisar diversos aspectos de orden institucional que hoy provocan rigideces en el funcionamiento de los mercados laborales e impiden mayor absorción de mano de obra. Todo esto reclamaba un esfuerzo extraordinario en materia de capacitación laboral, tendiente a elevar progresivamente la productividad.

Deben considerarse todos los factores que hoy inhiben el empleo de mano de obra. Por ejemplo, los costos que, sin formar parte de las remuneraciones de los trabajadores, significan una erogación, cuyo cálculo se vincula a la nómina, y que constituye una suerte de impuesto al empleo. Y es que alcanzan más de 30 por ciento del costo directo de los salarios. Así, se vinculan con las aportaciones para seguridad social, pero los trabajadores no perciben una relación directa entre esas aportaciones y los beneficios y las consideran como un impuesto y no como parte de las remuneraciones. Otro caso, los impuestos sobre la nómina.

Es fundamental identificar que otros aspectos del marco institucional de los mercados laborales deben transformarse, lo que implica la elaboración de un diagnóstico profundo de tales mercados y de las instituciones que los regulan. Supone analizar las circunstancias que determinan los términos de las relaciones laborales, tales como movilidad de la fuerza de trabajo, modalidades de remuneración, condiciones de seguridad y riesgo laboral, manera como establecen o finiquitan relaciones de trabajo e instrumentos para resolver conflictos. El gobierno respaldará las propuestas que promuevan el funcionamiento adecuado de los mercados ocupacionales, coadyuven al equilibrio entre factores de la producción, introduzcan certidumbre en la relación laboral y modernicen al sistema de justicia laboral. Política ambiental para un crecimiento sustentable: contar con un sistema de incentivos que, a través de normas e instrumentos económicos, alienten a productores y consumidores a tomar decisiones que apoyen la protección del ambiente. Evitar que quienes provoquen costos ambientales los trasladen a los demás y permitir que los que protejan al ambiente y a los recursos reciban estímulos permanentes.

### 3.11.1 Impacto del Progreso en la matrícula escolar<sup>80</sup>

El Progreso (Programa de Educación, Salud y Alimentación) es el más evaluado. Fue un componente educativo para romper el círculo vicioso de transmisión de la pobreza, mediante becas educativas a madres de los estudiantes, por la asistencia regular (al menos 85 por ciento de los días de clases), desde el tercer año de primaria al tercero de secundaria. Las becas son crecientes conforme avanzan de grado y, en secundaria, son más altas para las niñas. Una beca educativa de una niña en secundaria era dos veces y medio el apoyo monetario para alimentos de todo el hogar. Las becas se suspendían en vacaciones de julio y agosto. Todos los apoyos se entregaban bimestralmente, a bimestres vencidos. Las proporciones de pobres matriculados en estas localidades que aprobaron el cuarto grado, cayeron de 83.8 a 76.8 por ciento.

La primera generación de esta clase de programas<sup>81</sup> estuvieron ligados a la crisis agrícola, 1965. Para destinar recursos públicos hacia los pobres del campo, mediante el Programa de Inversión para el Desarrollo Social (PIDER, 1973 y 1982) y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar, 1977 y 1982), y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM-1980). El Pronasol, 1989, segunda generación que corresponde a los Fondos de Inversión Social propuestos por el Banco Mundial, durante los años 80, para hacer frente a los costos sociales de la crisis de la deuda externa y las medidas de ajuste estructural recomendadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI), primer programa de combate a la pobreza vinculado al nuevo modelo exportador, que se caracterizó por promover un alto grado de participación y organización de los beneficiarios y por buscar una alta flexibilidad para financiar y ejecutar proyectos comunitarios.<sup>82</sup>

En 1997, tercera generación, más focalizado y orientado a desarrollar las capacidades de las personas y las familias, a través del mejoramiento de las condiciones de educación, salud y alimentación de niños, niñas y de sus madres, pertenecientes a

---

<sup>80</sup> Paúl Schultz para el IFPRI en materia del impacto del Progreso en la inscripción escolar, se denomina Evidencia preliminar del impacto de Progreso en la inscripción a la escuela en 1997 y 1998. El segundo, Subsidios escolares para los pobres: evaluando la estrategia mexicana de reducción de la pobreza.

<sup>81</sup> Jornada, México, 10/06/02, p.26

<sup>82</sup> Para una exposición detallada sobre esta clase de programas se recomienda la lectura de Schteingart, Martha. "Las políticas sociales para los pobres. El caso de progreso", que también aparece en esta publicación.

familias rurales en la pobreza extrema, a través de un paquete de servicios sociales y transferencias monetarias.

Comparado con el Pronasol, se planteó como su alternativa, por su manipulación política, clientelismo y neopopulismo y su vinculación con Carlos Salinas de Gortari. Pronasol ejerció durante sus primeros cinco años un total acumulado de 12 mil millones de dólares, es decir un promedio de dos mil 400 millones de dólares anuales. Entre 1989 y 1994, Pronasol representó en promedio anual, el .51 por ciento del Producto Interno Bruto. Pronasol fue el eje de la política social salinista de combate a la pobreza; Progresá, en 1997, representaba sólo el .04 por ciento del PIB.

El Pronasol fue un programa de gran envergadura. El primero fue concebido como una estrategia para hacer frente a los costos sociales de la crisis económica de los años 80 y a las políticas de ajuste que se siguieron aplicando en el primer lustro de los años 90. Tenía dos objetivos: uno material, que incluía la oferta de servicios públicos, provisión de infraestructura y acciones de alivio a la pobreza; otro institucional, cuyo eje era la reestructuración de las relaciones entre el Estado y la sociedad (Sedesol, 1993).<sup>83</sup> Progresá ha ejercido mil 350 millones de pesos en 1997, cinco mil 668 millones en 1998 y siete mil 714 millones en 1999, un promedio de cuatro mil 910 millones de pesos al año, que equivalen a poco menos de 517 millones de dólares anuales.

Progresá es sólo uno de los programas de gobierno<sup>84</sup>. En 1999 significaba el 15.8 por ciento del total de los recursos presupuestados para combatir la pobreza (Sedesol, 1999). Progresá es mas pequeño. Las cifras muestran también otro aspecto de los programas de tercera generación: la búsqueda de una utilización eficiente de recursos escasos, que teóricamente no acepta dispendios de corte populista.

Los objetivos del Progresá son mas limitados; busca enfrentar la pobreza que “se perpetúa de generación en generación”, y para ello se propone:

---

<sup>83</sup> Salinas a seis semanas de haber llegado al poder señalaba: “En décadas previas, el PRI pudo contar con los campesinos y los trabajadores sindicalizados. Ahora debemos construir alianzas con nuevos grupos algunos de los cuales están ahora desorganizados; otros están organizados para varios propósitos pero, no quieren participar en partidos políticos. Debemos convencerlos.” Citado en Cornelius, Wayne, Judith Gentelman y meter Smith (eds.). (1989) Mexico's Alternative Political Futures. Monograph Series, No.30, La Jolla Center for US-Mexican Studies.

<sup>84</sup> Los otros dos rubros relevantes del presupuesto de combate a la pobreza en la actualidad son los relacionados con programas vinculados a los llamados Ramo XXVI y XXXIII.

- a. Mejorar sustancialmente las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias pobres, particularmente de los niños, niñas y de sus madres, brindando suficientes servicios escolares y de cuidado de la salud de calidad, así como ayudas alimentarias.
- b. Integrar estas acciones para que el aprovechamiento escolar no se vea afectado por la falta de salud o la desnutrición de los niños y jóvenes, ni porque realicen labores que dificulten su asistencia escolar.
- c. Procurar que los hogares dispongan de medios y de recursos suficientes para que sus hijos completen la educación básica.
- d. Inducir la responsabilidad y la participación de los padres y de todos los miembros de la familia, a favor del beneficio que significa para los niños y los jóvenes su educación, salud y alimentación.
- e. Promover la participación y respaldo comunitario en las acciones de Progresá.

Lo más evidente del nuevo programa es, en primer lugar, la desaparición de objetivos políticos explícitos; en segundo lugar, su concentración en la oferta de un paquete de educación, salud y alimentación dirigido a los niños, mujeres y jóvenes; y en tercer lugar, su incidencia en familias en pobreza extrema y residentes en zonas rurales marginadas. Esto contrasta de manera muy clara con los alcances de Pronasol, que incluía un rango más amplio de acciones; se orientaba a promover la participación activa de los miembros de la comunidad y no de los de algunas familias, y no funcionaba exclusivamente en las regiones más marginadas del país.<sup>85</sup> Se concluye que Progresá muestra un enfoque más acotado en el combate a la pobreza y una mayor focalización; entre tanto, el Pronasol era más bien un programa social de alcance medio muy politizado.<sup>86</sup>

---

<sup>85</sup> Para Gustavo Verduzco, el gasto de Pronasol se aplicó al bienestar social, proyectos de urbanización; sin embargo la mayoría de los extremadamente pobres viven en el campo. En un estudio de Zacatecas, Jalisco, Colima y Morelos, Pronasol no siguió la trayectoria de la pobreza pues solo una quinta parte se destinó a atender a los más pobres. Ver: Verduzco, Gustavo. (1995) "Gobierno y pobreza en México, el Pronasol una visión de su impacto". Ponencia presentada en el XX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. México.

<sup>86</sup> El pronasol exhibió un sesgo político, que puso en entredicho sus pretensiones redistributivas y subrayó los intentos relegitimadores y de reorganización social realizados por el gobierno salinista. Ver: Dresser, Dense. (1992) "Pronasol: los dilemas de la gobernabilidad" En El Cotidiano, No 49, p 50.

### 3.11.2 Progresas y el Nuevo Modelo Económico

Se han ubicado, tanto Pronasol como Progresas, en una estrategia de crecimiento económico de bajo perfil, que ha sido acompañada por altos niveles de subempleo e informalidad.

Según datos del INEGI, para 1995, el 27.6 por ciento de la PEA se encontraba en situación de subempleo visible (INEGI, 1995). Por otra parte, la OCDE afirma que mientras en 1987 el 38.6 por ciento de la PEA urbana se ocupaba en el sector informal, para 1995 el 44.4 por ciento se encontraba en situación de informalidad (OCDE, 1997:83). En su estrategia, el nuevo modelo económico ha desestimado a la pequeña y mediana industria, que cuentan con perfiles tecnológicos relativamente bajos, que emplean gran cantidad de mano de obra y se orientan al mercado interno. Pero sobre todo, el enfoque neoliberal no ha alentado la producción agrícola.

En el Progresas, la focalización en regiones rurales, su atención a una población fuera del mercado, sin tierras y sin ingreso, sus objetivos de proporcionar educación básica, salud y alimentación, no parecen suficientes para garantizar que sus beneficiarios obtengan en el mediano plazo una nueva y mejor ubicación en la sociedad. Quienes son beneficiados por el programa no podrán encontrar trabajo en el campo, donde residen, ya que invertir en él no es una prioridad federal. Por otro lado, el acceso a una educación básica (primaria y/o secundaria), que no intenta capacitar a los individuos para competir en el plano nacional o internacional, tampoco parece una vía franca para garantizar la superación de su situación socioeconómica, a través de su eventual participación en mercados de trabajo urbanos, donde, en el caso de las manufacturas, debido a la regulación estatal, los salarios son muy bajos<sup>87</sup>. En el caso del sector servicios, se vive en condiciones de informalidad y consecuentemente al margen de la seguridad social. Con ese telón de fondo, resulta pertinente recordar a Amartya Sen, para quien la evaluación de instituciones políticas o programas sociales, en términos de justicia, debe centrarse en el análisis de la libertad real que se confiere a las personas para elegir su modo de vida. En ese tenor, es evidente que con la interacción entre la política económica y el Progresas se cierran las posibilidades para que los beneficiarios

---

<sup>87</sup> Recordemos por ejemplo que en la industria electrónica en el estado de Jalisco se pagan en promedio hasta dos salarios mínimos que no son suficientes para cubrir las necesidades de una familia.

de ese programa sigan viviendo en el campo, y abre una vía única la migración hacia centros urbanos, donde, como decíamos, el empleo es escaso y precario.

Su sentido de justicia se reduce a garantizar un mínimo de salud, educación básica y alimentación a niños y niñas de familias extremadamente pobres, así como a sus madres; más bien se trata de dotar de capital humano (educación básica) a algunos pobres extremos, para que en el mejor de los escenarios posibles, logren ser simplemente pobres.

Progresas aparece como un programa más técnico, menos politizado que el Pronasol, pero más centralizado, con alcances menores, menor coordinación con el resto de la política de combate a la pobreza y promotor de una participación social de baja intensidad, en la medida que establece como espacio de operación el interior de las familias beneficiadas, en lugar de favorecer formas de organización social autónomas con una base comunitaria. Se busca realizar, en el diseño y operación de un programa social, su descentralización, entendida, por una parte, como el traslado de algunas decisiones y de algunos servicios tradicionalmente operados en el ámbito federal, hacia otros niveles de gobierno, estatales o municipales, o hacia instancias de organización comunitaria o civil. Por otro lado, con la supervisión de las funciones sociales por parte de organismos sociales, la recentralización se ve confirmada, también, porque el programa funciona de manera vertical, controlado por instancias federales y bajo la dirección de una burocracia y un cuerpo técnico que determina su funcionamiento. Esto, podría argumentarse, favorece su operación más eficiente, porque evita distorsiones derivadas de la existencia de poderes locales, que pueden modificar los objetivos del programa. Sin embargo, también supone de entrada un rechazo a una articulación más intensa, con otros niveles u otras ramas de gobierno y con la sociedad organizada. A la recentralización debe verse como un paso atrás en la organización del Estado en los planos federal, estatales y municipales; así como la redistribución del poder hacia los ayuntamientos, gobiernos estatales, comunidades y organizaciones sociales, debe verse como un avance democrático.

### 3.11.3 Selectividad y exclusión social

Que se abandonen las políticas de cobertura universal (Lerner, 1996: 31). Esta selectividad suele justificarse argumentando la imposibilidad financiera de los Estados, para cubrir grandes programas sociales. Además, se manifiesta la conveniencia de desplazar la atención de la intervención social de los sectores medios y trabajadores calificados, hacia los más pobres. Otro patrón frecuentemente implícito, es de carácter político y es el entrelazamiento de estos programas con objetivos de seguridad nacional, como consecuencia de los conflictos sociales violentos que se han producido en zonas de alta marginación, como Chiapas o Guerrero, en nuestro país. Utiliza como pauta de selectividad de sus posibles beneficiarios el índice de marginación por localidad elaborado por el Conapo<sup>88</sup>, lo que lo ha orientado a concentrar su acción en las zonas rurales mas marginadas.

Después de hacer este primer gran recorte y de eliminar tácitamente a grandes segmentos de la población, Progresá elabora padrones de familias en la pobreza extrema en cada una de las regiones seleccionadas, tomando en cuenta criterios socioeconómicos, tales como: jefatura del hogar, características de tamaño de los hogares, composición por sexo y edad de los miembros de los hogares, alfabetismo y nivel educativo de cada integrante, actividad económica e ingreso de las personas, posesión de bienes, características de la vivienda y presencia de discapacitados. Esos indicadores se usan para aplicar un sistema de puntajes homogéneo en todo el país. La lógica del proceso de selección es binaria: separar hogares en la pobreza extrema y hogares no pobres, usando como punto de corte el nivel de ingreso correspondiente a la canasta normativa alimentaría.

Se han hecho innumerables críticas a estos mecanismos de selectividad del programa, entre ellas destacan dos aspectos técnicos muy importantes y un hecho muy significativo:

a) El índice de Conapo mide marginalidad, no pobreza.

---

<sup>88</sup> Dicho índice se construye usando datos del Censo general de población de 1990 y del conteo de 1995, con los siguientes indicadores: viviendas sin agua entubada sin drenaje, sin energía eléctrica, con piso de tierra, ocupantes por cuarto e ingresos o población ocupada en el sector primario.

b) La canasta normativa alimentaría no es un parámetro suficiente para separar a los pobres extremos de los no pobres, porque hay evidencias empíricas de que es falso el supuesto de que los hogares que se hallan por encima del umbral mínimo de alimentación se hallan también por encima de otras necesidades básicas.

c) Los recursos destinados al combate a la pobreza son sumamente escasos, ya que la focalización responde a la necesidad de confrontar la manifestación de los problemas sociales con fondos recortados. Además, en situación de crisis presupuestal, los recursos pueden incluso disminuir, como ocurrió en 1998, cuando los programas de combate a la pobreza sufrieron un recorte de 230 millones de pesos.

Por lo que toca a la primera crítica, algo incuestionable es que el Progreso excluye a los pobres extremos que viven en zonas que no pueden considerarse de alta o muy alta marginación; particularmente hace a un lado a toda la pobreza extrema urbana. En lo que se refiere a la segunda crítica, se puede suponer que el programa considera no pobres a muchos pobres que no padecen pobreza alimentaría, pero no por ello satisfacen el resto de sus necesidades básicas.

Finalmente, en lo concerniente a la tercera crítica, la escasez de recursos se traduce en exclusión de familias del padrón de Progreso, por motivos estrictamente presupuestales, no imputables a las características socioeconómicas de las familias que aspiran a participar en el programa. Vista así, la selectividad del programa puede interpretarse como altamente excluyente. En ese sentido, la heterogeneidad de los pobres pudo agravarse por el carácter particularista de Progreso, que podía mejorar la situación de un grupo, manteniendo en la pobreza o la marginación a otros. Algunos aspectos más, relacionados con los criterios de selectividad, tienen que ver con la posible ineficiencia o ineficacia del programa, generadas por su intervención en zonas de alta y muy alta marginalidad. La falta de vinculación explícita entre el Progreso y los programas de dotación de infraestructura, pudo ser muy costosa. En ese sentido, se puede afirmar que el Pronasol tenía un mayor nivel de integración, pues intentaba vincular, entre otras cosas, dotación de infraestructura, creación de empresas comunitarias y otorgamiento de becas escolares. Adicionalmente, la aplicación de criterios de selectividad, muy estrictos en zonas de pobreza endémica, generó un encono comunitario entre quienes eran beneficiados por el programa y quienes no lo eran. Así, Progreso parecía preocuparse más por contar a los pobres extremos en

zonas marginadas, que por abordar y enfrentar las causas de la pobreza, que para muchos estaban fuertemente ligadas a problemas de empleo e ingresos, y sólo en un segundo momento, a problemas de capital humano.

#### **3.11.4 Programas de combate a la pobreza**

Un aspecto no desdeñable de estos programas es su corta duración. Parecen estar condenados a existencias relativamente efímeras, como lo muestra el largo camino recorrido en nuestro país desde 1973, cuando se creó el PIDER, pasando por el Coplamar, que funcionó entre 1977 y 1982; los Coplades, como ejes del desarrollo social durante el sexenio de Miguel de La Madrid, hasta el Pronasol, que operó entre 1989 y 1996.

Resulta evidente la fragilidad política de estos programas, que tiene diversos orígenes. Por una parte, éstos no tienen un lugar en la teoría neoclásica, ya que constituyen, desde esa óptica, intervenciones estatales; por tanto, alteraciones en el funcionamiento del mercado (Vilas, 1996:111). Por otro lado, no sólo son producto de coaliciones amplias, sino que no logran consensos sólidos dentro del grupo gobernante, lo que se traduce en su irremediable sustitución cada vez que se da un cambio de administración. Su falta de institucionalidad hace que los objetivos que se proponen no se realicen, lo que los convierte en mecanismos de asistencia social y no en instrumentos eficaces para superar la pobreza.

Tal parece ser el caso de Progresá, que arrancó tarde en el sexenio de Ernesto Zedillo, debido a pugnas dentro de su gabinete y que parecía condenado a la extinción o a jugar un rol secundario, cuando menos en el ámbito propagandístico, durante el siguiente sexenio. La tendencia a mantener de manera parcial programas de viejo cuño, como ocurre por ejemplo con Liconsa, Diconsa y las Fonaes, entre otros (como probablemente ocurrió con Progresá), es una de las causas de que la política social en México, en materia de pobreza, se muestra muy fragmentada y poco coordinada.

En ese sentido, no es exagerado afirmar que la política social requiere de una nueva generación de programas, que sean más integrales, para concentrar de manera armónica los escasos recursos de que se dispone. Es indispensable también crear políticas de Estado, que no estén sujetas al vaivén sexenal, para que se conviertan en

una verdadera estructura que ofrezca recursos a los actores sociales para superar la pobreza. Este último no parece posible sin grandes acuerdos nacionales entre los principales partidos políticos del país. Tampoco es viable sin un cambio en la política económica que ponga en tela de juicio la idea de que la industrialización orientada hacia las exportaciones (IOE) maximiza la asignación eficiente de los factores de la producción y favorece una especialización entre las naciones, de acuerdo con sus respectivas ventajas comparativas de costos. Este enfoque y sus metas macroeconómicas<sup>89</sup> conciben el desarrollo como un resultado de la competencia perfecta, pero no se preocupan por la sustentabilidad social y ecológica del modelo. Ninguna política social será efectiva, en tanto la política económica no garantice la reproducción material de la sociedad. En ese sentido, un proceso de crecimiento endógeno es una condición necesaria para la integración exitosa al mercado mundial.

