

RESEÑA DE LIBROS

JOSÉ LINHARD, *Bevölkerungspolitik in Mexiko*, Disertación doctoral, Berlín, Universidad Libre de Berlín, 1978, 321 pp.

En esta tesis se hace una revisión del origen y del curso de la política mexicana de población en el contexto político del proceso de toma de decisiones y de la práctica de las actividades de planificación familiar.

Los objetivos del trabajo son: *a)* Presentar los motivos y resultados de la política de población pronatalista de México; *b)* Analizar los factores de política interna y externa que condujeron a una política de planificación familiar, la cual encontró su expresión en la Ley de Población de 1974; *c)* Estudiar el proceso político de toma de decisiones en México y, *d)* Presentar las múltiples organizaciones, e instituciones participantes en los programas de planificación familiar.

El autor divide el estudio en tres partes: Dinámica de la población mexicana (análisis de la situación demográfica actual); Planificación familiar (un nuevo factor de la política mexicana de población) y; Planificación familiar en México (portadores de los programas, medidas ulteriores de la política de población. Análisis y evaluación de los programas).

En la primera parte el autor hace un análisis del desarrollo de la población de México y de la posible influencia que han tenido las medidas de las políticas de población. Más tarde analiza la situación demográfica actual y los factores que la condicionan; considera la natalidad, la mortalidad, la migración (migración interna y emigración), el estado civil y la composición de los hogares, la población económicamente activa, los determinantes del comportamiento reproductivo de la población mexicana (religiosidad, nivel de instrucción, edad, número de hijos tenidos e ingreso) y una proyección de la población mexicana al año 2000.

En la segunda parte se presenta un análisis de los factores internos y de los factores externos que determinaron un cambio en la política de población de México.

Entre los factores internos, el autor considera la dimensión histórica de la política de población en México, las indicaciones de un cambio en la política, el papel de Echeverría en este cambio y la posición de los principales grupos sociales ante la nueva política. Los grupos sociales que se analizan son: el partido en el poder, la iglesia, las instituciones

científicas y los intelectuales y otros grupos interesados en la planificación familiar (instituciones oficiales y privadas, médicos, industria farmacéutica y publicidad).

Entre los factores externos el autor analiza el papel que jugaron los programas de planificación familiar de los Estados Unidos, del Banco Mundial, del Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo, el Programa de Naciones Unidas para la planificación familiar, y los acuerdos bilaterales y multilaterales de ayuda externa de Naciones Unidas en el desarrollo de los programas de planificación familiar en México.

Por último, en la tercera parte del trabajo, se hace una evaluación de la decisión de formular una nueva política de población. Aquí Linhard analiza la forma en que las decisiones políticas se llevan a cabo en México; considera un modelo pluralístico, uno del partido dominante y uno autoritario o presidencial y concluye que, en México, ha sido más bien este último el que ha funcionado. Por último, el autor considera la política de Echeverría al respecto. En la parte final del estudio se analiza la Ley de Población de 1974 y el papel de las instituciones estatales, de las organizaciones privadas y de otros medios de apoyo en el desarrollo de los programas de planificación familiar.

Se analiza el origen, la organización, el funcionamiento y los trabajos prácticos del Consejo Nacional de Población tanto como los objetivos y la estrategia de los programas rurales y urbanos del Plan Nacional de Planificación Familiar. Se estudian también las funciones y las formas de financiamiento de los programas de planificación familiar de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, del Instituto Mexicano del Seguro Social, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales al Servicio de los Trabajadores del Estado y de las instituciones públicas que no pertenecen al sector salud. Entre las organizaciones privadas, se estudian, entre otras, la Asociación Pro-Salud Maternal, A. C., la fundación para Estudios de la Población, A. C.

Como otros medios de apoyo a los programas de planificación familiar, el autor considera los medios legales tales como la integración de la mujer a la actividad —como se menciona en la Constitución—, la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y la Ley de Educación. Entre los medios adicionales de apoyo que analiza el autor, se encuentra el desarrollo de contraceptivos propios, con el objeto de limitar la dependencia de los importados (materia prima mexicana y monopolio de la cosecha y venta de barbasco), así como otros métodos de planificación familiar (práctica del aborto).

En la parte final del trabajo, Linhard hace un resumen de los principales resultados de su estudio y señala las implicaciones que éstos tendrían sobre el desarrollo de las políticas de población en otros países del Tercer Mundo.

El principal interés de este trabajo se encuentra en la segunda y tercera parte del análisis. Por una parte, resulta novedoso el intento de conjugar en el estudio los factores políticos internos y los externos que han influido en el cambio de la política gubernamental respecto a la natalidad; y por otra, resulta también interesante el análisis que realiza de los sectores y organismos encargados de habilitar los programas de planificación familiar, para lo cual se utiliza una información abundante.

Un aspecto importante en el desarrollo del trabajo, es que el autor utiliza una bibliografía amplia y actualizada así como varias fuentes de información, lo cual le permitió presentar una visión completa e integrada de los diferentes programas de planificación familiar en México. Por último, dos aspectos que podrían criticarse de este trabajo son: que el panorama histórico que presenta en la primera parte aporta poco el conocimiento que ya se tiene del tema y el hecho de que, cuando el autor usa el término "política de población" como sinónimo de política de natalidad, descuida los demás aspectos de la política de población.

MARTA MIER Y TERÁN
El Colegio de México

H. Darin Drabkin, *Land Policy and Urban Growth*, Oxford, Pergamon Press, 1977, 444 pp.

El objetivo de este libro es estudiar las relaciones entre tipos de crecimiento urbano, precios del suelo y políticas relativas al mismo en países con economía de mercado.

De manera más específica, su autor intenta mostrar el impacto de los aumentos en los precios de la tierra sobre la forma de crecimiento urbano, analizando luego las interrelaciones entre los mecanismos de mercado y la intervención pública sobre dicho crecimiento.

El estudio presentado se divide en cuatro partes. En la primera se describen los diferentes tipos de crecimiento urbano. Se hace énfasis en la elevada tasa de expansión urbana y en las futuras necesidades de tierra en las ciudades. El autor concluye que el problema de asegurar tierra para el futuro no es cuantitativo sino más bien una función de la calidad del planeamiento y del nivel y estructura de las instituciones públicas que debe promover el uso eficiente de la tierra para las necesidades sociales. Por otra parte, afirma que el desarrollo económico aumenta la demanda de tierra pero provee, al mismo tiempo, una tecnología adecuada para poder construir con altas densidades, lo que implica un uso más intensivo del suelo.

En la segunda parte, se analizan algunas tendencias de aumento de los precios de la tierra urbana en diferentes países desarrollados (EE.UU, Francia, Inglaterra, Suiza, Dinamarca, Japón, Holanda, Suecia, Italia y España) señalando que el crecimiento económico, el aumento del ingreso nacional y de la población, han condicionado el alza permanente en los precios después de la segunda guerra mundial (mayor en las ciudades europeas que en las norteamericanas).

Por otra parte, se observa una interrelación entre los ciclos económicos y los precios del suelo; por ejemplo con la crisis de los años treinta bajan violentamente los valores del suelo, sobre todo en Estados Unidos.

El autor supone, a partir de los estudios realizados, que los precios del suelo están afectados por factores vinculados a la tierra como elemento soporte de la construcción, así como por su carácter de medio de especulación financiera (aspecto que debe tenerse muy en cuenta).

También se hace referencia en este trabajo a los países subdesarrollados, para los que se presentan datos sobre precios de la tierra referidos a Teherán, Tel Aviv, Seul, Jamaica, México y Nueva Delhi.

En este punto el autor afirma que en muchos casos la capacidad de pago de las formas extranjeras que se instalan en las ciudades de los países subdesarrollados hace subir los precios generales de los terrenos de las mismas. Asimismo, el impacto negativo de las grandes ganancias obtenidas de la especulación con la tierra urbana no sólo se limita al hecho que ellas se reinviertan en el mismo sector sino que además el excedente obtenido se invierte en gran medida en consumo suntuario o se deposita en bancos extranjeros.

Las consecuencias de los altos precios de la tierra son más dramáticas en los países subdesarrollados ya que contribuyen a impedir el acceso a una vivienda "digna" a la gran mayoría de la población.

Para completar esta segunda parte se revisan varias teorías y modelos enunciados en relación a la formación de los precios del suelo, finalizando con algunas reflexiones sobre *la peculiar naturaleza del mercado del suelo*. Se afirma que diferentes factores influyen en los precios del suelo, variando la importancia de los mismos con las tendencias macroeconómicas y el desarrollo urbano (demanda de tierra) así como con los costos de equipamiento de los terrenos y las alternativas de inversión. Se concluye que la tierra urbana está afectada por la monopolización; que las expectativas en cuanto a usos futuros del suelo constituyen un factor importante de los aumentos de precios y que las decisiones públicas afectan el mercado del suelo urbano.

En la tercera parte del libro se analizan diferentes tipos de políticas del Estado en relación a la tierra urbana, con el objeto de señalar cuál es el impacto real de las mismas sobre el funcionamiento del mercado. Así, se examinan para varios países los efectos de la aplicación de diferentes políticas de control del suelo urbano, políticas impositivas y de adquisición de tierras por parte de los poderes públicos.