### **3.12 El nuevo modelo de planeación regional<sup>90</sup>**

Es instrumentado, en el periodo de estudio, a través de la Oficina para la Planeación Estratégica y el Desarrollo Regional (OPEDR) dentro de la Presidencia de la República. En la OPEDR se constituyó la Unidad de Desarrollo Regional (UDR), cuya función es coordinar el proceso de desarrollo regional a nivel nacional y su seguimiento.

El objetivo de la UDR es institucionalizar un proceso regional de planeación integral de largo plazo, donde los estados sean los actores centrales en la toma de decisiones e identificación de prioridades. No ejecuta programas ni cuenta con recursos presupuestales para su financiamiento. Su propósito es crear un espacio de diálogo entre las entidades federativas y el gobierno federal, en el que los gobiernos estatales sean protagonistas, y no espectadores, en la toma de decisiones. La evolución en un esquema en donde las entidades federativas y el gobierno federal “se asocien” en el proceso de planeación.

---

<sup>89</sup> El supuesto teórico de fondo es que las condiciones macroeconómicas para el desarrollo son: el libre comercio, la apertura total de las economías, la abolición de las barreras arancelarias y no arancelarias, las estrategias antiinflacionarias y un Estado minimalista ligado a políticas mantearías y fiscales restrictivas. Ver: Dussel Peters, Enrique (1997). *La Economía de la Polarización: Teorías y evolución del cambio estructural de las manufacturas mexicanas (1988-1996)*. Mexico: Editorial JUS y UNAM.

<sup>90</sup> Madrigal, Antonio José, El modelo de planeación del desarrollo regional de la administración 2000-2006, en Tamayo Flores, Op. cit., pp139-190

**La Ley de Planeación** contempla acciones para impulsar la planeación nacional, estatal y municipal, pero no contempla un mecanismo que permita la vinculación de los planes y proyectos regionales con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas federales. No hay un marco de planeación que permita que los estados se coordinen y establezcan entre ellos las prioridades para la región ni que hagan recurrir los recursos necesarios para financiar proyectos de impacto regional.

Las entidades federativas conformadas en “meso-regiones” integran sus propuestas con la participación de representantes de las secretarías y dependencias de la administración pública federal, con el objeto de elaborar los planes regionales de desarrollo, en los cuales los estados sean actores centrales y no espectadores del proceso. En el Plan Nacional de Desarrollo se definieron cinco meso-regiones:

La instancia de concertación es el Consejo Promotor del Desarrollo Regional, que reúne a líderes del desarrollo de la región en un espacio de compromisos y de coordinación de acciones, integrado por partes iguales de gobierno, sector productivo y sociedad civil. La instancia de coordinación es el secretariado técnico, que incluye una representación para cada estado y, por otro lado, una representación por tema de desarrollo. Los consejos técnicos son Instancias de operación, grupos intergubernamentales de trabajo temático, responsables de la generación e instrumentación de proyectos de desarrollo regional, del análisis y definición de los proyectos prioritarios. Se integran de la siguiente manera:

- a) Titulares de las dependencias estatales y sus áreas de apoyo.
- b) Funcionarios de las secretarías federales.
- c) Miembros representantes del sector productivo y de la sociedad civil.

Unidad regional, oficina central de operaciones, con personal de tiempo completo. Se encarga de promover proyectos de la región con respaldo del Consejo promotor ante instancias de financiamiento; opera el fondo de estudios, bajo supervisión del secretariado técnico. Se contratan consultores como apoyo especializado.

El Fondo Regional se constituye con las aportaciones que hacen el gobierno federal, los gobiernos estatales, el sector productivo y el sector social, para financiar la

operación del modelo de planeación regional, así como la contratación de la unidad regional y la elaboración de estudios y proyectos, indispensables para la toma de decisiones y la operación de proyectos regionales.

Tamayo Flore cuestiona los esfuerzos en Planeación Regional en el periodo, porque se sustenta en coordinación y cooperación, bajo un esquema de regionalización negociada, con serios problemas de cooperación e insuficiencia de recursos y mecanismos reales, con una división regional poco seria.<sup>91</sup>

Finalmente, se puede concluir que la planeación regional es un instrumento básico para el desarrollo de las localidades. Independientemente de que los conceptos planeación y planificación tienen un alto contenido ideológico, la idea principal es alcanzar la racionalidad en la consecución de los objetivos, aprovechando los recursos. Aunque existen diferentes niveles, planes, programas y proyectos, existe una tendencia lógica que va de lo ideal a lo práctico y operativo.

### **3.13 Asistencia social en el México moderno**

Como última parte de este capítulo, se presenta un “Esquema Asistencialista en México Moderno”, donde pueden apreciarse las características que han tenido los programas sociales y de combate a la pobreza en el siglo pasado.

1.- En el siglo XX y con la Constitución política de 1917, (Art., 3), surge el reconocimiento de la composición pluricultural de la nación mexicana, sustentado en sus pueblos indígenas el derecho a la salud y a la vivienda digna (Art., 4), el artículo 27, que propició el reparto agrario y definió el derecho de propiedad, así como el artículo 123, que establece el derecho a un empleo socialmente útil.

Antes de 1910, el esquema asistencialista fue compartido por la caridad de la iglesia católica, por la beneficencia privada y muy marginalmente por la intervención del Estado. Después de 1910, forma parte de la agenda gubernamental, bajo modalidades diferentes.

---

<sup>91</sup> Op. cit., “El nuevo esquema de planeación regional en México: ideas buenas, fundamentos débiles”, pp. 191-205

2.- La política social ha respondido a la estrategia económica que se ha adoptado, subordinándose a la misma.

3.- Las relaciones sociopolíticas marcadamente corporativas, que caracterizó durante décadas a la política social mexicana, provocó que los mapas geográficos de la pobreza y de las instituciones sociales no coincidieran.

En la zona de montaña, por ejemplo, han predominado actividades agropecuarias, de baja productividad; en la población indígena, Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Puebla, Hidalgo y parte del estado de Veracruz, conforman la principal zona de marginación y pobreza del país.

4.- La población objetivo de la política social en el país, ha respondido a tres necesidades:

a) En el periodo de movilización, después de 1910, la población objetivo de la política social fue la campesina.

b) Después de la posguerra y finales de 1970, la población privilegiada fue la asalariada industrial y la de los sectores de servicios formales.

c) Desde finales de 1980, en medio de ajustes y reformas estructurales, y de una miseria masiva, la población objetivo de la política social ha sido la que se ha encontrado en pobreza y pobreza extrema.

5.- El gobierno registró esfuerzos a la atención a los sectores de la población de escasos recursos de las áreas rurales, a través del Programa Integral de Desarrollo Rural (Pider), la coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), fueron programas aislados.

Como política pública, aparece en la agenda gubernamental a finales de 1980, por dos cuestiones

a) Cuando la pauperización alcanza niveles verdaderamente alarmantes.

b) Responde a la tercera generación de reformas de países subdesarrollados con organismos internacionales.

6.- La prioridad ha sido el combate a la pobreza (1989). El Programa Nacional de Solidaridad, el Programa Educación, Salud y Alimentación y el Programa Oportunidades, nacen en los lineamientos de ajuste y cambio estructural, lo que genera una discusión intelectual y política sobre el sector social.

- a) La crítica a los programas focalizados
- b) en los riesgos políticos
- c) y los intereses de grupo que genera.

Adquirió significado el saneamiento de las finanzas estatales para la racionalización y la reducción del gasto estatal. Con la focalización se ofrecía la posibilidad de utilizar recursos escasos de manera selectiva, a favor de grupos meta predeterminados y según criterios de costo eficiencia. Se ponía el acento no sólo en la forma de utilización del gasto social, sino también en los destinatarios; desplazamiento de los principales grupos meta-destinatarios de la acción social, desde los trabajadores organizados hasta la población pobre.

En un contexto se modificaron las visiones acerca de los roles del Estado y el mercado en el ámbito social. Los argumentos que atribuían al Estado el rol de actor principal de la política social y garante del principio de justicia social redistributiva, igualitaria y universal, resultaron cuestionados.

Comenzó a atribuirse al mercado el rol de mecanismo de asignación de servicios y beneficios sociales, con el argumento de lograr mayor eficiencia y equidad, que en última instancia llevarían a una mayor igualación de oportunidades. Así, el discurso comenzó a abandonar el término tradicionalmente asociado a la política social de justicia social, por el políticamente neutro de equidad social.

El discurso de la nueva política social perseguía una mayor conformidad de la política social con las reglas de la política económica, respetando, ante todo, los equilibrios macroeconómicos y convirtiéndose en principal regulador de las decisiones sobre el

gasto social estatal, en la idea de que las erogaciones sociales del estado deberían ser entendidas como una inversión eficiente y redituable, destinada a la formación de capital humano. Asimismo, estableciendo una clara conexión entre la nueva política social y la economía de mercado, comenzó a enfatizarse que el capital humano debería reforzar la relación positiva entre educación, salud y nutrición, por un lado, y el crecimiento económico y la productividad, por otro. Finalmente, en México, las políticas de desarrollo de capital humano se han focalizado y conforman la parte medular de los programas de combate a la pobreza extrema.

## **CAPITULO IV. LA REGIÓN XVI DE ZUMPANGO**

En este capítulo, se intentará aterrizar los conceptos teóricos y los antecedentes de la Planeación Regional en México, vistos en los apartados anteriores, mediante la presentación del caso de la región XVI de Zumpango, en el Estado de México. Primero, se analizará la relación de la macro-región de Oriente, donde se encuentra integrada dicha zona, para estar en condiciones de abordar específicamente un territorio cada vez más micro regional.

### **4.1 El Estado de México y sus distintas regiones**

En las entidades del país, más que en la Federación, es donde puede advertirse una mayor relación de los gobiernos estatales con sus regiones, puesto que es el municipio el ente público que da la cara al ciudadano. Sobre todo en un país que no considera a las organizaciones regionales con capacidad de gobiernos, acciones y programas jurídicamente posibles.

En la Planeación Regional del Estado de México se advierte que en los últimos años se ha generado una intensa dinámica en el incremento de su población, lo cual ha impactado la arena social, económica y política de su territorio y han surgido nuevas tendencias en todas las regiones

En este sentido, se dice que la integración de los programas regionales<sup>92</sup>, tomó en consideración lo establecido en el Programa de la Meso-Región Centro-País y del Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, así como lo determinado en los planes municipales de desarrollo urbano vigentes y que fueron elaborados hace unos cuantos años por los ayuntamientos, con el soporte del gobierno del Estado de México.

Desde una perspectiva metodológica, es conveniente recordar que, oficialmente, una región es un espacio sub-estatal, que se integra por un conjunto de municipios (aunque en algunos casos existen regiones en la entidad conformadas por un solo municipio),

---

<sup>92</sup>Consúltense en el Gobierno del Estado de México, *El Programa de Desarrollo Regional de la Región XVI de Zumpango*, Pertenece a la Macro Región III Oriente, 2006-2011.

que se vinculan geográficamente y tienen conectividad e interacción entre sí, a través del intercambio económico y social, lo que se da mayormente por la afinidad de sus características territoriales y por las infraestructuras que lo facilitan.<sup>93</sup>

En este sentido, las Relaciones Intergubernamentales (RI) de la Región XVI de Zumpango en el Estado de México son múltiples, debido a que no sólo existe relación con sus propios municipios, sino una interrelación con municipios de otras regiones, con ayuntamientos del Estado de Hidalgo, además de establecer contacto en coordinaciones estatales y representaciones federales. Cabe decir que en la sociedad civil existe gran cantidad de organizaciones y actores.

Es conveniente advertir que la metodología consultada mantiene gran parte de la anterior 1999-2005; sin embargo, en los Programas de Desarrollo Regional 2006-2011 incorporan algunas innovaciones.

Bajo un enfoque sistémico, con el objeto de generar una visión integrada de los grandes problemas, propuestas y proyectos estratégicos de las regiones del Estado de México, se definieron cinco macro-regiones, que engloban a su vez a las 16 en que se divide el Estado de México. Dicha división se realiza con base en las características naturales, económicas, sociales y territoriales de cada localidad.

Cabe mencionar que en el Proyecto Nacional de Desarrollo (PND) del gobierno de Vicente Fox Quezada se definieron cinco Meso-regiones; para nuestro estudio se

---

<sup>93</sup> Esta conceptualización del Gobierno del Estado de México. Complementa las expuestas en el capítulo I. Para mayor información sobre planeación Estatal consúltese el Plan de Desarrollo del Estado de México, 2005-2011; los Programas Sectoriales del Estado de México, 2006-2011; el Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Estado de México, 1999; el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, 2003; el Programa Especial de Desarrollo Urbano Sustentable 2005-2011; el Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle de Toluca, 2005; el Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle Cuautitlán-Texcoco, 2005; los Planes Municipales de Desarrollo Urbano; el Programa Especial de Coordinación Metropolitana, 2006-2011; el Programa Sectorial de Desarrollo Urbano, 2006-2011; el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, 1998; el Programa de Desarrollo de la Región Centro País, 2004; el Plan Nacional de Desarrollo, 2001-2006 y sus programas sectoriales y especiales, principalmente.

considera la meso-región Centro-País, que integran las diferentes entidades y el Distrito Federal:

- Distrito Federal
- Querétaro
- Hidalgo,
- Tlaxcala,
- Puebla,
- Morelos y
- Estado de México

A su vez, el Estado de México, mediante una reorganización de su territorio regional integró cinco macro-regiones<sup>94</sup> a lo largo de toda la entidad, las cuales se delimitaron de la siguiente manera, a fin de realizar una mejor planeación territorial:

I Centro Toluca

II Norte

III Oriente

IV Sur

V Poniente

Por su parte, la Macro-región III Oriente, donde se encuentra la región de Zumpango, una de las más pobladas y con mayor importancia socioeconómica de todo el Estado de México, fue conformada por distintas zonas. En tanto, las regiones se conforman por la unidad territorial básica, es decir, los municipios que comparten en general aspectos naturales, geográficos o socioeconómicos semejantes, que configuran un grupo de municipios contiguos que configuran un espacio unitario y atienden un propósito específico de desarrollo. La Macro-región III Oriente se integra por las siguientes regiones, con sus respectivos ayuntamientos:

---

<sup>94</sup> Fuente: Gobierno del Estado de México. COPLADEM, 2006.

No. y Región	Municipios que Integran cada Región
I. Amecameca	Amecameca, Atlautla, Ayapango, Cocotitlán, Chalco, Ecatzingo, Juchitepec, Ozumba, Tematla, Tenango del Aire, Tepetitla, Tlamanalco y Valle de Chalco Solidaridad.
II Atlacomulco	Acambay, Aculco, Atlacomulco, Chapa de Mota, Jilotepec, Jiquipilco, Jocotitlán, Morelos, El Oro, Polotitlán, San Felipe del Progreso, San José del Rincón, Soyaniquilpan de Juárez, Temascalcingo y Timilpan
III Chimalhuacán	Chicoloapan, Chimalhuacán, Ixtapaluca y la Paz
IV Cuautitlán Izcalli	Coyotepec, Cuautitlan Izcalli, Huehuetoca, Tepotzotlán y Villa del Carbón.
V Ecatepec	Acolman, Axapusco, Ecatepec de Morelos, Nopaltepec, Otumba, San Martín de las Pirámides, Tecámac, Temascalapa y Teotihuacán.
VI Ixtapan de la Sal	Almoleya de Alquisirias, Coatepec Harinas, Ixtapan de la Sal, Joquicingo, Malinalco, Ocuilan, San Simón de Guerrero, Sultepec, Temascaltepec, Tenancingo, Texcaltitlán, Tonatico, Villa Guerrero, Zacualpan y Zumpahuacán.
VII Lerma	Atizapan, Capulhuac, Lerma, Ocoyoacac, Ozolotepec, San Mateo Atenco, Temoaya, Tianguistenco, Xalatlaco y Xonacatlán.
VIII Naucalpan	Huixquilucan, Isidro Fabela, Jilotzingo, Naucalpan de Juárez y Nicolas Romero.
IX Nezahualcóyotl	Nezahualcóyotl.
X Tejupilco	Amatepec, Luvianos, Tejupilco y Tlatlaya.
XI Texcoco	Atenco, Chiautla, Chiconcuac Papalotla, Tepetaoxtoc, Texcoco y Tezoyuca.
XII Tlalnepantla	Atizapan de Zaragoza y Tlalnepantla de Baz.
XIII Toluca	Almoleya de Juárez, Almoleya del Río, Calimaya, Chapultepec, Metepec, Mexicaltzingo, Rayón, San Antonio La Isla, Tenango del Valle, Toluca, Texcalyacac y Zinacantepec.
XIV Tultitlán	Coacalco de Berrizábal, Cuautitlán, Tultitlán, Melchor Ocampo, Teoloyucan y Tultepec.
XV Valle de Bravo	Amanalco, Donato Guerra, Ixtapan del Oro, Oztoloapan, Santo Tomás, Valle de Bravo, Villa de Allende, Villa Victoria y Zacazonapan.
XVI Zumpango	Apaxco, Hueypoxtla, Jaltenco, Nextlalpan, Tequisquiac, Tonanitla y Zumpango

Como se puede observar, la Región XVI Zumpango, Estado de México, está compuesta por los Municipios de:

- Hueypoxtla
- Apaxco
- Tequisquiac
- Zumpango

- Nextlalpan
- Tonanitla
- Jaltenco

Si bien se han definido la regionalización, misma que se analiza en forma macro, también existe una microregionalización al interior de cada municipio; en particular, en Zumpango existen las siguientes divisiones territoriales y administrativas<sup>95</sup>

La conformación territorial del Municipio de Zumpango, donde se encuentra ubicada la Laguna de Zumpango, se puede apreciar en las diferentes denominaciones de su espacio físico:

- **Una cabecera municipal:** Zumpango de Ocampo, con rango de ciudad desde 1877.
- **Seis pueblos:** San Juan Zitlaltepec, San Pedro de La Laguna, San Sebastián, San Bartolo Cuautlalpan, Cuevas y Bocanegra.
- **Una ranchería:** Buenavista.
- **Ocho colonias ejidales:** Adolfo López Mateos, el Nido, Lázaro Cárdenas, Loma Larga, San José la Loma, Santa Lucía, Santa Ma. De Guadalupe y Wenceslao Labra.
- **Diecisiete colonias:** Ampliación San Bartolo, Hombres Ilustres, Independencia, Encarnación, La Lagunilla, Loma Linda, Los Alcanfores, Los Compadres, Los Hornos, Col. Magisterial, Olmos, 1 de Mayo y Pueblo Nuevo de Morelos
- **Cuatro caballerías:** Pueblo Nuevo de San Pedro, Santa María el Llano, San Juan de Guadalupe y San Marcos el Llano.
- **Diecisiete barrios:** Santiago Primera Sección, Santiago Segunda Sección, Santa María, San Juan, San Lorenzo, San Marcos, San Miguel, El Rincón (Cuevas), España (Cuevas), Loma Larga (Cuevas), Zapotlán (Cuevas), Cuautlalpan (San Bartolo) Miltenco (San Bartolo), Santa María (Zitlaltepec), San Lorenzo (Zitlaltepec), San Miguel (Zitlaltepec), San Pedro (Zitlaltepec).

---

<sup>95</sup> Para el conocimiento de cada una subdivisiones Consúltese Mazutti Delgado, Enrique, *Bando Municipal 2008*, H. Ayuntamiento 2006-2009,

- **Cuatro fraccionamientos:** Fovisste, Unidad Familiar C.T.C de Jaltenco (Barrio San Lorenzo), Unidad Habitacional C.T.C. de Zumpango, (Barrio Santa María) y Villas 2000.
- **Una zona militar:** Santa Lucía (37/a. Zona Militar)
- **Once ejidos:** Naucalpan, Santiago Tequisquiac (Ampliación), Santa María Cuevas, San Bartolo Cuautlalpan, San Juan Zitlaltepec, San Lucas Xolox, San Miguel Bocanegra, San Miguel y San Lorenzo, San Sebastián, Wenceslao Labra y Zumpango (Restitución).

La altitud de la cabecera municipal es de dos mil 250 metros sobre el nivel del mar (m.s.n.m), mientras que las zonas más altas del municipio se encuentran a dos mil 660 m.s.n.m. Las coordenadas geográficas del municipio son las siguientes: **COORDENADAS GEOGRÁFICAS MÍNIMA MÁXIMA. Longitud Oeste** 98° 58' 13" 99° 11' 35". **Latitud Norte** 19° 43' 12" 19° 55' 00". **Consideraciones para las áreas con diferendo limítrofe**<sup>96</sup>. El presente proyecto no prejuzga los límites territoriales del municipio; únicamente establece los reconocidos oficialmente por el gobierno del Estado de México (**Ley Orgánica Municipal**, Artículo 7).

Zumpango tiene una superficie territorial de 244.08 km<sup>2</sup>. El territorio continúa en forma plana, con un ligero declive hacia el sur, donde hacia la parte poniente se ubica la Laguna de Zumpango. La altitud en m.s.n.m es, en promedio, de dos mil 250 en la parte plana; la laguna de Zumpango está a dos mil 245 m.s.n.m.

El pueblo de San Juan Zitlaltepec<sup>97</sup> se encuentra conformado por:

- **Tres colonias:** San José la Loma, Lázaro Cárdenas y Santa María de Guadalupe y un caso especial es la colonia "San Isidro" o Wenceslao Labra, que si bien territorialmente pertenece al municipio de Tequisquiac, su población es eminentemente de Zitlaltepec. Lo mismo sucede con la población y el ejido de Bocanegra.
- El pueblo de San Juan Zitlaltepec se conforma por **cuatro barrios:**

---

<sup>96</sup> **PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO URBANO DE ZUMPANGO**

<sup>97</sup> Es interesante comprender el uso de la Z para designar a San Juan "Z" una palabra que debería escribirse con c "Citlaltepec, que sin embargo esta arraigada en la historia y costumbres de la población.

**San Lorenzo**, en el se encuentran el panteón y la Iglesia.

**Santa María** cuenta con una de las organizaciones religiosas más importantes de la parroquia, la Sociedad particular de la Virgen de la Soledad.

**San Miguel** es uno de los barrios que cuenta con mayor población y tiene una capilla donde se resaltan la unidad y cooperación para las fiestas del Santo Jubileo, San Miguel Arcangel y la Virgen de Guadalupe.

**San Pedro**.<sup>98</sup> También es uno de los más numerosos en población y ha tenido su desarrollo económico, social y cultural ligado a la cercanía con la Laguna de Zumpango.

**El Ejido de Zitlaltepec se subdivide en varios parajes:**

Plan Xalpilla, Santo Domingo, La Soledad, Lagunilla, El Burrero, Cenicero, El Gachupín, El Cerrito Blanco, El Cerrito Chato, El Bodio y El Chamacuero

Las parcelas que se encuentran en las colonias Lázaro Cárdenas y Santa María de Guadalupe, se encuentran materialmente urbanizadas por pobladores de Zitlaltepec, pero ahora están en proceso de transformar sus ejidos en áreas urbanas.

El Sistema de Riego de aguas negras “Las Bombas Plan Xalpilla” y “Las Bombas Lumbrera Tres”.

Existen una serie de sociedades religiosas integradas en mayordomias u organización tradicional, una parroquia con seis capillas.

## **4.2 La participación social en el programa regional**

Con fundamento en la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, así como en su reglamento (artículo 99) prevé la realización de foros de consulta, como un elemento para la formulación de los planes y programas que conforman el Sistema Estatal de Planeación Democrática.

---

<sup>98</sup> El Barrio de San Pedro guarda tradiciones especiales, como su fiesta al Santo patrón el Sr. De Chalma y su famoso carnaval que se realiza en el mes de mayo.

De acuerdo con La expresión del actual gobernador del Estado de México. Enrique Peña Nieto,<sup>99</sup> “en lo referente a la participación social, este gobierno tiene la voluntad política de crear nuevas condiciones institucionales, donde la población decida sobre las prioridades de gobierno”.

En el proceso de la evaluación y seguimiento de los programas, se señala que un ingrediente relevante de la metodología en la fase de su elaboración fue el proceso de aportación social a través de los Foros de Consulta y Participación, llevados a cabo en cada una de las regiones que integran el Estado de México, a través de los subcomités regionales del Copladem.

Se afirma que las inquietudes y propuestas de la población, recogidos en dichos foros, son sustento de los Programas de Desarrollo Regional 2006-2011. En ellos se presentaron más de tres mil participantes de la sociedad civil, que expusieron propuestas en diversos temas, como salud, medio ambiente, educación y combate a la pobreza, entre otros. Los niveles de participación registrada se muestran en la siguiente relación, donde se presenta el número de propuestas ciudadanas presentadas en los Foros Regionales del Estado de México:

I. Amecameca.....	113
II. Atlacomulco.....	222
III. Chimalhuacán.....	180
IV. Cuautitlán Izcalli.....	56
V. Ecatepec.....	248
VI. Ixtapan de la Sal.....	207
VII. Lerma.....	360
VIII. Naucalpan.....	332
IX. Nezahualcóyotl.....	143
X. Tejupilco.....	233
XI. Texcoco .....	163

---

<sup>99</sup> Plan de Desarrollo del Estado de México, 2005-2011

XII. Tlalnepantla.....	99
XIII. Toluca .....	230
XIV. Tultitlán.....	298
XV. Valle de Bravo.....	120
XVI. Zumpango.....	170

Para la correcta instrumentación de las políticas y estrategias contenidas en el Plan Estatal, es necesario que éstas encuentren su expresión diferenciada en cada una de las XVI regiones que conforman la entidad. Para ello, el Copladem organizó y efectuó Foros Regionales de Consulta Ciudadana.

Conviene aclarar que, a pesar del importante esfuerzo, los niveles de participación aún siguen siendo muy bajos. En la región XVI de Zumpango se presentaron 170 ponencias, equivalentes tan sólo al cinco por ciento del total de las presentadas, por lo que será necesario buscar los mecanismos más adecuados para incentivar o detonar la creatividad y energía de los actores sociales de cada región.

Cabe señalar que en la única región donde no se realizó el foro de consulta abierta fue en la XVI de Zumpango; más bien, se afirma, se efectuó mediante la compilación física y electrónica de las ponencias. La causa que explicó la coordinación regional fue que se presentaron problemas políticos.

Las mesas temáticas se organizaron tomando en cuenta los problemas más álgidos de la región, los cuales fueron: seguridad social, seguridad económica y seguridad pública. A continuación, se presenta un resumen que reúne las principales inquietudes de los distintos actores y organizaciones participantes en el Foro de Consulta de la Región XVI de Zumpango.

Las propuestas en materia de seguridad social fueron: apoyar a las familias que viven en la pobreza extrema; combatir la violencia intrafamiliar, el alcoholismo, la drogadicción y el pandillerismo; atender a personas de la tercera edad, con capacidades diferentes o maltratadas; elevar la calidad de vida y la salud en comunidades que padecen condiciones ambientales y de saneamiento; educar a adultos; contar con infraestructura de salud con equipo y personal médico adecuado;

infraestructura, equipo y capacitación escolar y programas educativos más congruentes con la oferta y demanda locales.

En relación con la seguridad económica, las intervenciones se orientaron a: nuevos ejes carreteros y mantenimiento a los existentes, programas hidráulicos y manejo de aguas residuales; explotación pecuaria; rehabilitación y promoción turística de la laguna; tratamiento de aguas residuales; infraestructura hidráulica; uso racional, separación de basura y residuos contaminantes; apoyo tecnológico y de capacitación al campo: inversión para el desarrollo regional; mayor infraestructura y equipamiento de escuelas, así como la promoción de un programa emergente de empleo.

En materia de seguridad pública se destacó la depuración y capacitación policiaca; la creación de un Centro de Información de Investigación Delictiva y Consejos Ciudadanos de Seguridad y Justicia; programas de readaptación; un sistema moderno de justicia infantil y juvenil; mejor tecnología para la prevención, procuración e impartición de justicia, Coordinación en procuración de justicia, combate a la delincuencia y narcomenudeo; evaluación y capacitación del personal de justicia jurídica y de derechos humanos; reforma judicial, abatimiento de la corrupción y evitar solapar la impunidad; también, la profesionalización del sistema de seguridad pública.

Por otra parte, en relación con la organización de los foros, se pueden señalar las siguientes observaciones, que puedan convertirse en verdaderos enlaces de consulta, con los diferentes actores integrantes de las organizaciones de la sociedad civil, tales como:

- a) Se requiere la prolongación de los foros a por lo menos dos días, ya que es insuficiente el tiempo actual de un día (de las 10:00 a las 14:00 ), para presentar todas las ponencias generales y particulares.
- b) En gran medida, la participación es propia de actores que están incrustados en el aparato público; pocas son las ponencias del sector privado y es notoria la ausencia del sector empresarial.
- c) El sector social participa como medio de presión para que sus demandas sean reconocidas, más que establecimiento de prioridades racionalmente percibidas en la región.
- d) Resulta limitado en cinco minutos exponer la problemática y las alternativas propuestas, que se presentan en forma sintética.

- e) La interacción de los ponentes no se presenta, lo cual impide que se desarrolle un debate o diálogo que permita enriquecer las ideas del foro.

Bajo estas premisas, en cada una de las fases del proceso de ejecución y seguimiento de los programas regionales, deberán aplicarse los mecanismos de participación más adecuados, que incorporen las propuestas, proyectos e ideas de los actores sociales más representativos de cada región. El reto, entonces, será que estos programas sean producto de una visión compartida y un compromiso real de cada sector y actor social. Se trata de lograr, en corto tiempo, la identificación de las bases de un modelo regional, que tenga capacidad de instrumentarse y sostenerse en el tiempo de manera exitosa.

En este sentido, la participación social representa el principal desafío para hacer de los programas instrumentos de política pública en un sistema democrático y transparente. Se trata de generar una conciencia colectiva, en la que las demandas sociales y la oferta pública y privada de bienes y servicios, se vinculen con una visión regional de mediano y largo plazo.

De acuerdo con Nicolás Tenzer<sup>100</sup>, en tiempos de crisis, cómo se generan abstenciones masivas en las elecciones; un temor al futuro que la política se ve incapaz de conjugar; la tentación del extremismo, del particularismo o la indiferencia, dentro de una tendencia a mediatizar la participación por diversos medios. Por ello, debe impedirse la mediatización que elimina la verdadera participación social.

### **4.3 Los Retos de la Macro-región Oriente**

La problemática de la Macro-región III Oriente, ha sido ampliamente estudiada desde múltiples perspectivas por diversos actores, desde los gobiernos de distintos niveles hasta centros de investigación públicos y privados e iniciativas ciudadanas. Considerada como parte integral de la región Centro-País (contexto megalopolitano), y como parte integral del Valle de México (contexto metropolitano), la Macro-región presenta una problemática de gran complejidad en su interior y en su interacción con la Megalópolis del Centro-País y la zona metropolitana del Valle de México.

El análisis socio-demográfico es de gran importancia, debido, en primer lugar, al hecho

---

<sup>100</sup> Tenzer, Nicolás, *La Sociedad Despolitizada*, España, 1990

de que todos los esfuerzos de política pública en la Macro-región y las regiones que la componen, tienen como centro a los habitantes, desde una perspectiva individual, familiar y comunitaria. En segundo lugar, debido a que la estructura y características demográficas son determinantes para procesar las propuestas y acciones de desarrollo regional.

Finalmente, porque México, el Estado de México y la Macro-región, enfrentan un cambio demográfico que afecta en prácticamente todos los sentidos, la acción pública y social. Entre los principales desafíos que hoy enfrenta la región Oriente, en la cual está inscrita la región XVI de Zumpango, se encuentran en forma general:

- La pérdida de dinamismo de la economía, relacionada con la saturación y el incremento de los costos de descongestión (deseconomías de aglomeración), la desindustrialización y la incapacidad para adaptarse a la apertura económica, continuando con la dependencia a un mercado interno con pronunciados ciclos económicos<sup>101</sup>.
- Una tendencia a la tercerización de la economía, más enfocada hacia sectores informales y de baja generación de valor agregado y productividad, que al aprovechamiento de oportunidades de integración con la industria y el sector financiero.
- Los cada vez más grandes flujos de inmigración que ha recibido por varias décadas de otros estados de la República, especialmente del sureste y del estado de Oaxaca.
- La incapacidad de los gobiernos de responder a las necesidades de la creciente población, alcanzando límites en términos de la congestión del tránsito de vehículos y la mala calidad del transporte público, el uso ineficiente del agua, la inseguridad y la ruptura del estado de derecho, así como un rezago importante en infraestructura y equipamiento para el desarrollo (aeropuertos internacionales, transportes públicos

---

<sup>101</sup> Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, Comisión Metropolitana, p.45

de alta eficiencia, universidades y centros de investigación, turismo y ocio recreativo, entre otros)<sup>102</sup>.

- Una fuerte desigualdad social, especialmente en la distribución del ingreso y en la presencia de inmensos enclaves de pobreza, que daña el tejido social y compromete su potencial de desarrollo.

- La presencia de grupos vulnerables de la población, que ha sido en quienes más repercuten las carencias de empleo, productividad<sup>103</sup> y desarrollo, situación que ha sido influida por los acelerados cambios que, por su naturaleza, ha presentado la Macro-región, a partir de la expansión de la mancha urbana de la zona metropolitana del Valle de México.

- La presión y pérdida constante de áreas con valor ambiental y vocación agrícola por usos urbanos, así como el asentamiento irregular de población en zonas de riesgo, que se constituyen en núcleos segregados con bajos niveles de desarrollo social.

- Asegurar el abasto de agua, recuperar los acuíferos y resolver los problemas de inundaciones. Todo ello en el marco de una visión integral del uso, desuso y rehusó del agua potable.

- La falta de coordinación intergubernamental entre los municipios del Estado de México y el gobierno estatal, el Distrito Federal y sus delegaciones políticas, así como con el gobierno federal, con una relación exacerbada por la confluencia de diversos partidos políticos en el poder en los distintos ámbitos; la falta de una visión de largo plazo que dé continuidad a los proyectos, independientemente de las administraciones gubernamentales, y la falta de obligatoriedad de la coordinación metropolitana.

Cabe mencionar, por último, que si bien la Región XVI como parte de la Meso-región Oriente comparte gran cantidad de similitudes con sus demás regiones, guarda en gran

---

<sup>102</sup> Metrópoli 2025 (2006), "Una Visión para la Zona Metropolitana del Valle de México", Centro de Estudios para la Zona Metropolitana A.C., pp. 6-7.

<sup>103</sup> Las principales fuentes de información consultadas son el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) y el Consejo Estatal de Población (COESPO), entre otras de carácter oficial.

medida similitudes que son propias de un espacio que se encuentra en proceso de transición de lo rural a lo urbano.

Rébora Tongo<sup>104</sup>, por ejemplo, realiza un estudio de la región oriente en el Valle de México y en su estudio de la Planeación de los Asentamientos humanos no incluye a la región XVI de Zumpango: por otra parte, la región de Zumpango, aunque se está incorporando cada vez más con mayor dinamismo al desarrollo urbano, aún no presenta las características y problemáticas de regiones meramente metropolitanas, como Ecatepec, Naucalpan, Tlalnepantla, Tultitlán o Cuautitlán Izcalli.

También conviene decir que en el alcance Macro-regional: los Programas de Desarrollo Regional se integran por Macro-región en sus componentes de Diagnóstico y Prospectiva. Asimismo, se plantea una Estrategia Macro-regional. En tanto, en su alcance regional se desarrollan las fases de Estrategia y Proyectos Estratégicos a nivel de región, y con un alcance general. Las componentes de instrumentación, seguimiento y evaluación se desarrollan en términos generales para todos los Programas.

Así, no existe un programa exclusivo para la región XVI<sup>105</sup>; en cambio, se presenta el programa de la macro-región V de Oriente, donde se incluyen las regiones y se les analiza en forma comparativa, lo cual es una desventaja, puesto que la problemática específica de la Región XVI no se integra en un documento.

#### **4.4 Análisis socioeconómico de la Región XVI de Zumpango<sup>106</sup>**

En este apartado se presenta un estudio social y económico de dicha región, el cual resulta de una integración de la información más relevante rescatada del Plan Regional de la Macro-región Oriente.

---

<sup>104</sup> Rébora Tongo, Alberto, *¿Hacia un Nuevo Paradigma de la Planeación de los Asentamientos Humanos? Políticas e instrumentos de Suelo para un Desarrollo Urbano Sostenible, Incluyente y Sustentable, El Caso de La Región Oriente en el Valle de México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2000

<sup>105</sup> Existe un *Diagnóstico Ambiental* de la que era la región II Zumpango, editado por la Secretaría de ecología del gobierno del Estado de México en el 2005

<sup>106</sup> Información rescatada del Gobierno del Estado de México, *Programa de Desarrollo Regional*, op. Cit.

#### 4.4.1 Perspectivas de la región

En 1854, se considera el Partido de Zumpango y tan sólo comprende los juzgados de paz de Zumpango, Hueypoxtla, Tequisquiac y Nextlalpan que se encontraban "...en unas cuantas lomas tepetatosas y carecen de agua, en sus vastos terrenos se siembra y cosecha en abundancia maíz, albergan, haba, frijol, cebada, centeno y trigo aventurero. Respecto a la población de Zitlaltepec, sólo se refiere que: "Hay un pequeño cerro en el territorio de Zumpango, pero nada ofrece digno de atención"<sup>107</sup>

El agua se tomaba de pozos. De los caminos carreteros, uno conduce a Cuautitlán y el otro al llamado de Puebla y caminos de vereda que llevan a los demás pueblos y haciendas de aquel territorio. Aunque no existe una detallada información, se indican los animales domésticos, salvajes, reptiles, insectos, medios comunes de subsistencia, alimentos comunes, enfermedades endémicas. En idiomas se señala el castellano, mexicano y otomí. Finalmente, en antigüedades advierte que "en las inmediaciones de Zumpango se ven los restos de una antigua fábrica de salitre y pólvora.

Independientemente, en la región XVI existe un plan regional desde el punto de vista oficial, donde se encuentran tipificados los principales proyectos. A continuación se presentan datos sociales y económicos de la región en estudio, donde es posible identificar claramente distintos niveles rurales urbanos en la red regional XVI, tales como:

- a. La región se encuentra en medio de zonas con dinámica de sus polos de desarrollo: la fuerte influencia de la zona metropolitana (D.F-Valle de México). las relaciones intergubernamentales con la capital del Estado (Toluca), la cercanía regional del Estado de Hidalgo (Tula-Tizayuca-Pachuca).
- b. El territorio se ubica cercano a un grupo de ciudades medias en pleno desarrollo; (Tecámac, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Tepozotlán y Huehuetoca.) Con un proyecto de desarrollo urbano de "Ciudades Bicentenarias".
- c. Se caracteriza por el ascenso de centros urbanos en el Municipio de Zumpango y se prevé un fuerte impacto de transformación de la vida ejidal a la

---

<sup>107</sup> Noriega Joaquín, Estadísticas del Departamento de México, Ministerio de Fomento, México, 1854

urbanización, fundamentalmente en las colindancias con el municipio de Huehuetoca, que pertenece a la región IV de Cuautitlán Izcalli.

- d. Se evidencian zonas rurales poco desarrolladas, que no están integradas al desarrollo regional y con una gran cantidad de centros de población dispersos en el Municipio de Hueyapoxtla, Apaxco y Tequisquiác; en tanto que en los municipios de Nextlalpan, Tonanitla y Jaltenco la “iniciativa privada” está comprando por todos los medios los predios ejidales.

#### **4.4.2 Aspectos socioeconómicos**

A continuación, con base en la información presentada en la Meso-región Oriente, se realiza una selección de los datos socioeconómicos que corresponden a la región en estudio, que permitan tener un panorama más amplio.

La región de Zumpango es la menos poblada, con tan sólo 2.9 por ciento. Al norte, la región Zumpango cuenta con una población superior a los 250 mil habitantes, presenta una tasa de crecimiento del 2.9 por ciento, impulsada por el crecimiento en los municipios de Zumpango (4.5 por ciento) y Nextlalpan (2.5 por ciento). La creación del municipio de Tonanitla, antes perteneciente a Jaltenco, explica la tasa de crecimiento de este último en el año 2000. A excepción de Zumpango, con cerca de 130 mil habitantes en 2005, el resto de los municipios de la región tienen concentraciones inferiores a los 37 mil habitantes, una densidad de 385 habitantes por Km<sup>2</sup> de la región Zumpango.

Aunque existe fuerte influencia de la cultura indígena, la región de Zumpango es fundamentalmente mestiza; sólo una persona mayor de cinco años de cada cien, habla alguna lengua indígena.

La Macro-región III Oriente concentró cerca de 2.4 millones de viviendas en 2005, registradas en el Estado de México. Entre 1990 y 2000, este sector creció a un ritmo de 67 mil inmuebles por año, mientras que de 2000 a 2005 el ritmo se redujo a 52 mil viviendas anuales en promedio. Las regiones Ecatepec y Naucalpan son las que concentran el mayor número de espacios habitables (arriba de 300 mil cada uno), mientras que Zumpango y Texcoco tienen la menor participación (menos de 100 mil

viviendas cada uno). Sin embargo a últimas fechas se ha incrementado el número de inmuebles en el municipio de Zumpango, debido a la compra de los ranchos y ejidos por compañías inmobiliarias.