En cuanto al *control del uso del suelo* el autor deduce de los estudios presentados que ni siquiera los mejores planes pueden asegurar un desarrollo equilibrado en las ciudades. El sólo planeamiento del uso del suelo, sin una intervención pública más profunda, es incapaz de cambiar las condiciones en que opera el mercado privado de la tierra. Por otra parte, del análisis de los diferentes *sistemas tributarios* aplicados se concluye que en ningún país la tributación ha sido eficaz como para poder enfrentar el creciente valor adicional generado a través de la urbanización (gastos en servicios urbanos).

Por último, en relación a *las políticas de adquisición de tierras*, se observa que ellas pueden servir para controlar los precios sólo en circunstancias especiales. En los casos, por ejemplo, en que la adquisición de tierra se restringe a algunos propósitos o zonas limitadas, ella no tiene efectos sobre el mercado y las pautas de crecimiento urbano. *Sólo una política de tierra amplia, usando diferentes medidas, puede crear una base para asegurar adecuadamente la tierra necesaria para futuros desarrollos de la ciudad.*

A pesar de los balances positivos realizados para Suecia, Holanda y

Francia (ejemplos de políticas avanzadas de adquisición de tierras) se concluye que existe, en general, una gran dificultad para controlar el mercado del suelo, ya que se da una contradicción entre los éxitos parciales obtenidos en áreas restringidas y la incapacidad para afectar el mercado en su conjunto. Por ejemplo, un control de precios en una área particular, produce un aumento de los mismos en áreas no restringidas.

En el presente, el uso del suelo y el crecimiento urbano son el resultado del funcionamiento del mercado, en condiciones de una regulación por parte del Estado, demasiado débil como para cambiar decisivamente el rol dominante del mercado privado de la tierra.

Para concluir, en la cuarta parte del libro, el autor propone una serie de medidas que sirvan de base para asegurar el futuro de las ciudades; la más importante de ellas es la transferencia de la tierra necesaria para el crecimiento urbano de manos privadas a la propiedad pública, lo cual podría garantizar a cada individuo un espacio adecuado en un entorno agradable y accesible. *La tierra urbana debe ser vista como el agua: un recurso natural escaso, controlado por las autoridades públicas.*

Esta obra formula una temática de capital importancia para la comprensión del fenómeno urbano, temática que además ha sido hasta ahora bastante poco desarrollada con un sentido amplio y comprensivo. Por esta razón representa una contribución interesante en el campo de la investigación urbana.

Por otra parte, es necesario reconocer que en este trabajo se maneja un volumen importante de información referida a varios países, información original en muchos casos y tratada además en forma comparativa, lo cual permite ubicar al lector en un contexto bastante amplio, sobre todo en relación a los países desarrollados.

Tanto los datos referidos a los precios de la tierra y a las diversas políticas aplicadas por los Estados para incidir sobre el mercado del suelo, así como *las conclusiones* en cuanto al sentido y alcances de esas políticas (en particular para los casos de Suecia, Holanda y Francia) constituyen aportes importantes para un mayor conocimiento sobre el tema central de este libro.

Sin embargo, el trabajo adolece, a nuestro criterio, de serios problemas y carencias en los aspectos teóricos y metodológico, los cuales explican en gran parte las contradicciones e imprecisiones conceptuales que se observan a lo largo del estudio, la superficialidad y poca consistencia de muchas conclusiones así como la debilidad de las soluciones propuestas. El autor no presenta, en realidad, una teoría que permita explicar cómo se forman los precios de la tierra, cómo y por qué ellos cambian en el tiempo y el espacio, y cómo estos aspectos se relacionan con la organización del espacio urbano en el contexto de determinadas estructuras sociales.

De hecho, pareciera que pretende extraer los elementos para la formulación de una teoría explicativa de estos fenómenos simplemente del análisis del material empírico.

La revisión que presenta de las diferentes teorías y modelos sobre la formación de los precios del suelo, así como su ubicación en el contexto general del libro, constituye una muestra elocuente de la debilidad teó-

rica del autor y, en cierta medida, del descuido con que trata un aspecto básico en todo trabajo de investigación. Por otra parte, presenta las teorías clásicas y neoclásicas referidas a la renta del suelo, dejando totalmente de lado la consideración del enfoque marxista sobre el tema, que ha realizado, a nuestro entender, importantísimos aportes para la comprensión del problema de la renta del suelo y de la formación de los precios, en el marco del sistema capitalista.

Al no manejar una teoría adecuada sobre el tema en cuestión, se observan serias imprecisiones y un nivel de gran generalidad en el tratamiento de los factores que inciden en los precios de la tierra urbana, factores que no son jerarquizados ni tratados de manera estructurada.