En relación con el número de estudiantes, destaca la región Tlalnepantla, con más de 75 mil, seguida por las regiones Naucalpan, Ecatepec, Nezahualcóyotl y Cuautitlán Izcalli, con matrículas desde 38 mil a 66 mil alumnos. La región Zumpango presenta la menor matrícula en este nivel, con siete mil 181 personas. La única Unidad Académica Profesional es la Universidad Autónoma del Estado de México y tres instituciones de estudios profesionales privadas, que se encuentran en la cabecera del municipio de Zumpango.

En materia de rezago educativo, las regiones Zumpango, Nezahualcóyotl y Amecameca son las que presentan las condiciones menos favorables; a nivel municipal, Villa del Carbón tiene el mayor rezago educativo, con 34.5 por ciento; otros municipios con atraso educativo mayor a la media estatal son Hueypoxtla, Atlautla, Ecatepec, Juchitepec, Tepetlixpa, Axapusco, Nopaltepec, Otumba, Temascalapa e Isidro Fabela, es decir, por lo general municipios periféricos a la Macro-región.

Examinando cifras absolutas de población analfabeta mayor de 15 años, por región, destacan Ecatepec, Chimalhuacán y Naucalpan, con 50 mil, 38 mil y 36 mil personas, respectivamente. En un segundo nivel se encuentran Amecameca, Nezahualcóyotl y Tlalnepantla (del orden de 26 mil analfabetas en promedio) y por último Tultitlán, Cuautitlán Izcalli, Zumpango y Texcoco se ubican entre 8 y 18 mil analfabetas aproximadamente.

Respecto al número de médicos por cada mil usuarios, la Macro-región tiene un índice de 0.08 médicos por cada mil usuarios del Sector Salud, inferior al promedio estatal de 1.14. La región con un mayor índice es Zumpango, con 5.04 médicos por cada mil usuarios, donde destaca el municipio homónimo, con 1.53 médicos por cada mil usuarios.

En cuanto a marginación a nivel municipal, los que se ubican en un nivel muy bajo son Atizapán de Zaragoza, Tlalnepantla de Baz, Coacalco de Berriozábal, Cuautitlán y Zumpango. Los municipios que tienen un índice medio son Ayapango, Juchitepec, Ozumba, Tenango del Aire, Tepetlixpa, Axapusco, Nopaltepec, Otumba, Temascalapa, Jilotzingo, Tepetlaoxtoc y Hueypoxtla (pertenece a la región de Zumpango); entre los que comprenden un índice de marginación alto son Atlautla, Ecatzingo e Isidro Fabela. El índice de muy alto corresponde a los municipios de Villa del Carbón, Valle Chalco Solidaridad; el resto tiene un índice de marginación bajo.

El valor agregado censal a nivel estatal y Macro-región se concentra en las actividades secundarias, que comprenden minería, construcción, electricidad, gas y agua e industria manufacturera, con una participación de 51.4 por ciento a nivel macroeconómico; en tanto, el sector terciario, que agrupa las actividades de comercio, restaurantes y hoteles; transportes, almacenes y comunicaciones; servicios financieros; servicios comunales, sociales y personales, representa el 47.8 por ciento del total del valor agregado. Sin embargo, el sector primario a nivel macro-regional no es representativo; tan sólo el 0.1 por ciento es de la Región XVI Zumpango.

La Región XII Tlalnepantla representa el 41.3 por ciento del valor agregado manufacturero con respecto a su total; la Región XIV Tultitlán tiene 61.3 por ciento y Región XVI Zumpango presentan el 62.1 por ciento en el mismo sector. Resumiendo, el sector con mayor valor agregado es el sector manufacturero y los sectores con menor participación son los servicios financieros y minería, principalmente.

Es sobresaliente el hecho de que ninguna región está especializada en las actividades primarias, excepto Zumpango, lo cual representa un peligro de rezago para esa zona.

En cuanto a Cuautitlán Izcalli, los habitantes del municipio dedicados a las actividades secundarias tienen una demanda laboral local, lo que reduce el nivel de movilidad, en contraste con los habitantes dedicados a actividades terciarias, pues ellos necesitan

trasladarse a lugares de trabajo fuera del municipio, ya que presenta niveles más bajos a los del país. Villa del Carbón tiene un alto nivel de especialización en 42 actividades primarias, donde habitantes y unidades económicas están equilibrados, pero no así para las actividades restantes. Las regiones de Ecatepec y Zumpango presentan el mismo fenómeno descrito para Cuautitlán Izcalli, donde se tiene una población local dedicada a actividades secundarias, que no encuentran en sus regiones empresas que requieran ese tipo de especialización.

En cuanto al sector de la construcción, la Macro-región III es similar a la estatal (1.2 por ciento), pero las regiones Amecameca y Zumpango no tienen especialización en esta actividad. Sin embargo, destacan Naucalpan, Texcoco y Chimalhuacán.

En el sector comercio, la mitad de las regiones tienen un índice alrededor de 1.4, a excepción de Chimalhuacán, Cuautitlán Izcalli, Tultitlán y Zumpango, que presentan un grado de especialización alrededor de 0.9 por ciento. Cuautitlán Izcalli, Chimalhuacán y Zumpango son las regiones que presentan menor especialización en el sector servicios.

Las regiones que cuentan con un mayor número de población económicamente activa son Naucalpan y Nezahualcóyotl, en 1990 y 2000 respectivamente. Las regiones que tienen una participación menor en la PEA son Texcoco y Zumpango.

El comportamiento de la Macro-región muestra que todas las zonas han aumentado en alrededor del 50 por ciento de su población económicamente activa en el año 2000, con respecto a 1990. Los ejemplos más representativos se encuentran plasmados en los datos de Amecameca, Texcoco y Zumpango, las cuales en 1990 tenían una participación de la PEA de 40.0 por ciento y en el año 2000 representó casi el 50 por ciento en todos estos municipios.

Asimismo, existen municipios al interior de las regiones, que presentan un índice bajo, lo que se traduce en un mayor grado de dispersión poblacional, por lo tanto menor

concentración económica, así como de servicios; tales son los casos de Tlalmanalco (0.864), Villa del Carbón (0.249), Otumba (0.429), Tecámac (0.751), Temascalapa (0.213), Teotihuacán (0.830), Atenco (0.729), Chiautla (0.553), Tepetlaoxtoc (0.301), Texcoco (0.993) y Zumpango (0.700).

La Región XVI, Zumpango concentró el 22.1 por ciento de su población en localidades de menos de dos mil 500 habitantes y el 60.7 por ciento en localidades de dos mil 500 a 14 mil 999 habitantes. En el 2000, el 16.5 por ciento en localidades de menos de dos mil 500, el 43.7 por ciento en localidades de dos mil 500 a 14 mil 999 habitantes y el 39.7 por ciento en localidades de 15 mil a 49 mil 999 habitantes. Finalmente, para 2005, el 15 por ciento de la población se concentró en localidades de menos de dos mil 500 habitantes, el 45.8 por ciento en localidades de dos mil 500 a 14 mil 999 habitantes, el 20.0 por ciento en localidades de 15 mil a 49 mil 999 habitantes y el 19.2 por ciento en localidades de 50 mil a 99 mil 999 habitantes, lo cual muestra que al igual que la región Texcoco, las localidades son más pequeñas, según el número de habitantes.

El análisis anterior, muestra que en general existe una tendencia de mayor concentración poblacional en las localidades más grandes y de dispersión en las más pequeñas, lo cual se agudiza con el paso del tiempo. Sólo dos regiones (Zumpango y Texcoco) manifiestan una tendencia de equilibrio en su distribución poblacional. Cabe señalar que en estas dos zonas aún no se conforman localidades de más de cien mil habitantes. Sin embargo, en el municipio de Zumpango existe una fuerte presencia de desarrolladores de vivienda que han adquirido grandes extensiones de suelo urbanizable, con lo que se prevé que el municipio cuente muy pronto con una de las localidades mayores de cien mil habitantes.

En esta región existen diversas corrientes perennes e intermitentes. Entre las principales están el Río Cuautitlán, localizado al noroeste del Valle; el Río Salado, al norte de la presa Zumpango, y atravesando los municipios de Hueypoxtla y Apaxco; Los Órganos, situado en los municipios de Tepetlaoxtoc y Otumba, y el Ñadó, situado en la porción noroeste del Estado. Así como los ríos Blanco, Tepejé y Tlautla, que

destacan como corrientes de agua superficial del Pánuco. Los 40 ríos principales del Valle de México se designan, por su localización, como ríos del oriente, ríos del sur y ríos del poniente. El funcionamiento de todo este sistema de ríos y desagües es controlado mediante presas, vasos, canales y túneles. Las presas y vasos son principalmente para la regulación de avenidas, con capacidad conjunta de almacenamiento de 126 millones de metros cúbicos. Destaca entre ellas la presa Madín, abastecedora de agua potable. Otros cuerpos de agua importantes son el Lago Nabor Carrillo, dentro del ex Lago de Texcoco, y la Laguna de Zumpango, entre otros.

Este patrón territorial tan rural, plantea diversas interrogantes, que deben ser respondidas por el gobierno estatal-local y por la ciudadanía, a través de sus acciones de planeación, tales como: ¿Cómo superar los desequilibrios intermunicipales en una región con un mosaico territorial caracterizado por graves fenómenos de concentración pronunciada en Zumpango y Jaltenco y semi-dispersión, en las regiones rurales de Hueypoxtla, Apasco, Tequisquiac, Nextlalpan y Tonanitla? ¿Cómo reducir las profundas diferencias intra-regionales que caracterizan a cada una de las regiones que colindan con la región XVI (IV, V y XIV de la entidad)?

Se señala que la premisa es que los programas de desarrollo regional son la base para orientar las acciones gubernamentales y sociales para revertir estos desequilibrios, siempre y cuando se cumplan las siguientes condiciones:

- a. Los programas contengan la verdadera participación ciudadana, para que sean instrumentos para tomar decisiones y para la acción del gobierno y la sociedad y no meros documentos que guarden tan sólo la formalidad normativa.
- b. Los programas se concentren en los problemas reales y tiendan a aprovechar las oportunidades de desarrollo más importantes; es decir, aquellos que son causa de los fenómenos más visibles que afectan a cada región.
- c. Que tengan una visión de largo plazo, de manera que cada política y proyecto, considere que más allá de los términos gubernamentales, sobre todo los breves tres años municipales, ya que las grandes soluciones requieren de largos plazos. Que además se beneficien de las ventajas de las políticas públicas de gobiernos divididos (PAN en Apaxco y Tequisquiac; PRI en Hueypoxtla,

Zumpango y Nextlalpan, Convergencia en Tonanitla y PRD en Jaltenco y las relaciones intergubernamentales. Con las demás regiones, los gobiernos del Estado de México (PRI) y Federal (PAN)

- d. Los programas se apliquen con los actores sociales de cada región y no sólo por el gobierno, lo que implica acuerdos de voluntades para corresponsabilizarse de las acciones que permitirán solucionar los principales problema de cada región. Para ello, lo público debe promover y capacitar a la organización de la ciudadanía, a fin de conocer sus necesidades y aspiraciones.
- e. Que los programas asuman una visión integrada y ecléctica de la región; es decir, que reconozcan que los fenómenos regionales no son un conjunto de sectores, sino que están inter-relacionados y que por ello, la planeación se da desde la región; debe sobreponerse a la planeación desde los sectores que componen la estructura gubernamental municipal.

#### **4.5 Proyectos estratégicos que impactan la región**

En este apartado se presentan dos proyectos que se considera son los más estratégicos que afectan la micro-región<sup>108</sup> en estudio. Uno, el Proyecto Ecoturístico de la Laguna de Zumpango, que se encuentra dentro de la cartera de proyectos estratégicos de la región XVI, organizada a partir de los pilares y cimientos del Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011. El otro es el Tren Suburbano Buenavista-Huehuetoca.

---

<sup>108</sup> Se entiende como microrregiones los espacios territoriales que, además de compartir indicadores de pobreza y marginación, presentan similitudes en su entidad cultural y geoeconómica y en factores asociados a la pobreza. Dentro de las microrregiones se privilegia aquellas localidades que funcionan o pueden funcionar como localidades estratégicas para el desarrollo regional, Programa de Desarrollo Local Microrregiones, México, SEDESOL, 2008

#### **4.5.1 El Proyecto en la Laguna de Zumpango**

Antecedentes. La cuenca lacustre del Valle de México estaba formada por los lagos de Zumpango, Xaltocan, Texcoco, Xochimilco y Chalco. Mientras que los lagos de Xochimilco y Chalco estaban formados por aguas dulces, las aguas de los demás lagos eran saladas. De cualquier modo, el agua de los lagos del Valle de México no era vista como provechosa para la vida humana. Las aguas no eran potables y las aguas inmóviles estancadas, más que oportunidades de desarrollo representaban perjuicios a la comarca.

Durante la vida colonial, la preocupación de la administración pública fue el desagüe de las aguas, que producían inundaciones más que el aprovechamiento de las lagunas. Realmente es una hazaña la existencia de las lagunas de Zumpango, Texcoco y Xochimilco.

A lo largo del siglo XIX, el escenario político en México no se prestaba para la iniciación de obras monumentales, como las de desagüe; sin embargo, los lagos de Texcoco, Xaltocan y Zumpango habían comenzado a reducir su superficie, al ser desviado el Río Cuautitlán de su desembocadura natural en Zumpango, hacia el Río Tula, en Hidalgo.

El crecimiento de la población es cada vez más acelerado y la desmedida acción sin planeación local, que ha generado actos con determinados intereses, donde la industrialización y empleo de tecnología del Valle Cuautitlán-Texcoco ha afectado los procesos naturales y ha contribuido a la creciente destrucción del delicado equilibrio de los ecosistemas de la región en estudio. El ser humano ha utilizado a la naturaleza tanto para garantizar su subsistencia como para aumentar sus comodidades, sin ningún recato.

En la cuenca del Valle de México esta situación ha sido patente desde la llegada de los españoles al centro del país. La entonces zona lacustre empezó su destrucción. Una de las primeras acciones de urbanización en el Siglo XVII fue el retiro del agua de los principales lagos.

La construcción de canales, la apertura de fosos y muchas otras acciones se realizaron en una zona eminentemente lacustre. Hay que recordar que el Estado de México se encuentra dividido en tres cuencas: la del Río Lerma, la del Valle de México-Pánuco y la del Río Balsas.

Aunque no se ha aprovechado en su dimensión real para un desarrollo local, para el municipio de Zumpango, el mayor recurso natural es el agua; tanto, la que se deposita en la laguna, como la que se extrae de mantos acuíferos, del sistema del Gran Canal y túneles del desagüe del Valle de México.

La llegada de agua a la laguna está controlada por compuertas, es alimentada sólo en épocas de lluvia, con una precipitación pluvial entre 600 y 800 milímetros anuales, registrándose la mayor precipitación pluvial en junio. El agua del embalse, además, de utilizarse para riego agrícola, cumple con una importante función ambiental, al crear un microclima en la región y recargar el acuífero Tecámac-Nextlalpan.

### CUERPOS DE AGUA DEL ESTADO DE MÉXICO<sup>109</sup>

NOMBRE	UBICACIÓN	NOMBRE	UBICACIÓN
P, VALLE DE BRAVO	R. CUTZAMALA	P. DANXHÓ	R. MOCTEZUMA
P. VILLA VICTORIA	R. CUTZAMALA	P. IGNACIO RAMÍREZ	R. LERMA-TOLUCA
P. HUAPANGO	R. MOCTEZUMA	L. NABOR CARRILLO	R. MOCTEZUMA
P. TEPETITLÁN	R. LERMA-TOLUCA	L. DE ZUMPANGO	R. MOCTEZUMA
P. GUADALUPE	R. MOCTEZUMA	P. ANTONIO ALZATE	R. LERMA-TOLUCA

Abreviaturas: P. Presas R. Ríos L. Lagos

La laguna, con cerca de dos mil hectáreas de extensión (mil 865 hectáreas de superficie y 18 km. de longitud de su bordo), es considerada el cuerpo de agua más

<sup>109</sup> Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Investigación (INEGI) Carta Hidrológica de Aguas Superficiales, México, 2006

importante del Valle de México y no cuenta con acciones permanentes de manejo adecuado en términos ecológicos. Más bien, el agua de la laguna funciona como vaso regulador y de almacenamiento, con capacidad de cien millones de metros cúbicos, y controla las avenidas pluviales del Río Cuautitlán; regularmente ingresan poco más de 60 millones de metros cúbicos al año.

#### **A. Distrito de Riego, Los Insurgentes<sup>110</sup>**

El proyecto fue conceptualizado e iniciado por el gobierno estatal en 1983. Por decreto, se declara de utilidad pública el establecimiento de riego, cuya zona tenía un área bruta aproximada de 30 mil hectáreas, localizadas en los municipios de Tepetzotlán, Teoloyucan, Coyotepec, Huehuetoca, Zumpango, Nextlalpan, Tecámac, Jaltenco, Hueypoxtla, Tequisquiac y Apaxco, para utilizar por bombeo las aguas de la Laguna de Zumpango.

Finalmente, el proyecto no prosperó por la falta de agua para cumplir con el riego propuesto; la inversión y la infraestructura quedaron abandonadas. Realmente, el proyecto fue un elefante blanco.

Por su parte La Sociedad Cooperativa de Producción del Tule S.C.L. en el Pueblo de San Juan Zitlaltepec, al perder sus 132 hectáreas tuleras que por Decreto Presidencial les fueron otorgadas dentro de la laguna (\* hay que recordar que gran número de tuleros vivía del procesamiento del tule para hacer petates, aventadores, sombreros...ahora se ha quedado rezagado a un grupo casi extinto) Se les prometió un embarcadero con un desarrollo turístico, acuícola, créditos y locales comerciales promesas que han quedado en el olvido. El 21 de noviembre de 1988 se firmó un acuerdo entre la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos a nivel federal, El Gobierno del Estado de México por la Secretaría de Desarrollo Agropecuario y la Cooperativa donde se comprometen a vigilar que la calidad del agua cumpla con el 80 % de aguas broncas y el 20 % de aguas negras; e indemnizar a la Sociedad Cooperativa y dar seguimiento a lo dispuesto por la Ley General de Protección y Equilibrio Ecológica.

---

<sup>110</sup> Comisión Nacional del Agua, "NOTAS SOBRE EL ÁREA DE INFLUENCIA DEL PROYECTO DE SANEAMIENTO PARA LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO, México, Subgerencia de Desarrollo Social, Gerencia Regional de Aguas del Valle de México, S/F

## **B. Programa de Recuperación Ambiental de la Laguna**

En 2001, la laguna presentaba una superficie de mil 400 a mil 700 hectáreas infestadas con diversas malezas acuáticas (\*). Por lo que se implantó el PRALZ y su área de influencia, autorizándose 9.47 millones de pesos por el gobierno del Estado de México y 4.4 millones de pesos de la Comisión Nacional del Agua (CNA), para una etapa de mantenimiento permanente. Los trabajos iniciaron en diciembre de 2001, con 16 trituradoras de lirio acuático; la primera etapa de limpieza, al 98 por ciento, finalizó el 20 de mayo; y del 21 de mayo al 20 de diciembre se realizó la etapa de mantenimiento intensivo.

Para 2003, los municipios de Zumpango y Teoloyucan, en coordinación con el Estado de México y CNA, implementaron un programa de mantenimiento permanente, para evitar su reinfestación, para lo cual se adquirieron dos trituradoras de lirio acuático.

En enero de 2003, el gobernador del Estado de México, Arturo Montiel Rojas, diseñó un programa de creación de "Santuarios del Agua", entendiéndose como los sitios donde brota o se recarga el acuífero. En el marco de este programa, la estrategia a seguir es identificar los manantiales y fuentes de agua limpia, las principales zonas de recarga de mantos acuíferos y concertar con las comunidades aledañas a los mismos su integración para restauración de las zonas generadoras de agua<sup>111</sup>. En la región solamente existe un santuario: la Laguna de Zumpango, que fue entregada a las autoridades municipales de Zumpango y Teoloyucan, quienes se encargarían del programa de mantenimiento permanente.

A pesar del enorme esfuerzo que realizaron las distintas instancias de gobierno por la preservación y saneamiento a la laguna, éste ha sido insuficiente. No ha bastado con retirar el lirio acuático de la laguna, sino que es necesario implementar un programa que realmente contribuya a su mejoría total.

La situación en la laguna es limitada; si por alguna parte ya se encuentra libre de lirio, ahora han surgido nuevas problemáticas que impiden su sano desarrollo regional, tales como:

---

<sup>111</sup> Gobierno del Estado de México, *Los Santuarios del Agua*. 2003

- Falta de un programa de vigilancia y auxilio de protección civil.
- La necesidad de integrar al proyecto las poblaciones aledañas.
- Atención a la limpieza y recolección de basura; colocar, por ejemplo, botes de basura y evitar tiraderos de llantas\*
- Colocar estratégicamente suficientes sanitarios, limpios y decentes.
- Capacitar a los dueños de los establecimientos, para que sus productos consumibles sean cada vez más higiénicos.
- Definir una autoridad con el poder suficiente, que se encargue de salvaguardarla<sup>112</sup>.
- Cuidado del medio ambiente de la laguna; así como la preservación de las aves migratorias.
- Controlar y tratar las aguas negras y prever el grado de contaminación de las carpas que son comestibles.

### **C. Proyecto Ecoturístico de la Laguna de Zumpango**

El gobierno del Estado de México, encabezado por su actual gobernador, Enrique Peña Nieto, propuso la creación de un PELZ en la Laguna de Zumpango, el cual fue diseñado por la Dirección de Desarrollo Urbano de la Presidencia Municipal de Zumpango. El proyecto se localiza en el kilómetro 3 de la carretera Zumpango-Cuautitlán, en el Barrio de San Pedro, de la cabecera municipal. Se ubica en la zona federal de la Laguna de Zumpango, la cual está bajo la jurisdicción de la Comisión Nacional del Agua (CNA).

Esta obra se pretende realizar en diferentes etapas, ya que está diseñada a lo largo de tres kilómetros, con una superficie de 281,868.088 m<sup>2</sup>, aproximadamente. El municipio ha realizado la primera etapa del proyecto, en una superficie de 63,887.191 m<sup>2</sup>, es el lugar donde se han asentado el mayor número de comerciantes en forma irregular y precaria, sin ninguna reglamentación de tipo ambiental, salubridad y de nula

---

<sup>112</sup>Existe una Sociedad Ecológica de la Región de los Lagos del Valle de México, A.c. Asociación del cuidado de la laguna cuyo Director, es el Lic. Abel Domínguez Rivero

planeación, atentando contra el sistema del lugar, generando contaminación en el suelo, agua y aire, por consecuencia una mala imagen visual paisajista de la zona.<sup>113</sup>

Dentro del proyecto se contempla una regulación del comercio informal; se controlará la invasión del bordo de la laguna, evitando la contaminación del agua que se genere por la venta de comida. Esto se ha logrado con el aumento de la corona del bordo, el cual sirve y se seguirá respetando para preservar el mantenimiento de la laguna.

Aunque con recursos federales, se está mejorando la presentación de un desembarcadero, con una imagen de plantas regionales y la construcción de puestos que ha generado nuevas expectativas en el barrio de San Pedro. Ahora, un grupo cada vez más numeroso de vecinos está presionando para que se les construyan más locales comerciales.

Por su parte, la organización de tuleros del Pueblo de San Juan Zitlaltepec, al perder sus hectáreas tuleras que, por Decreto Presidencial les fueron otorgadas dentro de la laguna (\* hay que recordar que gran número de tuleros vivía del procesamiento del tule, para hacer petates, aventadores, sombreros... ahora se ha quedado rezagado un grupo casi extinto). Se les garantizó un desembarcadero con áreas comerciales; promesa que ha quedado en el olvido.

Existe otra versión de un Mega-proyecto turístico de la laguna, que en versión del ingeniero Cecilio Barrera Reyes<sup>114</sup> se está tramitando para que la región sea entregada en comándalo del gobierno federal al estatal, donde se genere un fideicomiso que incluya a los rivereños de Zumpango, Teoloyucan, Nextlalpan y Jaltenco, con la creación de 32 islotes, que representarían lo típico de cada estado, y un casino. La isla central contendrá una iglesia, además de corredores turísticos, restaurantes y hoteles, todos de cinco estrellas...

Con referencia a lo anteriormente expuesto, se pueden considerar que siendo la laguna de Zumpango el más importante recurso bio-ecológico natural del municipio y siendo el mayor depósito de agua de la Macro-región Oriente, es conveniente formular e

---

<sup>113</sup> Dirección de Desarrollo Urbano del H. Ayuntamiento de Zumpango, *Manifestación del Impacto Ambiental Modalidad Particular del Sector Hidráulico*, Proyecto Ecoturístico Laguna de Zumpango, Resumen Ejecutivo, 2007

<sup>114</sup> Entrevista realizada al Ing. Barrera, quien fue Presidente Municipal de Zumpango y Diputado Federal por este Distrito, ha ocupado importantes cargos en el Gobierno del Estado de México.

implementar un Programa Regional Integral, donde se contemplen los siguientes aspectos logísticos y estratégicos:

1. Es recomendable que los distintos actores promuevan que, por decreto presidencial, la Laguna de Zumpango sea declarada como una zona de reserva ecológica natural y de conservación ambiental, con fundamento en las normas oficiales mexicanas, a considerar.<sup>115</sup>
2. Definir una autoridad con el poder suficiente, que se encargue de salvaguardar el entorno ecológico de la laguna.<sup>116</sup> Para la ejecución del PRILZ, podría estar a cargo de una administración pública o concesión total o parcial para la participación de los distintos actores de la sociedad civil, recayendo en una relación intergubernamental municipal, estatal y federal, a través de un convenio de participación entre los municipios de Zumpango, Teoloyucan y Coyotepec.
3. Realizar la operación de acciones de vigilancia integral (incluyendo la ecológica) y auxilio de protección civil mediante la programación de actividades.
4. Elaborar proyectos de desarrollo sustentables en los municipios de Zumpango, Teoloyucan, Cuautitlán, Melchor Ocampo, Coyotepec, Huehuetoca y Jaltenco, a efecto de fomentar el desarrollo regional planeado. Promover la evolución de localidades rivereñas (San Juan Zitlaltepec, San Pedro de la Laguna y Santo Tomás), que pudieran funcionar como centros proveedores de servicios y sus efectos en los flujos migratorios.
5. Atender la limpieza y recolección de basura, colocar, por ejemplo, botes de basura y evitar tiraderos de llantas u otros objetos sólidos contaminantes en el área de la laguna de Zumpango; colocar estratégicamente suficientes sanitarios limpios y capacitar a los dueños de los establecimientos, para que sus productos consumibles sean cada vez más higiénicos.<sup>117</sup>

---

<sup>115</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 27, 89, 115); Ley de Aguas Nacionales, (Artículo 113), y su Reglamento; Ley Forestal (artículos 22 y 41), y su Reglamento; Reglamento del Libro Cuarto del Código Administrativo del Estado de México; Ley de Protección al Ambiente para el Desarrollo sustentable del Estado de México; Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente; Bando Municipal del Municipio de Zumpango Artículos 21, 25, 31, 32, 35, 36, 47 bis., 51 y 53), y su Ley Orgánica, así como del Municipio de Teoloyucan); Reglamento de Protección al Ambiente del Municipio de Zumpango; Programa de Desarrollo Regional Macro Región II Oriente, Región XVI Zumpango y las demás aplicables.

<sup>116</sup> Cabe aclarar que existen Cooperativas de Tuleros, Organización de Pescadores, Lancheros, Comerciantes y un Sociedad Ecológica de la Región de los Lagos del Valle de México, A. C. cuyo Director es el Li. Abel Domínguez Rivero

<sup>117</sup> Von Justi establece "(...) consistiendo la riqueza del Estado en la cantidad de mercaderías que se recoge y en los artefactos que se fabrican, es fácil ver que el comercio y el tráfico son sus principales

6. Promover el cuidado del medio ambiente de la laguna; así como la preservación de las aves migratorias.
7. Controlar y tratar las aguas negras y prever el grado de contaminación de las carpas que son comestibles.
8. Establecimiento de áreas verdes y parque, aprovechando la reserva de suelo federal aledaño al bordo de la laguna.<sup>118</sup>
9. Construcción de una planta tratadora de aguas negras. Colocación de cestos de basura en lugares estratégicos. La conversión de motores de las lanchas por otros ecológicos. Construcción de áreas de locales comerciales para la venta de alimentos y artesanías.<sup>119</sup>
10. Recuperar la Laguna de Zumpango y su área de influencia, para consolidar el embalse como santuario del agua. Crear un Microclima que contribuya a mejorar las condiciones atmosféricas de la zona metropolitana del Valle de México y de la región. Controlar permanentemente el desarrollo de la maleza acuática nociva.
11. Aumentar la recarga de acuífero Tecámac-Nextlalpan y disminuir el arrastre de azolve en las partes altas de la cuenca. Recargar los acuíferos mediante el tratamiento de aguas residuales y la inyección de agua tratada al subsuelo, lo que contribuye a frenar el hundimiento de las zonas aledañas. Ahorrar el gasto produciendo 1.5 m<sup>3</sup> de agua tratada, para rehúso en la agricultura y en beneficio de las especies vegetales y animales en peligro de extinción.
12. Mejorar las condiciones climáticas con la construcción de embalses y amplias zonas de bosques y arbustos. Apoyar estudios para fomentar el desarrollo sustentable buscando la integración natural y poblacional. Elaborar un programa de desarrollo local, basado en un ordenamiento regional que incorpore la dimensión ecológica, rehabilitación de infraestructura pesquera y para la reproducción de las aves.

---

*apoyos y que por tales merecen una atención particular por parte del gobierno” Von Justi, Juan Enrique, Ciencia y Estado, México, INAP, 1996*

<sup>118</sup> . A esto Von Justi recomienda: “Otro cosa que sirve mucho a la hermosura de una ciudad, son las hileras de árboles que se colocan en las murallas, caminos reales. Para este efecto se deben de conservar cerca de las ciudades grandes bosques, olivares, viñedos y otras cosas útiles, guardando el orden definido”

Se señala que la premisa es que el proyecto de desarrollo sustentable tenga un impacto regional que permita orientar las acciones gubernamentales y sociales para revertir estos desequilibrios ecológicos.

#### **D. Planta de tratamiento de aguas residuales.**

En los últimos años, se ha experimentado la necesidad de mejorar la calidad de las aguas exportadas por el sistema del Valle de México, para evitar los problemas sanitarios emergentes de su contaminación y para facilitar su reúso con variados fines, en particular el riego agrícola.

En el año 1992, se trataban solamente el nueve por ciento de las aguas residuales del Valle; en 27 plantas del Estado trataban solamente 1.69 m<sup>3</sup> del total, aunque su capacidad instalada era de 2.9 m<sup>3</sup>.

En septiembre de 1999, esa cifra subió al 15 por ciento, con la operación de 35 plantas de tratamiento. Para 2003, se contaba con cuatro macroplantas más, que tienen una capacidad instalada de 49.5 m<sup>3</sup>.

En la actualidad se cuenta con 21 plantas de tratamiento de aguas residuales (de menor y mayor infraestructura), ubicadas estratégicamente en los municipios del Estado de México (las principales Valle de Bravo y Texcoco), para la explotación benéfica de este preciado recurso natural, siempre en beneficio de la comunidad, aumentando considerablemente la capacidad de tratamiento de las aguas residuales del Valle de México.

**Características y cambio del uso del suelo.** Debido a que las características del uso del suelo son agrícolas en 70.30 por ciento; pecuario, 1.29 por ciento; forestal, 5.80 por ciento; urbano, 6.70 por ciento; industrial, 0.30 por ciento; erosionado, 0.20 por ciento; cuerpos de agua, 4.90 por ciento, otros usos, 10.60 por ciento del territorio, sería pertinente considerar la posibilidad de la instalación de una planta de tratamiento de aguas residuales en la Laguna de Zumpango, la cual se llevaría a la par del programa del Parque Ecoturístico, tomando en cuenta los siguientes aspectos:

- Recuperar la Laguna de Zumpango y su área de influencia, para consolidar el embalse como santuario del agua.

- Crear un microclima que contribuya a mejorar las condiciones atmosféricas de la zona metropolitana del Valle de México y de la región.
- Controlar permanentemente el desarrollo de la maleza acuática nociva.
- Aumentar la recarga de acuífero Tecámac-Nextlalpan y disminuir el arrastre de azolve en las partes altas de la cuenca.
- Reducir el impacto de las inundaciones.
- Recargar los acuíferos mediante el tratamiento de aguas residuales y la inyección de agua tratada al subsuelo, lo que contribuye a frenar el hundimiento de las zonas aledañas.
- Ahorrar el gasto, produciendo 1.5 m<sup>3</sup> de agua tratada para su uso en la agricultura y en la desaparición de especies vegetales y animales.
- Mejorar las condiciones climáticas, con la construcción de embalses y amplias zonas de bosques y arbustos.

Lo más factible, obviamente, sería una inversión tripartita entre particulares, el gobierno del Estado de México y los municipios de Zumpango y Teoloyucan en forma proporcional, logrando un beneficio común.

Una buena opción es la que maneja la Empresa Mecánica y Electromecánica, S.A. de C.V., con la serie PREMIUM, cuya principal característica radica en que, además de la eliminación de los contaminantes orgánicos, elimina contaminantes de nitrógeno y fósforo, por lo que se diseñan a la medida de las necesidades. Para lograrlo. Las plantas cuentan con una serie de reactores consecutivos: aerobios, anóxicos, anaerobios y sistemas de retorno, todos ellos seguidos de un sedimentador secundario, para finalizar el proceso con un reactor desinfectante por cloro.

El agua tratada por este tipo de planta cuenta con la tecnología LAOTSS y puede ser descargada en zonas de protección de vida acuática, o ser utilizada para sistema de riego, reuso industrial, lavado de autos, usos recreativos, etcétera.

#### **4.5.2 Tren Suburbano Buenavista-Huehuetoca**

Es importante mencionar que existen otros proyectos no considerados, de carácter regional o estratégico, pero que forman parte de los proyectos de tipo sectorial, los cuales se mencionan de alguna manera en los Programas Sectoriales 2006-2011. Tal es el caso del Impacto del Proyecto del Tren Suburbano Buenavista-Huehuetoca

Antecedentes del proyecto:

El tren suburbano utiliza el derecho de vía de la antigua ruta del ferrocarril eléctrico México-Querétaro. Este ferrocarril suburbano está a cargo del grupo español Construcciones y Auxiliar de Ferrocarriles, S.A. (CAF), a través de Ferrocarriles Suburbanos, S.A. de C.V.

La principal problemática de la ZMVM es que cuenta con una población que rebasa los 20 millones de habitantes, de los cuales, el 50 por ciento vive en el Distrito Federal y el 50 por ciento en los 20 municipios conurbados del Estado de México.

En la ZMVM se realizan más de 30 millones de tramos de viajes-persona al día, que hoy atienden combis, microbuses y autobuses (60.9 por ciento), lo que es inadecuado e inseguro.

Abundantes cargas de tráfico y congestionamiento vehicular son características en la ZMVM. El tiempo de transporte actual en las horas pico es de dos horas y de cuatro en viaje redondo. La zona es una de las de mayor crecimiento en densidad demográfica (cuatro por ciento anual). El incremento de motorización es del seis por ciento anual. La velocidad promedio es de 15 Km/ hora.

Sumado a lo anterior, la construcción de nuevas unidades habitacionales (en Huehuetoca y Zumpango) muestran un aumento considerable y tan sólo de 2003 a 2004 se registraron 60 mil nuevas viviendas en la zona de influencia del corredor.

En la modificación a las bases de la licitación, de fecha 14 de diciembre de 2004, se establece lo siguiente:

“3.11 El servicio público de transporte ferroviario suburbano deberá ser masivo, seguro, competitivo y eficiente, para que contribuya a mejorar el bienestar social de los habitantes de la zona metropolitana del Valle de México. El concesionario deberá prestar el servicio (...) de acuerdo con la ley y el reglamento y el título de concesión, los estándares de seguridad, eficiencia y calidad, que al efecto establezcan el título de concesión y las demás disposiciones aplicables.<sup>120</sup>

Se dice que una vez puesto en operación, el ferrocarril suburbano, en su tramo Buenavista-Cuautitlán, la empresa concesionaria comenzará el diseño y construcción del segundo ramal, de 21 Km, a Huehuetoca o Zumpango. Así lo dio a conocer el director general de Ferrocarriles Suburbanos, Maximiliano Zurita, quien señaló que aún no se decide con cuál ramal, Cuautitlán Huehuetoca y Xaltocan Lechería, se continuará la expansión de la concesión ferroviaria. Prevé que la empresa requerirá de 350 empleados directos.<sup>121</sup>

Se tiene proyectado que la segunda ampliación iniciará en diciembre de 2009 y terminará a finales de 2010, lo que reflejaría un adelanto de inversiones programadas en el título de concesión otorgado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para el desarrollo del primer sistema de trenes suburbanos.<sup>122</sup>

Óscar Corzo, director general de Tarifas, Transporte Ferroviario y Multimodal de la SCT, destacó que las dificultades para concretar el proyecto, como la primera licitación y la compra de terrenos para las estaciones, se irá eliminando, y el resto de la obra, como los pasos a desnivel, sigue adelante. A pesar de los retrasos, se siguen firmando convenios para la compra venta de terrenos en el Estado de México, que se ocuparán

---

<sup>120</sup> [www.eluniversal.com.mx/notas/462748.html](http://www.eluniversal.com.mx/notas/462748.html)

<sup>121</sup> Ibid.

<sup>122</sup> Cardoso Víctor, “Hasta Huehuetoca o Zumpango llegará el tren suburbano en 2009”, Periódico La Jornada, México, 5 de Septiembre de 2007.

para construir las estaciones; además, se analizan los 42 derroteros de transporte que movilizan a la población en esta parte de la ZMVM. El principal defecto que tiene el tren suburbano es que cortará la ciudad en dos; no se planeó como en las grandes metrópolis, donde hay canales para que corra por debajo y cruces para los peatones.<sup>123</sup>

Se deben prever una serie de problemas, como los que tuvieron los vecinos de la colonia Atlampa, en el Distrito Federal, que quedaron prácticamente aislados hacia el centro, porque sobre Eulalia Guzmán pasó el tren; en Pino se construyó un puente vial, y en Ciprés la gente no contó ni con un solo puente peatonal que los contacte con aquel lado, que es donde están los bancos y comercios. Existen retrasos en la obra que, según las autoridades, deberían estar ya terminadas, según explico Martín Méndez.

Tomás Pliego, presidente de la Comisión de Transporte de la Asamblea Legislativa del D.F. (ALDF), afirmó: “El retraso en el que se encuentran las obras repercute en la calidad de vida de los vecinos, quienes no cuentan ni con alumbrado público, ni señalamientos para circular con seguridad en esta zona. Como representante popular de este distrito 10 de la delegación Cuauhtémoc, voy a presentar un punto de acuerdo, para que el gobierno federal y el del Distrito Federal instalen una mesa de trabajo, en el que se explique a los vecinos de todo el proyecto y las fechas exactas de conclusión de estas obras”.<sup>124</sup>

El regidor de Tultitlán, José de Jesús Miramontes Jiménez,<sup>125</sup> destacó que hasta el momento los gobiernos federal y estatal no han aclarado a las autoridades de Tultitlán si habrá cambios en el uso del suelo de las zonas donde se ubicarán las estaciones del tren suburbano, ya que temen que se incremente el comercio en el lugar.

---

<sup>123</sup> Martínez María del Pilar, “Tropezar con la misma Piedra, Periódico Universal, México 18 de julio del 2005.

<sup>124</sup> [www.eluniversal.com.mx/ciudad/82155.html](http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/82155.html)

<sup>125</sup> [www.eluniversal.com.mx/ciudad/82960.html](http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/82960.html)

“Tenemos los problemas de uso de suelo; no sabemos si habrá paraderos para el transporte y en dónde estarán; tememos que se nos vendrá el comercio. No hay reglas claras (...) No nos dan un proyecto definido. El tren suburbano trasladará a miles de personas, pero el problema será llevarlos después a sus destinos, y por dónde van a salir, si no tenemos vialidades apropiadas (...) Son autorizaciones estatales y al municipio no le queda más que apechugar lo que venga”, indicó Miramontes.

Señaló que hace tres semanas, los gobiernos de Tlalnepantla, Tultitlán y Coacalco acudieron al Congreso Local para exigir recursos para obras complementarias, pues, a pesar de que el proyecto del tren suburbano avanza lentamente, desconocen qué tipo de obras adicionales se efectuarán en los municipios mencionados, para mitigar el impacto de este nuevo medio de transporte público. Puntualizó que hay atraso en la construcción de las obras, por ejemplo, en los puentes.

#### **4.6 Repercusiones regionales de los proyectos**

En relación con los proyectos de ecoturismo de la Laguna de Zumpango y con el Tren Suburbano Buenavista Huehuetoca, se puede inferir el siguiente impacto, que generarán en el futuro en esta micro-región:

##### **Municipalización de San Juan Zitlaltepec<sup>126</sup>**

Se quiere la municipalización, ante el abandono en materia de recursos e infraestructura urbana que sufre la comunidad, que tiene más de 30 mil habitantes en 484 km<sup>2</sup>, tanto en el pueblo como en sus cinco colonias, que representan más del 40 por ciento de la población y el territorio de Zumpango. Un ejemplo es la petición que hizo el delegado municipal de San Juan Zitlaltepec, el 23 de julio de 2007, al gobernador del Estado de México, turnada para su atención a la Junta de Caminos del Estado de México, en donde solicita la pavimentación del camino Acueducto y de la Avenida Emiliano Zapata; se le responde que debido a que nuestros recursos se han comprometido en su totalidad, por el momento no estamos en posibilidad de brindar el

---

<sup>126</sup> *Maricela Rosales Barrera*, Análisis jurídico de los requisitos que debe reunir el pueblo de San Juan Zitlaltepec, para elevarse al rango de municipio (Tesis de Lic. En Derecho), FES Acatlán-UNAM, 2007

apoyo solicitado; asimismo, por tratarse de obras de jurisdicción municipal, se hará del conocimiento del H. Ayuntamiento correspondiente para su atención.

El cabildo sólo asignó 120 mil pesos para 2005, en lugar de los 12 o 15 millones de pesos que le corresponden, por los recursos generados por la población de San Juan Zitlaltepec.

El proceso inició con la solicitud sobre la municipalización de San Juan Zitlaltepec, que fue recibida y firmada por su titular, Mario Ramón Beteta, el 8 de abril de 1987. El 9 de noviembre de 1995 se entregó al gobierno del licenciado César Camacho Quiroz, acompañada por una narración de la historia del pueblo y la forma que se generaron la comunidad de San Miguel Bocanegra y sus colonias San José la Loma, Lázaro Cárdenas, Santa María de Guadalupe y Wenceslao Labra. El 5 de enero de 2003, se reunieron ciudadanos y autoridades en el portal de la delegación municipal y se acordó retomar la gestión de la municipalización del pueblo y sus colonias, así como la comunidad de San Miguel Bocanegra. En esta reunión, los acompañaron la prensa nacional y local, dando a conocer este proyecto.

El 20 de enero de 2003, en propia mano se entregó al C. gobernador Arturo Montiel Rojas la solicitud de la municipalización con la historia del pueblo. El folio asignado por la coordinación de atención ciudadana de la Secretaría Particular del C. Gobernador del Estado de México. Fue el número 80521. El 29 de enero de 2003, la Secretaria General de Gobierno informó que, de acuerdo a la ley, se debía entregar la información documentada de los criterios de orden demográfico, político, social y económico.

Después de un arduo trabajo por parte de los ciudadanos y la participación significativa de los arquitectos e ingenieros civiles del pueblo, entre otros, se concluyeron estos trabajos y, así, el viernes 18 de julio de 2003, se dirigieron 70 ciudadanos y representantes de las organizaciones civiles del pueblo a Toluca. Fueron recibidos por el subsecretario general de Gobierno, José S. Manssur Quiroga, a quien se le hizo entrega del documento técnico sobre la municipalización de San Juan Zitlaltepec y sus colonias. Asimismo, se hizo entrega de dicho documento a la H. Cámara de Diputados del Congreso local. Al mismo tiempo, se manifestó a la opinión pública la conclusión de esta etapa, con el letrero siguiente. **“C: Gobernador y H. Congreso, San Juan**

**Zitlaltepec reúne todos los requisitos para ser municipio, sólo falta su voluntad, apóyenos”.**

Se solicitó el apoyo de los medios de comunicación. También se precisó que este proceso no era abanderado por ningún partido político en exclusiva, sino que era del pueblo y, como tal, sus ciudadanos eran pluripartidistas y apartidistas, pero unidos todos en este gran proyecto, que culminó el anhelo de nuestros antepasados y de los presentes de San Juan Zitlaltepec. Debe ser municipio y ser igual al resto de los pueblos vecinos.

**Compra venta de terrenos**

La gente está harta de la ciudad de México y se quiere venir a lugares más tranquilos. Están comprando por aquí (Viquez Miranda). Se puede apreciar en Internet cómo sitios están vendiendo terrenos a pie de la carretera en San Juan Zitlaltepec y Zumpango, muy cercano a la laguna. En Segunda mano electrónico se anuncia la venta de varias propiedades en San Juan Zitlaltepec se venden varios terrenos, uno muy céntrico con todos los servicios, otros rústicos o semi-rústicos, a precios desde 300 pesos hasta 520 pesos, a tratar.

La construcción de fraccionamientos está acabando con los ranchos de Zumpango. “La mancha urbana nos está cerrando, desde Ojo de Agua, en Tecámac, hasta Cuautitlán. Se rodean los ranchos”, señaló Fernando Mera Olvera, jefe del Distrito de Zumpango de la Sagarpa.<sup>127</sup> Los ranchos agrícolas que existían en este Municipio se transformaron en grandes desarrollos habitacionales, algunos ocupados parcialmente y otros aún en construcción. El alcalde Enrique Mazutti Delgado, del PRI, reconoció que en Zumpango sobreviven sólo cinco grandes ranchos, de más de 20 que tenía, pues fueron comprados por inmobiliarias que pretenden crear una ciudad bicentenaria modelo. El edil explicó que el anterior gobierno municipal liberó licencias de construcción para cerca de 30 mil viviendas en los barrios de San Miguel, Santa Lucía y Ranchería Buenavista. A su vez, Sergio Galindo Domínguez, director de Desarrollo Urbano y Ecología de Zumpango, detalló que el gobierno estatal autorizó construir 70 mil viviendas en el municipio, de las cuales 25 mil ya están en proceso.

---

<sup>127</sup> Barrera, Juan Manuel, “Agoniza la mejor zona agrícola del valle de México, Diario el Universal, México, Viernes 9 de febrero del 2007

Pastor Oropeza Bastida, ex diputado local y ex secretario municipal en el periodo del PRD, dijo que la llegada de los fraccionamientos incrementó el valor de los terrenos, “Un amigo tenía un predio de 20 hectáreas cerca de la Trinidad, el cual compró en 500 mil pesos, y lo vendió en 20 millones de pesos a una inmobiliaria”.<sup>128</sup>

En San Juan Zitlaltepec se cuenta con la experiencia de la compra y venta de terrenos para la construcción de la autopista del Circuito Mexiquense que, a decir de los entrevistados: a los que se desesperaron y vendieron primero, se les compró a un bajo precio (se les pagó primero un tanto de 300 mil pesos y después, por medio de presión, les dieron 420 mil pesos). Posteriormente, se formó un comité y se está dando la compra-venta de terrenos con intermediarios que quieren comprar por debajo de su precio o que quieren llevarse una tajada en las comisiones que se llevan a cabo. El Ejido de Santo Domingo es uno de los más codiciados.

### **Desarrollo habitacional**

Diversas empresas inmobiliarias, Ara y Casas Geo, por ejemplo, están desarrollando en Huehuetoca, Zumpango y Tecámac, casas-habitación de interés social, a los más bajos precios, por lo cual las familias que llegan son de las zonas marginales metropolitanas, trayendo consigo malos hábitos, vicios y desorden, como puede apreciarse en el portal de Internet de Zumpangolandia. La mancha urbana nos está cerrando desde Ojo de Agua, en Tecámac, hasta Cuautitlán (Mera Olvera). El gobierno estatal autorizó construir 70 mil viviendas en el municipio, de las cuales 25 mil ya están en proceso (Sergio Galindo Domínguez). La población de Zumpango crecerá de 120 mil a más de un millón y medio de habitantes en los próximos 10 años. En junio de 2005, la UAM estudió y determinó que la construcción de fraccionamientos en Zumpango causará caos social, ambiental, ecológico y vial, lo que deteriorara la calidad de vida de la población (Viquez Miranda). Las empresas inmobiliarias no informan sobre la problemática a la que se enfrentan los nuevos pobladores que viven en Zumpango.

---

<sup>128</sup> Ibíd.

### **Incremento de tráfico**

El tránsito vehicular se ha complicado de manera gradual. De tal manera, es muy difícil llegar al Distrito Federal por sus diferentes rutas; se había autorizado una nueva vía por el Circuito Mexiquense, pero problemas entre rutas y dificultades políticas han impedido su continuación, lo que ha generado conflictos de corte legal-judicial con la línea de transportes de Zitlaltepec-Zumpango-México y malestar entre los usuarios, porque era un buen servicio que se ahorraba más de una hora de trayecto.

Uno de los problemas viales es que Zumpango está muy lejos del Distrito Federal, ya que el transporte público tarda tres horas en llegar a la capital del país.

### **Falta de servicios municipales**

Las constructoras cumplen con las necesidades básicas para vender sus casas; una vez logrado su propósito, dejan al municipio la carga de servicios y obras públicas, que sobre la marcha vayan surgiendo en la ciudadanía. Así agua, alumbrado público, drenaje, recolección de basura, seguridad pública... se vuelven asuntos del municipio, que no cuenta con una partida presupuestal mayor.

### **Pérdida de la identidad cultural**

La región, día con día ve mermadas sus costumbres, tradiciones, religión, y valores propios. Cada vez es mayor la influencia de la cultura de la globalización, de la cultura metropolitana; antes se podía identificar con toda claridad a la gente del pueblo, por su familia, su barrio, su vestimenta... y hoy en día es difícil reconocerlos, porque todos se visten como en la televisión. Las costumbres han ido modificando los tradicionales bailes, donde se pedía cada pieza a las señoritas. Ahora, con la llegada de bandas, a la puerta del evento se vende cerveza en camionetas y, según las autoridades policiacas, en esta región se expenden cocaína y marihuana. Las defunciones, bodas, XV años y las fiestas patronales han sufrido cambios sustantivos. Las tradicionales ayudas en dinero o en especie son cada vez más mermadas. La entrega de canastas con comida a los familiares y ayudantes, la mojiganga por el carnaval, los viejitos que se disfrazaban para recorrer el pueblo despidiendo el año y bailando, haciendo coplas graciosas de los de casa, están en extinción.

### **Emigración e inmigración de la población**

Ante la falta de empleos remunerativos en la región, la población económicamente activa ha tenido que emigrar a las zonas metropolitanas; sus casas de Zumpango sirven tan sólo como dormitorios, para trasladarse a sus trabajos de la construcción, asalariados-obreros, empleados o comerciantes. La emigración a los Estados Unidos ha ido en aumento considerable y se puede observar el progreso de las familias que reciben remesas, mediante la construcción de sus casas o la adquisición de vehículos.

### **Extinción del ejido**

Ya casi no hay ejidatarios que cuenten con sus títulos legítimos y los pocos que existen son mayores de edad que ya no pueden o con muchas dificultades cultivan sus tierras y les urge vender para disfrutar su dinero en vida. Los hijos sucesores reciben mejores ingresos en la construcción o en el comercio

### **Creación de Empleos**

Aquellos que impulsan el desarrollo urbano argumentan que los problemas que representan la llegada de fraccionamientos, comercios, tren suburbano, “industrias”, nuevas rutas de transporte y proyecto ecoturístico de la laguna, conllevaran a generar más empleos, y que el trabajo, la universidad, los centros comerciales y la diversión estarán más cercanos. Sus detractores hablan que de dueños de los ejidos van a ser trabajadores (esclavos), que los empleos van a ser informales y de bajos ingresos. Aunque existen serios intentos por industrializar la región; un caso de principios del siglo pasado fue la empresa de telas “La Hortensia”...

### **Aumento de la delincuencia**

Hoy se dan cada vez más casos de robos a las casas, comercios y transeúntes. Es de gran temor pasar por el centro de Zitlaltepec después de las 23:00 horas. El consumo de alcohol, drogas y estimulantes ha generado mayor delincuencia juvenil, por lo que se ha incrementado considerablemente el número de policías, cuatrimotos y módulos de vigilancia.

### **Vías de comunicación**

Se están realizando nuevos proyectos de vialidades por el paraje de “La Soledad”, que conectará con el estado de Hidalgo, vía Santamaría Joloapan, del municipio de Hueypoxtla. Asimismo, está por consolidarse el proyecto de doble carril de la carretera Cuautitlán-Huehuetoca; también se prevé el doble carril desde Apaxco a Tizayuca y actualmente ya está funcionando el doble carril de Zumpango a los Reyes Acosac, Tecámac. La carretera que unirá la base aérea de Santa Lucía con la base militar de Huehuetoca, que se construirá paralela al bordo de la Laguna; las nuevas rutas y vialidades que traerá consigo el tren suburbano, el libramiento de que pasará por Zitlaltepec-Bocanegra a San Sebastián, dejarán materialmente encerrado a Zitlaltepec, con sus pro y sus contras. De aquí la preocupación del comisariado ejidal por negociar que las nuevas carreteras se eleven, para que dejen salidas a suelo plano para las carretas y los animales y no se dejen inconclusas, como sucedió a la inversa en la mexiquense.

### **Riesgo de la pérdida del control político municipal**

La llegada de nuevos asentamientos humanos originada por las inmobiliarias, que venden casas a compradores de interés social fundamentalmente, tendrá otra denominación. En la medida que estas personas se conviertan en mayoría, mantendrán como rehenes a los actuales caciques, cambiando la correlación de fuerzas, como sucedió en Atizapán o en Cuautitlán Izcalli, donde los grupos locales que controlaban el electorado municipal se verían rebasados por un mayor número de electores, que llevarían el control político municipal. Hay que recordar que se autorizaron 75 mil viviendas; si ese número se multiplica por cuatro (promedio de cada familia) la cifra del nuevo electorado cambiará y la geografía electoral también.

## Conclusiones

Derivado de la presente investigación, en torno a la Planeación Regional en México, 2000-2006, el caso de la Región XVI de Zumpango, México. Es posible identificar algunos planteamientos que, por sus alcances y repercusiones, pueden ser considerados como conclusiones.

1. La planificación empieza con el socialismo, momento histórico, pero limita la libertad. Para Bettelheim, dicha alineación oculta intereses, manipulaciones hacia la libertad de algunos. Según Lange, se inicia cuando los medios de producción son de propiedad colectiva y el proceso productivo se rige por un plan. Leopoldo Solís dice que es un instrumento de cambio social y un agente estabilizador del acuerdo político. Attali considera dos tipos, uno liberal, sigue la demanda (Francia); y el otra, consecuencia de la distorsión autoritaria de la oferta (socialistas). Distingue planificación nacional de convivencia y de resistencia. Cibotti y Sierra utilizan el concepto en las economías mixtas de mercado, para las que es inductiva; para el sector público es normativa y utiliza el gasto público para corregir tendencias económicas. ILPES-CEPAL: se elige racionalmente qué alternativas son mejores, compatibles con los medios disponibles, y descarta otras, señala inteligentemente lo que debe hacerse.
2. En occidente surge, con el plan Marshall, dentro del mercado, y es indicativa, no suplementa al mercado. En cambio, para el laissez-faire, es la libertad individual de mercado y sociedad. El término Planeación: para Friemann existen cuatro tradiciones, como: aprendizaje social, movilización, reforma social y análisis de política (aplicación del conocimiento científico, un esfuerzo consciente por aumentar la validez del conocimiento para proyectar y controlar el futuro para la toma de decisiones). Ferry: es seleccionar información y hacer suposiciones respecto al futuro, para formular las actividades necesarias hacia los objetivos.
3. El Plan está constituido por el conjunto de disposiciones tomadas con vistas a la ejecución de un proyecto; debe ser el marco que contenga las directrices a seguir en la formulación de los programas; documento sistemático y analítico que atiende a objetivos nacionales de desarrollo; instrumento rector del Estado que expresa los objetivos, propósitos, alineamientos estratégicos y líneas generales de acción, que determina cuáles serán las herramientas y quiénes

serán los responsables de la ejecución; establece los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional y rige la formulación de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales de mediano y corto plazo.

4. Programa, conjunto coordinado y ordenado de proyectos que tienden a la atención de problemas particulares para el logro de objetivos de desarrollo. Matner: es la selección cuidadosa de fines y medios apropiados para alcanzarlos, acciones de coordinar, prever, anticipar el futuro, determinar una conducta a seguir; es fijar metas cuantitativas a la actividad, destinar los recursos humanos y materiales necesarios, definir los métodos de trabajo a emplear, fijar los resultados y determinar la localización espacial de las obras y actividades; etapa intermedia entre la planeación y la presupuestación. La ley de planeación contempla la elaboración de programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales. Los programas regionales se refieren a las regiones que se consideren prioritarias, en función de los objetivos en el plan, cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa.
5. Proyecto, eslabón final de planeación, es la unidad más operativa; es el plan prospectivo de una unidad de acción, capaz de materializar lo económico o social, con el empleo de una cierta técnica y con miras a obtener un determinado resultado; supone la indicación de los medios para su realización y la adecuación de esos medios a los resultados que se persiguen; es toda unidad de actividad que permite materializar un plan de desarrollo; acepta, elaborar, coordinar y controlar cualquier operación a nivel micro o macro. Los diagramas de flechas o redes de actividades, las tablas de secuencia, las gráficas de barras y las matrices de evaluación de objetivos y metas, son las técnicas más usadas para garantizar el buen cumplimiento de los propósitos.
6. Región o área, es cualquier superficie de la tierra que es diferente a las zonas vecinas; es un espacio territorial delimitado por una o varias características que le confieren unidad. Es un espacio subnacional o subestatal; su objeto es subdividir el territorio; su definición obedece a la combinación de características geográficas y socioeconómicas, vocación productiva y a los propósitos públicos para resolver sus problemas o poner en valor su potencial. El desarrollo regional debe lograr la coincidencia de acciones federales, estatales y municipales en un

ámbito territorial; requiere abatir la pobreza, propiciar desarrollo de la base productiva y creación de empleos; es un proceso nacional en escala regional (subnacional), que abarca las características económicas, sociales y físicas del cambio de una zona durante un periodo más largo; existen regiones naturales o demográficas.

7. Planificación regional; antecedentes. En 1933, el proyecto de desarrollo del Río Tennessee, en Estados Unidos, y sus afluentes, que incluían hacerlo navegable, controlar las inundaciones, la producción y distribución de electricidad. Después de la Segunda Guerra Mundial se realizó planeación regional, con la finalidad de crecer y desarrollar los territorios destruidos por la guerra; en los 50, el Estado de Bienestar incorpora la planeación regional a las políticas de Estado, para contrarrestar el modelo socialista y que en América Latina no tuviese mayor aceptación. Ya en los 60, se comenzaba la elaboración de planes, pero desde los años 70 la actitud cambió. La planificación gubernamental tuvo su auge en los años 70. La alianza para el progreso consideró que fue el punto que marcó lo que sería la adopción de la planificación.
8. La planeación regional sirve para unificar al país bajo una dirección central, sin destruir la identidad de las regiones, o para conseguir la descentralización del poder y la autoridad, sin peligrar la unidad nacional; sobresale la coordinación del espacio de las distintas actividades económicas y sociales del futuro; no está segmentada, se coordina con los planes sectoriales; constituye un vínculo entre la planeación nacional, estatal y local en programas separados y coordinados, a transmitir las directrices de desarrollo nacional a cada localidad y a los distintos participantes del proceso planificado desde arriba; si los planes locales están resumidos en un plan regional y los planes regionales en un plan nacional, la planeación se ha realizado desde abajo. Aunque sirve de instrumento de vinculación entre la macro y microplaneación, la planeación regional amplía la base de ambas y les añade nuevas dimensiones. Al mismo tiempo, al vincularse estrechamente con las diversas formas y niveles, se hace más precisa y pragmática.
9. La planeación regional es la ejecución de los diversos procesos tendientes al desarrollo y al aprovechamiento óptimo de los recursos de una región,

promoviendo así un ritmo creciente de cambio económico y social, que deberá traducirse en un crecimiento secular de la producción y del ingreso por habitante, así como su mejor distribución por regiones; pretende usar en forma óptima los recursos nacionales y regionales y el objeto es persuadir a los planeadores para que tengan en cuenta los factores y la asignación regional de proyectos.

- 10.** En México no existe un plan regional nacional; únicamente se han realizado planes específicos para el desarrollo de algunas actividades y se han determinado lineamientos generales de desarrollo, de acuerdo con las necesidades más urgentes del país. Salvo el que sin ser completo se llevó a cabo en algunas cuencas hidrológicas de la nación. En el Sistema Nacional de Planeación Democrática se establecen dos grandes líneas del desarrollo regional: la planeación regional y la planeación estatal, bajo una política de descentralización y fortalecimiento federal.
- 11.** La planeación regional se refiere a actividades de planeación, cuyo impacto repercute en dos o más entidades federativas; estas acciones están coordinadas por el gobierno federal, con la participación activa de los gobiernos de los estados y los grupos sociales interesados. Los comités de planeación para el desarrollo (Coplades) son mecanismos de coordinación para propiciar congruencia con el PND y con los comités de planeación del desarrollo municipal. El instrumento para promover el desarrollo regional y estatal son los convenios de desarrollo, mediante la coordinación de los tres ámbitos de gobierno y dentro de un proceso de descentralización se instrumentaron programas de infraestructura básica de apoyo, infraestructura para el desarrollo social, programas productivos, de coordinación espacial y de apoyos financieros.
- 12.** En el México prehispánico, la forma de organización en el territorio se determinaba a través de las regiones culturales, dividiéndolo en la región de hule, del jade y las flores (La costa del Golfo-Veracruz, norte de Tabasco, sur de Tamaulipas-), la región del calendario, los códices y la metalurgia (La región oaxaqueña), la región de la astronomía, las matemáticas y la arquitectura (La región maya), la región del águila, del nopal y la serpiente (El altiplano central: México, Puebla, Morelia), la región de los lagos, de la cerámica y de la plumaria

(El occidente de México; Colima, Jalisco, Nayarit, Sinaloa, Michoacán) y la región de los bárbaros del norte (noroeste de México, Guanajuato, Zacatecas, Durango, Chihuahua, Sonora y Baja California).

- 13.** Los olmecas realizaron monumentales cabezas de piedra; en Teotihuacán, los sacerdotes detentaban los conocimientos de planeación, dirigían los planos de los edificios, señalaban los días de fiesta, las ceremonias; expertos en astronomía-matemáticas para llevar el calendario y medir el tiempo; la cultura mexicana, planeada en zona lacustre, tenía un manantial de agua potable y sus integrantes construyeron acueductos que traían el agua desde la orilla de la laguna; el calpulli, que rural en barrios o calpules, era una subdivisión social que controlaba ciertas tierras para el uso común de sus miembros. Los mayas conocían la astronomía. En general, eran ciudades planeadas.
- 14.** La organización política de la Nueva España, fue radicalmente centralista, con dos expresiones: la concentración del poder de la metrópoli, fincada en el rey y en el Consejo de Indias, y la de los reinos, sustentada en los virreyes y las audiencias. Tuvo dos etapas. La primera durante la dinastía de los austrias y la segunda, que recrudesció el centralismo con el advenimiento de los borbones. La planeación regional se encamina a los centros religiosos y comerciales, yacimientos mineros y puertos de enlace con el exterior. Para conectar el Valle con otras regiones de la Nueva España, se trazaron caminos que enlazaban al puerto de Veracruz con la zona del centro. El camino al norte unía al centro con las zonas mineras.
- 15.** En los primeros años coloniales, se aprovecharon los límites geográficos de la organización de los pueblos prehispánicos; reino de México; reino de Michoacán y reino de Tlaxcala, ahora con la denominación de provincias. A mediados del siglo XVI se constituyó la Audiencia y Cancillería Real de México. Se formó también en Guadalajara la Audiencia de Nueva Galicia.
- 16.** El Virreinato quedó dividido en dos grandes porciones: Audiencia de México y Audiencia de Guadalajara, las que a su vez se subdividían en gobernaciones, corregimientos y alcaldías mayores. La división política y administrativa que perduró desde finales del siglo XVI hasta parte del XVIII, organizaba al virreinato en 23 provincias mayores; cinco formaban el reino de México, tres el reino de

Nueva Galicia, dos la gobernación de la Nueva Vizcaya y tres la gobernación de Yucatán. A finales del siglo XVIII, Carlos IV estableció el sistema de intendencias; se organizaron 12 en total.

- 17.** Se estableció un consejo de Indias, con la finalidad de auxiliar al rey en la administración de los reinos y provincias de ultramar. Desde el siglo XVII, los corregimientos y las alcaldías mayores se confundieron. Éstos ejercían un poder muy amplio en sus distritos; dictaban disposiciones acerca de caminos y transportes, e intervenían como representantes de las autoridades centrales en el gobierno de las ciudades y villas de españoles y de los pueblos de indígenas. Se estableció el ayuntamiento o cabildo, cuya sede era la alcaldía mayor o regimiento, encargado de la administración y de los servicios públicos de la localidad.
- 18.** Con la Constitución de Cádiz de 1812, se establecen dos instituciones regionales, propuestas por Ramos Arizpe: el municipal y el provincial. Se restableció para el gobierno municipal el sistema tradicional español, con la supresión de cargos vitalicios. Su fin principal era promover la prosperidad de cada provincia y contaba para ello con suficientes facultades administrativas.
- 19.** Iturbide dividió al país en cinco capitanías generales. La Constitución de 1824 estableció el federalismo, se evitó la división y se obtuvo el apoyo de las provincias que habrían de convertirse en estados. En 1835 se eliminó el federalismo en una división de liberales y conservadores. Los estados se convirtieron en departamentos a cargo de gobernadores designados por el Ejecutivo Supremo, bajo un desorden y con pérdidas irreparables. Con la guerra de Reforma, el episodio imperial, el triunfo federal y la Constitución de 1857, se desamortiza la propiedad eclesiástica.
- 20.** Se realizó poca planeación regional; ningún grupo tenía suficiente estabilidad para prevalecer un proyecto de nación. La falta de estabilidad interna, tres guerras; en la primera perdió Texas, y la segunda le costó casi la mitad de su territorio nacional, la tercera lo sometió a cinco años de dominación imperial, por lo cual se aumentó su miseria e inestabilidad política. México se convirtió en tierra de caudillismo personalizado, derroche y deshonestidad; el servicio gubernamental que sufrió fue la administración hacendaría.

- 21.** El autoritarismo porfirista. Reformas financieras y presupuestarias alcanzaron ventajas; un aspecto que requirió planeación regional fue la introducción de los ferrocarriles; sin embargo, los contratos otorgados sin orden ni programa provocaron que las compañías construyeran para servir a la exportación de los productos hacia Estados Unidos. La construcción de caminos no sobrepasó los mil kilómetros y el objetivo principal era alimentar las estaciones de los ferrocarriles y, en menor cuantía, comunicar zonas que carecían de medio de transporte.
- 22.** Aunque existen incipientes intentos de planeación regional de los diferentes grupos revolucionarios de 1910, éstos quedaron plasmados en la Constitución de 1917. En los gobiernos de Obregón, Calles y en el “Maximato” se hicieron verdaderos intentos por traducir en logros las aspiraciones y sacrificios revolucionarios; pero no fue hasta el primer plan sexenal, para el periodo de Cárdenas, 1934-1940, cuando se empezaron a traducir las acciones regionales; la aplicación del segundo plan sexenal fue influido por la Segunda Guerra Mundial que, junto con factores internos, provocó una aceleración de la economía.
- 23.** Motivados por la planeación regional en el Río Tennessee, en Estados Unidos, se desarrollan los proyectos más relevantes de planeación regional en toda la historia de México, en lo referente a cuencas hidrológicas, para prevenir inundaciones, generar electricidad y aprovechar el agua para la agricultura; se crea la Comisión del Grijalva, del Papaloapan y el Plan Chontalpan. Otros proyectos fueron el de Reordenación Henequenera; el Programa de Desarrollo Rural Integral de las Mixtecas Oaxaqueñas, Planes Estatales (Chiapas y Guerrero), el Programa de Desarrollo de la Región Sureste y el proyecto “El Limón”. Estas experiencias no han tenido seguimiento ni continuidad, y se carece de una evaluación de su impacto regional.
- 24.** Ruiz Cortines, 1953-1958, creó la Comisión de Inversiones, para un programa de inversiones públicas; López Mateos, 1958-1961, estableció la Secretaria de la Presidencia; en 1959, elaboró un programa de inversiones del sector público, que incluía objetivos sociales y la atención a regiones menos desarrolladas; Díaz Ordaz, 1966-1970, generó crecimiento, estabilidad de precios y un

aumento en el financiamiento de la inversión, con serios desequilibrios en la agricultura; se aplicó una matriz de insumo producto y estableció una Comisión de Administración Pública.

- 25.** Echeverría elaboró un Programa de Inversión y Financiamiento del Sector Público Federal, 1971-1976. Se creó la Comisión Nacional de Desarrollo Regional, para programar la inversión pública federal a escala regional y la creación de la Comisión Nacional Coordinadora del Sector Agropecuario. El Plan Global de Desarrollo, 1980-1982, elaborado por López Portillo, creó la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), para establecer y operar un plan de apoyo social por cooperación comunitaria e impacto verdaderamente regional.
- 26.** Tendencia neoliberal, venta de empresas paraestatales, reducción del gasto público y contención de la inflación. Miguel de la Madrid, 1983-1988, en un entorno internacional y nacional de crisis económica se aprueba la Ley de Planeación, 1983, se eleva a rango constitucional la planeación; se fortalecen la descentralización, el federalismo y el municipio. Carlos Salinas, 1989-1994, pactó un Tratado de Libre Comercio. En materia regional destacan los esfuerzos del Programa de Solidaridad, que intentó dotar de servicios e infraestructura a las comunidades marginadas. Ernesto Zedillo, 1995-2000, propuso una política federalista; destacó el programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), y algunos grupos (mujeres indígenas) son objeto de atención especial.
- 27.** Gobiernos del Cambio, 2000-2006, Vicente Fox creó la Oficina para la Planeación Estratégica y el Desarrollo Regional dentro de la Presidencia de la República, donde se constituyó la Unidad de Desarrollo Regional, el programa Puebla-Panamá quedó a nivel enunciativo y el programa Oportunidades obtuvo resultados. Las entidades federativas se conformaron en cinco “meso-regiones”. Calderón, de 2006 a la fecha, continúa con el modelo anterior; propone el Programa VIVIR MEJOR y un programa de Alimentación para contrarrestar los efectos mundiales.
- 28.** En la Planeación Regional del Estado de México en los últimos años, se ha generado incremento de su población, lo cual ha impactado su territorio; los programas regionales tomaron en consideración lo establecido en el Programa

de la Meso-región Centro-País y del Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México; se definieron cinco Macro Regiones: I. Centro Toluca, II. Norte, III. Oriente, IV. Sur, V. y Poniente.

- 29.** En la Macro-Región III. Oriente, la más poblada y con mayor importancia socioeconómica del Estado de México, se encuentra la Región XVI de Zumpango, conformada por los municipios de Hueypoxtla, Apaxco, Tequisquiac, Nextlalpan, Tonanitla, Jaltenco y Zumpango, que micro-regionalmente se divide en una cabecera municipal, seis pueblos, una ranchería, ocho colonias ejidales, 17 colonias, 17 barrios, cuatro fraccionamientos, 11 ejidos, una laguna (zona federal) y una zona del gran canal de desagüe.
- 30.** El pueblo de San Juan Zitlaltepec, el más poblado, se encuentra conformado por tres colonias: San José la Loma, Lázaro Cárdenas y Santa María de Guadalupe y un caso especial es la colonia San Isidro, que si bien territorialmente pertenece al municipio de Tequisquiac, su población es eminentemente de Zitlaltepec. El pueblo se conforma por cuatro barrios: San Lorenzo, Santa María, San Miguel y San Pedro; también existe el ejido de Zitlaltepec (se subdivide en varios parajes; los más importantes son Plan Xalpilla, Santo Domingo y La Soledad) y el de Lázaro Cárdenas, las bombas de riego de aguas negras Plan Xalpilla y Lumbrera tres. Existen una serie de sociedades religiosas integradas en mayordomías y una parroquia con seis capillas.
- 31.** La participación en la elaboración del Programa Regional y la Ley de Planeación Estatal, prevé la realización de foros de consulta. En la región XVI de Zumpango se presentaron 170 ponencias, equivalentes tan sólo al cinco por ciento del total de las presentadas; en esta región no se realizó el foro de consulta abierta, sino que se compilaron física y electrónica de las ponencias, por causas políticas. Los problemas más álgidos de la región fueron: seguridad social, seguridad económica y seguridad pública. Se recomienda la realización de los foros a dos días e impulsar las ponencias del sector privado, empresarial y social, en exposiciones de 15 minutos, con interacción de los ponentes.
- 32.** Retos de la Macro-región Oriente: pérdida de dinamismo de la economía, desindustrialización y la incapacidad para la apertura económica, continuando con la dependencia a un mercado interno, tendencia a la tercerización de la economía hacia sectores informales, congestión del tránsito y la mala calidad del transporte público, el uso ineficiente del agua, la inseguridad, rezago de la infraestructura y equipamiento para el desarrollo, fuerte desigualdad social, especialmente en la distribución del ingreso y pobreza. La presencia de grupos vulnerables de la población, las carencias de empleo, productividad y desarrollo, situación que ha sido influida por los acelerados cambios que, por su naturaleza, y la expansión de la mancha urbana y la pérdida de áreas ambientales y vocación agrícola por usos urbanos, aseguran el abasto de agua y la falta de coordinación intergubernamental.

- 33.** Perspectivas de la Región XVI de Zumpango. Se encuentra en medio de zonas con dinámica de sus polos de desarrollo; fuerte influencia de la zona metropolitana; relaciones con Toluca, la cercanía regional con Tula, Tizayuca, Pachuca. El territorio se ubica cercano a un grupo de ciudades medias en pleno desarrollo: Tecámac, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Tepozotlán y Huehuetoca. Con un proyecto de desarrollo urbano de “Ciudades Bicentenarias”, se caracteriza por el ascenso de centros urbanos en el Municipio de Zumpango y se prevé un fuerte impacto de transformación de la vida ejidal a la urbanización. Fundamentalmente, en las colindancias con el municipio de Huehuetoca, se evidencian zonas rurales poco desarrolladas, que no están integradas al desarrollo regional y con una gran cantidad de centros de población dispersos.
- 34.** Aspectos socioeconómicos de la Región XVI de Zumpango. Con una población superior a los 250 mil habitantes, en relación con el número de estudiantes, presenta la menor matrícula en este nivel, con siete mil 181 alumnos. En materia de rezago educativo, Zumpango presenta las condiciones menos favorables, y la población analfabeta mayor de 15 años por región, se ubica entre 8 y 18 mil analfabetas. En cuanto a marginación, el municipio que tiene un índice medio es Hueypoxtla; su población local dedicada a actividades secundarias que no encuentran en sus regiones empresas que requieren especialización; en el sector comercio presenta un grado de especialización del 0.9 por ciento; tiene una participación menor en la PEA y ha aumentado 50 por ciento de su población económicamente activa en el año 2000 con respecto a 1990.
- 35.** El Proyecto en la Laguna de Zumpango. En 2001 se realiza un programa de recuperación ambiental; se declara como santuario del agua. En cuanto al Proyecto Ecoturístico de la Laguna de Zumpango, a propuesta del gobernador Peña Nieto, el municipio realiza la primera etapa. Los tuleros de San Juan Zitlaltepec tienen un programa rezagado. El megaproyecto turístico pretende un corredor turístico, restaurantes y hoteles, todos de cinco estrellas, lo que representará un impacto en la vida de sus habitantes, con nuevos retos en busca de un desarrollo regional planeado, que respete la biodiversidad natural.
- 36.** El tren suburbano Buenavista-Huehuetoca utilizará el derecho de vía de la antigua ruta del ferrocarril eléctrico México-Querétaro; será masivo, seguro, competitivo y eficiente, para contribuir a mejorar el bienestar social de los habitantes de la zona Metropolitana del Valle de México, una vez puesto en operación el ferrocarril suburbano en su tramo Buenavista-Cuautitlán. La empresa concesionaria comenzará el diseño y construcción del segundo ramal de 21 Km. a Huehuetoca o Zumpango. Se tiene proyectado que la segunda ampliación iniciará en diciembre de 2009 y terminará a finales de 2010, lo que impacta al municipio de Zumpango en San Juan Zitlaltepec.

- 37.** Repercusiones regionales de los proyectos. Se requiere la municipalización de San Juan Zitlaltepec, ante el abandono en materia de recursos e infraestructura urbana que sufre la comunidad, que tiene más de 30 mil habitantes en 484 kilómetros. La gente está comprando terrenos, como se puede apreciar en Internet, en Segunda Mano electrónico, para la construcción de fraccionamientos y se está acabando con los ranchos de Zumpango. La mancha urbana nos está cerrando la región, desde Ojo de Agua, en Tecámac, hasta Cuautitlán. En San Juan Zitlaltepec se cuenta con la experiencia de la compra y venta de terrenos para la construcción de la autopista del Circuito Mexiquense. En Huehuetoca, Zumpango y Tecámac, diversas empresas inmobiliarias (Ara y Casas Geo, por ejemplo), están desarrollando casas habitacionales de interés social a los más bajos precios.
- 38.** También se esta Incrementando el tránsito vehicular, que se ha complicado de manera gradual, de tal manera, que es muy difícil llegar al Distrito Federal por sus diferentes rutas. Zumpango está muy lejos de la ciudad de México, ya que el transporte público tarda tres horas. Las constructoras cumplen con las necesidades básicas para vender sus casas y, una vez logrado su propósito, dejan al municipio la carga de servicios y obras públicas. Se ha perdido la identidad cultural. Se han dado la emigración e inmigración de la población. Se ha presentado la extinción del ejido.
- 39.** Los proyectos conllevarán a generar más empleos; de dueños de los ejidos, van a ser trabajadores, en empleos informales de bajos ingresos. Ha aumentado la delincuencia por el consumo de alcohol, drogas y estimulantes, lo cual representa un reto para las políticas públicas, municipales y regionales, en materia de seguridad. Se requerirá de más policías, cuatrimotos y módulos de vigilancia. Se están realizando nuevos proyectos de vialidades. Hay riesgo de la pérdida del control político municipal, ante todo lo que un desarrollo urbano genera.
- 40.** Mediante la presente investigación, se puede inducir la existencia de una planeación regional con alto nivel tecnológico, humano y financiero, fundamentalmente de la empresa concesionaria del tren suburbano Buenavista-

Huehuetoca, frente a una carencia de planes regionales, que partan desde los municipios. Existe un verdadero desorden a nivel regional, que se puede apreciar en el pueblo y ejido de San Juan Zitlaltepec, Zumpango, México.

## BIBLIOGRAFÍA

Aragón Ana Ma. y Candia Miguel José, **Planes de Desarrollo y Política Demográfica en México**, México, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán-UNAM, 1990.

Barrera, Juan Manuel, “**Agoniza la Mejor Zona Agrícola del Valle de México**”, Diario El Universal, México, Viernes 9 de febrero de 2007.

Bassols, Ángel, **Geografía Económica en México**, México, Editorial Trillas-Editorial Siglo XXI, 1985.

Bethelheim. Charles, **Planificación y Crecimiento Acelerado**. México. FCE. 1984 (5a edición) p.138 Cáceres, René Luis. (compilador) **Estrategia. Planificación y Control México**, Fondo de Cultura Económica, 1988.

Bettelheim. Charles. **Problemas teóricos y prácticos de la planificación**. España. Tecno, 1962.

Ceceña Cervantes Salvado Corro, et. al. **En Planes sin Planificación**, México, Proceso, 1980.

Ceceña Cervantes, José Luis, **La planificación Económica Nacional en los Países Atrasados de Orientación Capitalista (el caso de México)**, México, UNAM, 1982.

Cibotti, Ricardo y Sierra, Enrique. **El Sector Público en la Planeación del Desarrollo**. México. Siglo XXI, 9a edición, 1981.

Cosío Villegas, Daniel, (coordinador). **Historia General de México**, Volumen I, México. El Colegio de México, 1977.

Comisión Nacional del Agua, “Notas sobre el Área del Proyecto de Saneamiento para las Zona Metropolitana del Valle de México”, México, Sugerencia de Desarrollo Social, Gerencia Regional de Aguas del Valle de México, S/F.

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Ley de Aguas Nacionales, y su Reglamento; Ley Forestal y su Reglamento; Reglamento del Libro Cuarto del Código Administrativo del Estado de México; Ley de Protección al Ambiente para el Desarrollo sustentable del Estado de México; Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente; Reglamento de Protección al Ambiente del Municipio de Zumpango; Programa de Desarrollo Regional Macro-región II Oriente. Ley de Planeación en Legislación de la Administración Pública Federal**, México, Delma, 2001. **Ley de Planeación del Estado de México**, material mimeografiado, S/F.

De Humboldt, Alejandro, **Ensayo Político sobre el Reino de la Nueva España**, México, Porrúa, 2004.

Degadillo Macías, Javier (coordinador), **Planeación Territorial, Políticas Públicas y Desarrollo Regional en México**. México CRIM-UNAM-dgapa, 2004.

**Diagnóstico Ambiental de la Región II Zumpango**, México, editado por la Secretaría de Ecología del Gobierno del Estado de México, 2005.

Dirección de Desarrollo Urbano del H. Ayuntamiento de Zumpango, **Manifestación del Impacto Ambiental Modalidad Particular del Sector Hidráulico, Proyecto Ecoturístico Laguna de Zumpango**, México, Resumen Ejecutivo, 2007

Dresser, Dense. (1992) "Pronasol: Los Dilemas de la Gobernabilidad", México, en la **Revista El Cotidiano**, No 49, 1989.

Dussel Peters, Enrique, **La Economía de la Polarización: Teorías y evolución del cambio estructural de las manufacturas mexicanas (1988-1996)**. México: Editorial JUS y UNAM, 1997.

Escuela Nacional de Economía, **Bases para la Planeación Económica y Social en México**, México, UNAM, 1965.

Ferrari, Rita M. A., **Planeación del Desarrollo en México**, Materia: Desarrollo y Planeación Bloque: Concentración Profesional, Clave CPE6, Modalidad de estudio: No escolarizada, Carrera: Economía. (Universidad Abierta) S/F

Ferreira, Héctor, **Construir las Regiones**, México, Colegio Mexiquense, Colegio de Puebla, Colegio de Tlaxcala, Universidad de Quintana Roo, Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias-UNAM, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas-U de G, Centro Lindavista(coord.), 2005

Friedmann, Jhon, **Planificación en el ámbito publico**, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1995.

García Bátiz, María Luisa, **Planeación Participativa**, México Universidad de Guadalajara-Plaza y Valdez, 2006.

**Glosario para el proceso de planeación**, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1987.

Gobierno del Estado de México, **El Programa de Desarrollo Regional de la Región XVI de Zumpango, 2006-2011**. México, Copladem, 2006.

Gobierno del Estado de México, Los Santuarios del Agua, México, 2003

Guillen Romo, Arturo. **Planificación Económica a la Mexicana**, México. Nuestro tiempo, 8ª. Edición, 1988.

Guillermo Aguilar, Adrián (Coordinador modular), **Desarrollo Regional y Urbano, Tendencias y Alternativas**, Tomo I, México, Instituto de Geografía-UNAM, Centro

Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara, Juan Pablos Editor, S.A., 1995

Instituto Latinoamericano de Planeación Económica y Social (ILPES), **Guía para la Presentación de Proyectos**, México Siglo XXI Editores, 2004.

ILPES, **Ensayos sobre Planificación Regional del Desarrollo**, México, Siglo XXI 1976.

Secretaría de ILPES-ILDIS, **Planificación Regional y Urbana en América Latina México**, México 1974.

Instituto Nacional de Administración Pública, **Revista de Administración Pública (RAP) El Sistema Nacional de Planeación Democrática**, números 55 y 56, México, INAP, julio-diciembre de 1983.

Lange, Óscar. **Ensayos sobre planificación económica**, España. Ariel. 1977.

Manzanilla, Linda y López Luján, Leonardo, **Historia Antigua de México**, en tres Tomos, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia- Instituto de Investigaciones Antropológicas de la UNAM y Miguel Ángel Porrúa, 2001.

Matner, Gonzalo. **Planificación y Presupuesto por Programas**, México. Siglo XXI, 14. 1985

Ortega, Lomelín, Roberto, **Federalismo y Municipio**, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.

Pichardo Muñiz, Arlette, **Planificación y Programación Social**. Argentina, Lumen 1997.

Pichardo Pagaza, Ignacio, **Diez años de Planificación y Administración Pública en México**, (*ensayos*) México, S.E.I.S.A. 1974.

**Planeación del desarrollo municipal**, México, BANOBRAS-Instituto Nacional de Administración Pública. P. 12

Plan Nacional de Desarrollo (PND), "Examen de la Situación Económica de México", Banco Nacional de México, Volumen 71, Numero 835, mensual, 06/01/95.

Posee Fragoso, Juan Luís. **Administración de Proyectos**, México, Universidad Autónoma del Estado de México. 2000

Presidencia de la República, **Glosario de Términos Administrativos**, coordinación general de Estudios Administrativos, 1982. p. 124

Martínez Silva Mario (coordinador), **Diccionario de Política y Administración Pública. México**, Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, S/F.

Mazutti Delgado, Enrique, **Bando Municipal 2008**, México, H. Ayuntamiento de Zumpango 2006-2009, 2008

Minaka Ibarra Guillermo, "Planificación Industrial" en Instituto de Geografía, Memoria del **Coloquio sobre Planificación Regional**, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1972.

Schteingart, Martha. "**Las políticas sociales para los pobres. El caso de Progres**", Sedesol, 2005.

**Plan de Desarrollo del Estado de México, 2005-2011; los Programas Sectoriales del Estado de México, 2006-2011; el Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Estado de México, 1999; el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, 2003; el Programa Especial de Desarrollo Urbano Sustentable 2005-2011; el Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle de Toluca, 2005; el Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle Cuautitlán-Texcoco, 2005; los Planes Municipales de Desarrollo Urbano; el Programa Especial de Coordinación Metropolitana, 2006-2011; el Programa Sectorial de Desarrollo Urbano, 2006-2011; el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, 1998; el Programa de Desarrollo de la Región Centro-País, 2004; el Plan Nacional de Desarrollo, 2001-2006 y sus programas sectoriales y especiales, principalmente, en Gobierno del Estado de México. Copladem, 2006. Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, México, Comisión Metropolitana, 2005.**

Metrópolis 2025 "Una Visión para la Zona Metropolitana del Valle de México", Centro de Estudios para la Zona Metropolitana A.C., 2006.

Documentos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y el Consejo Estatal de Población (COESPO).

Noriega Joaquín, **Estadísticas del Departamento de México**, México, Ministerio de Fomento, 1854

Ramírez Curiel, Alejandro, **Zumpango (Monografía Municipal)**, Asociación Mexiquense de Cronistas Municipales, A.C., Instituto Mexiquense de Cultura, Gobierno del Estado de México, 1999.

Rébora Togno, Alberto, **¿Hacia un Nuevo Paradigma de la Planeación de los Asentamientos Humanos? Políticas e instrumentos de Suelo para un Desarrollo Urbano Sostenible, Incluyente y Sustentable, El Caso de La Región Oriente en el Valle de México**, México, Miguel Ángel Porrúa, 2000

Rosales Barrera Maricela, Análisis jurídico de los requisitos que debe reunir el pueblo de San Juan Zitlaltepec, para elevarse al rango de municipio (Tesis de Licenciatura en Derecho), FES Acatlán-UNAM, 2007

Secretaría de Programación y Presupuesto, **Revista Programa 3, La Planeación en México**, julio-octubre de 1980

Sobrino, Jaime, **Gobierno y Administración Metropolitana y Regional**, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1993.

Solís, Leopoldo, **Planes de desarrollo económico y social en México**, México, Secretaría de Educación Pública-DIANA, 1975.

Solís M. Leopoldo, “**Perspectivas de la Planeación**” y Attali, Jacques, “**La crisis Económica Mundial: El nuevo orden Económico Internacional y la Planificación**”, en **Planeación para el desarrollo**. México, Secretaría de Programación y Presupuesto-Fondo de Cultura Económica, 1981.

Tamayo Flores, Rafael, y Hernández Trillo, Fauto (Coordinadores), **Descentralización, Federalismo y Planeación del Desarrollo Regional en México ¿cómo y Hacia Dónde Vamos?**, México, Centro de Investigación y Docencia Económica-Tecnológico de Monterrey y Miguel Angel Porrúa, 2004

Tenzer, Nicolás, **La Sociedad Despolitizada**, España, Tecno, 1990

Verduzco, Gustavo. “**Gobierno y pobreza en México, el Pronasol una visión de su impacto**”. Ponencia presentada en el XX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. México, UNAM, 1995.

Von Justi, Juan Enrique, **Ciencia y Estado**, México, INAP, 1996

Zoraida Vázquez, Josefina, **Una Historia de México**, tomo I y II, México, Patria, 1994,

### **Hemerografía**

Martínez María del Pilar, “**Tropezar con la misma Piedra**”, Periódico El Universal, México, 18 de julio de 2005.

Cardoso Víctor, “**Hasta Huehuetoca o Zumpango llegará el tren suburbano en 2009**”, Periódico La Jornada, México, 5 de septiembre de 2007.

### Información Electrónica

<http://www.elbalero.gob.mx/historia/html/rev/biozapata.html>

<http://es.wikipedia.org/wiki/PanchoVilla>

[www.sanjuanzitlaltepec.com.mx](http://www.sanjuanzitlaltepec.com.mx).

[Segundamano.com.mx](http://Segundamano.com.mx)

[www.eluniversal.com.mx/ciudad/82155.html](http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/82155.html)

[www.eluniversal.com.mx/ciudad/82960.html](http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/82960.html)

[www.eluniversal.com.mx/notas/462748.html](http://www.eluniversal.com.mx/notas/462748.html)

# ANEXOS

## (ENTREVISTAS)

**Vicente Rodríguez, 02/12/07. 17:00 horas**

Vicente se encuentra al lado de su esposa, pero ella nunca interviene en la entrevista. Los sorprende en un "tendejón", con serios intentos por convertirse en una completa tienda de abarrotes. Antes tenía una tortillería mecánica moderna, pero la tradición del pueblo de elaborar y consumir la tortilla de comal le pegó fuerte y tuvo que trasladar su negocio a la zona habitacional de Xalpa, en el municipio de Huehuetoca, donde se queja de que continuamente hay asaltos. Él profundiza: "Los ejidos aledaños a esta zona ya no se siembran, porque a los propietarios les da miedo que les roben el maíz, el frijol o las calabazas y, para no tener problemas, mejor piensan vender".

Vicente es un personaje polémico en su participación política y ejidal. Él tiene una hija que es maestra y otra que es abogada. Sus demás hijos tienen carreras truncas o han llegado a la "prepa"; el menor nivel que han alcanzado ha sido la secundaria. Su carácter fuerte le ha ocasionado enfrentamientos con otros grupos o actores sociales; sin embargo, ha sido uno de los ejidatarios más exitosos del pueblo, lo cual se refleja en la construcción moderna de su casa y el empleo de vehículos y camionetas, además de contar con un tractor y otros aditamentos agrícolas de tecnología. "Recojo toneladas de pastura y de maíz, y lo más importante es que somos nuestros propios patrones. Sin embargo, veo que el ejido se acaba; todos quieren vender, porque les van a dar unos cuantos millones y se van a comprar camionetas y, al poco rato, todo se les va a acabar; después, ¿qué va a ser de nosotros? Ya a nuestra edad, no nos van a contratar y a nuestros hijos les van a dar el sueldo mínimo".

Vicente considera que las nuevas carreteras, el tren suburbano y todas las zonas habitacionales, más que traerles beneficios, acabarán con el pueblo. Además, dice que hay indicios de drogadicción en la localidad. "El centro es una cantina. Ya se ve como aquellos comercios de mercancías hechos por ejidatarios, que se han convertido en bares y prostíbulos disfrazados. Por otro lado, nuestras tiendas no podrán competir con los centros comerciales, porque los nuevos colonos no vendrán aquí; se van a ir a Aurrerá, a la Comercial Mexicana, a Soriana, aunque paguen más".

Sin embargo, considera que, si vende sus terrenos, pedirá que le dejen las esquinas de sus hectáreas, para poner tortillerías u otro tipo de negocios.

Vicente me muestra una copia del escrito de una oficina ejidal de Tultitlán, donde le responden que no le corresponde a él hacer una petición al padrón ejidal, sino al

representante de la Secretaría Ejidal. Para él, es una maniobra de las autoridades, coludidas con los grandes compradores, a los que les conviene que los ejidatarios no tengan representación y no estén unidos, para que así surjan “lidercillos” que quieran convencer a la “indiada” de vender y así se dan los intermediarios, que se llevan sus buenas tajadas. Su rostro refleja los años: pocos dientes, con diabetes y otros achaques que aquejan conforme avanza la vida.

**Dr. Leopoldo Reyes Bautista, 13/12/07**

El hecho de no darnos el padrón de los ejidatarios, con derecho a voz y voto, es una estrategia del gobierno municipal (Priísta), diputación federal y H. ayuntamiento. Rogelio Muñoz (actual diputado federal) es presidente de Comité Directivo Municipal del PRI, y lo que busca es el control político de las organizaciones agrarias, como el Comisariado Ejidal en San Juan Zitlaltepec y los comités de aguas negras. Se busca la organización para el grupo del PRI y desorganización para la oposición. Hay menor participación de los ejidatarios, por la manipulación priísta de los grupos; de 800 campesinos que conforman el ejido, sólo participan 200. Esto se da en las asambleas para el nombramiento de autoridades ejidales.

Habrán centros habitacionales y no industriales. Los centros comerciales acaparan el mercado, dejando desempleados a comerciantes locales y la mano de obra que utilizan es mínima. Si se desarrolla Huehuetoca, como centro industrial, por el tren suburbano, entonces sí habría desarrollo.

Sabemos que los cargos de peso están en la delegación municipal, el comisariado ejidal y los comités de las bombas, pero lamentablemente hay muchos Intereses, actores o grupos.

La reunión de ejidatarios. Hoy, 30/12/07, se llevó a cabo una junta de ejidatarios, sin ningún carácter legal. Las personas de edad avanzada, de sombrero o de cachucha, no eran mayores a 20 personas. Había aproximadamente 10 mujeres mayores de edad, ancianas, acompañadas por damas jóvenes, todas apiladas, sentadas juntas en una banca, apartadas de los hombres.

La reunión inició a las 11:00 y fue convocada para las 10:00 horas. La empezaron un militante del PRD y un ex regidor de Zumpango. Fue Francisco García, del mismo

partido, quien anunció la necesidad de formar un frente en defensa del ejido, que partiera de la ciudadanía. También expuso que era indispensable formar una comisión que representara a los ejidatarios, en virtud de que había ofrecimiento de compra del ejido del “Plan Xalpilla”. Ellos afirmaron que ya se habían llevado a cabo otras reuniones, una de ellas la semana pasada. Y dieron la palabra a la asamblea, integrada aproximadamente por unos 40 ciudadanos, pocos ejidatarios legítimos. Otros estaban irregulares o en litigio.

El primero en hablar fue “Don Fritas”, que, medio tomado, hizo una arenga, defendiendo el ejido: “Si vendemos, ¿qué va a ser de nosotros?... ¿de qué comeremos?”... Fueron una serie de ideas inconexas y a veces incoherentes, ante las que surgían voces para acallarlo. El señor Godínez, del barrio de Santa María, molesto, dijo: “En una palabra, yo no entiendo para qué formar comisiones, si no queremos vender el ejido. ¡A ver, ¿ustedes dejarían que otro vendiera el ejido por su cuenta? Rodrigo, un joven que formó parte del comité para la venta de terrenos ejidales, seriamente cuestionado por una sospechosa retirada o abandono del movimiento, se impuso y, elevando la voz, dijo: “Es importante unirnos, para que no nos pase como en la mexiquense, que a muchos se las pagaron a 75, 100 y 150, y a los que se esperaron se las pagaron más, e incluso nos agredieron.

Victoria, una joven pasante de la licenciatura en Turismo, de la Universidad Autónoma del Estado de México, acompañaba a su madre, la sucesora, invitó a la unidad a que se acabara la corrupción; se impuso, hablando más de 20 minutos, divagando en la necesidad de cuidar el patrimonio, que es herencia, en una arenga que parecía regaño. Reflexionó acerca de la importancia de mantener el ejido.

El doctor Leopoldo Reyes Bautista tomó la palabra: “Cada quien quiere expresar su verdad e intenta imponerla, pero no es necesario apresurarnos para formar una comisión; esperémonos al otro año, no hay prisa”. La gente empezó a alejarse. Ya afuera le pedí una cita para una entrevista e indicó: “Mira no es cierto lo que dijo Rodrigo. Él formó una comisión para la venta de los terrenos para la construcción de la carretera mexiquense y no se presentó; él trató bajo al agua, a otro precio”.

El doctor Mario González señaló que trabaja como maestro en una telesecundaria y está a punto de jubilarse. “Hay que luchar por nuestras tierras; si hacemos un recuento de lo que nos sale comprar la leche, el maíz, el frijol; si hacemos un conteo de los

costos de los precios, nos daremos cuenta de que aún es importante tener la tierra para producir nuestro propio producto. El intento de comisión que nunca se constituyó evidencia la necesidad de realizar un foro donde se traiga la Ley, en 15 días. Dicen que hubo más unión la semana pasada y que hubo manejo de las planillas para que no se formara una comisión, porque estorbaría al próximo presidente ejidal. Un “chaparrito” es el que establece el contacto con los compradores, se jacta de haber hecho otros arreglos, dice que son gente de mucho dinero: alemanes, españoles, japoneses y “gabachos”. Me pregunto si este modelo de desarrollo que se avecina se traducirá con sus particularidades a los realizados en municipios rurales que se han “modernizado”, como Atizapán, Coacalco o Cuautitlán, donde los nuevos colonos, los inversionistas y los comercios de autoservicio se apoderarán del territorio regional. Tal vez el beneficio de los habitantes se diluirá en grupos minoritarios, convirtiéndose en extraños, en un suelo que ya no es el suyo. Pero, ¿cual sería la alternativa?, ¿a dónde dirigir el proceso: hacia cooperativas o beneficiarnos de las escalas de la economía? ¿Cuál sería el beneficio social de un mundo globalizado... de un mundo del conocimiento del medio ambiente?

**Comisariado Ejidal de San Juan Zitlaltepec. Licenciado Francisco Aguilar Bisuet, Sábado 03/10/08, en su casa.**

“En el paraje de Santo Domingo existen varios proyectos; uno es crear una ciudad moderna, donde se concentren las oficinas del Estado de México, lo que nos acercaría a los trámites, pero nos quitarían el agua. En el caso del proyecto de Casas Geo, nos traería problemas de abasto de agua, afectaría nuestras costumbres, habría escasez de escuelas... en una palabra, acabaría con el campo. Esto sucede, porque hay muchos arrastrados con intereses personales usurpando funciones. Aun como representante legal del ejido, no tenemos todas las funciones; ganamos con 10 votos. El Comité de Santo Domingo se formó por asamblea para hacer un corte de caja, al que entonces era Comisariado Ejidal, Isaac Navarrete. Pero el delegado del Registro Agrario era un doctor panista que estaba coludido con el doctor Leopoldo Reyes. Se otorgaron cheques de 10 mil 500 y se ha intentado el cambio de uso del suelo de agrícola a industrial y habitacional. No tengo contacto con el presidente del riego de las bombas de agua negra del ‘Plan Jalpilla’; tengo mayor interacción con Gustavo Guerra, que es de vigilancia. Soy representante de todos los ejidatarios. El comité que intervino

para la venta de los terrenos del circuito mexiquense se vendió. Mi deber es actuar apartidistamente, aunque sigo perteneciendo al PRD. Por eso no recibimos apoyo del Ayuntamiento, que es priista. En un foro en la unidad académica de la Universidad Autónoma del Estado de México, de Zumpango, el secretario del Ayuntamiento, licenciado Isidoro Ramos, afirmó que el cerro de la estrella se iba a reforestar, pero primero tiene que aceptarlo la asamblea ejidal...

Hoy, 05/05/2008, de regreso en el camión que va de Indios Verdes a Zitlaltepec, observé que del Metro a Ecatepec hay muy pocos cambios, siguen las casuchas de residuos reciclables. En la orilla de la autopista hay cascajo, aguas negras, basura... me desesperé que el camión hiciera una parada de más de 10 minutos en la Avenida 30-30; después, hizo una parada forzosa, porque un patrullero de la Policía Federal de Caminos le indicó que tenía que llevar a los pasajeros de un camión viejo que no traía actualizadas las placas. El autobús donde iba se llenó, hasta que los pasajeros estaban casi uno encima de otro. El asiento de mi lado se desocupó y se sentó una señora que se quejaba de haber estado parada todo el día en el sol, porque tuvo que ir a una manifestación para recibir a Enrique Peña Nieto, que tardó en llegar más de una hora de lo previsto y que, además, tuvo que llevar a otras tres conocidas; si no, su sindicato le quitaba su trabajo. Me comentó que en las mañanas vende pan fuera del Metro carrera. Y ahora, ni una torta ni agua le dieron, y tuvo que dar de comer a las mujeres que llevaba. Me dijo que iba a cumplir dos años de vivir en San Juan de la Labor y se quejaba de que estaba llegando mucha gente maleada de "Tepis". Me hizo saber que en general hay buenos servicios y tranquilidad, pero les han quitado varias veces la puerta de la entrada. Y agregó: "Yo vivo hasta el fondo; por las tardes vendo pan en el fraccionamiento". Dijo que lo que más le agrada es que ya no paga renta; antes vivía en Cuautitlán de Romero Rubio y su familia vive en el Distrito Federal; ella está sólo con sus hijos: una joven que va a la secundaria y un niño, que está en segundo de primaria. Por lo pronto, no piensa dejar su trabajo ni su negocio, pero quién sabe más adelante...