Por la misma razón, no se ubican correctamente los alcances de las funciones de los poderes públicos, el sentido de las diferentes políticas implementadas por el Estado, *ni su efecto real sobre los diversos sectores sociales*. Estas últimas consideraciones tienen un efecto negativo en la formulación, justamente, de las soluciones que propone el autor como alternativas para hacer frente a los problemas del crecimiento urbano. Ellos resultan, así, totalmente limitadas, insuficientes y, en cierta medida, utópicas, contradiciendo sus propias conclusiones en relación a las políticas aplicadas hasta ahora por los estados en los países capitalistas.

¿Es acaso posible conseguir los efectos positivos que busca el autor para el desarrollo urbano, dejando casi intacto el sistema de la propiedad privada del suelo y afectando solamente la tierra necesaria para el futuro crecimiento de la ciudad?

Critica las soluciones a medias y luego, prisionero de sus propias limitaciones ideológicas y políticas, cae en las mismas contradicciones que acaba de señalar.

MARTHA SCHTEINGART
El Colegio de México

Clive, V. Thomas, *Dependence and Transformation: The Economics of the Transition to Socialism*, Nueva York, Monthly Review Press, 1974, 327 pp.

Frente a una vasta literatura sobre la dependencia cuya óptica se dirige a señalar un callejón sin salida para los países dependientes, o presentar la alternativa de cambio radical del sistema sin más, este libro se antoja optimista a la vez que ingenuo por varias razones. La primera, porque a partir del análisis de los distintos niveles de la dependencia propone una estrategia económica que permitiría la transformación de las sociedades nacionales. En segundo lugar, porque sostiene la viabilidad de un desarrollo autónomo para los pequeños países subdesarrollados y dependientes, a los cuales, como lo indica el autor, en la literatura convencional sobre desarrollo se les condena en razón de su pequeñez misma. Interesante además pues va implícito el intento de salir de una interpretación histórica teleológica. Por fin, ingenuo al plantear la posibilidad de una integración económica regional entre los pequeños países subdesarrollados y dependientes, aspecto que el autor, Profesor de eco-

nomía en la Universidad de Guyana, ya en una ocasión había tratado. (Véase H. Brewster y C. Thomas, "Cuestiones teóricas planteadas por la integración económica regional", *Demografía y Economía*, XI, 3, 1968: 328-350.)

El libro está dividido en tres partes. En la primera se hace un "análisis general" sobre "... ciertos aspectos económicos de la dependencia y el subdesarrollo con el objeto de indicar la forma en que estos factores interactúan en sociedades que intentan desarrollar sus fuerzas productivas en *la transición al socialismo*". En la segunda parte se presenta detalladamente una "estrategia económica" para enfrentar "... los enormes problemas del desarrollo de las fuerzas productivas locales (nacionales) en el proceso de transformación del modo de producción". Y en la tercera el autor se propone aislar algunos aspectos que forman parte del contexto en que se desarrollarán las relaciones de producción. Específicamente el problema de la interacción política y social, así como el de las contradicciones que considera surgen durante el periodo de transición en el proceso de cambio que propone.

El autor parte del problema que se presenta por la imposibilidad de usar los modelos "típicos" de la teoría neoclásica o las "recetas" que ofrece la teoría socialista, demostrando esta última su "congelamiento" teórico durante la era estaliniana (p. 36). Estas teorías, en todo caso, proponen estrategias para el desarrollo como la de "industrialización por sustitución de importaciones" o el modelo soviético del desarrollo proporcional con énfasis en la industria pesada.

Es imposible —utópico, nos dice— pretender que los países pequeños, dependientes y subdesarrollados puedan reproducir los niveles de producción, intercambio y consumo basado en pautas "típicas".

Sin embargo, esta pequeñez, no debe verse como atributo de la realidad material creando por sí misma formas sociales. Lo pequeño "... no es la causa, sino el contexto espacial, demográfico y de recursos en que las relaciones sociales se forman y desarrollan y se organiza el modo de producción" (p. 30). Se sugiere pues que el tamaño es un aspecto adicional que da un carácter cualitativamente distinto a las dos manifestaciones principales del subdesarrollo: la naturaleza en que estas economías dependen estructuralmente del capitalismo, en tanto que no pueden generar procesos económicos autónomos y, el carácter limitativo de su base material a partir de la cual pudiera desarrollarse una capacidad de transformación social. En este caso el tamaño (pequeño) impone serias "restricciones" para el establecimiento de "ciertas plantas" productoras consideradas como instrumentales en la transformación económica —como sería el caso típico del desarrollo de la URSS.

Cabe mencionar que el autor recalca el uso deliberado que hace de las nociones anteriores ya que considera que el costo social de establecer una planta varía de una sociedad a otra, tanto en su medición como en su interpretación. Es útil recordar aquí lo que J. Robinson señalaba sobre el significado¹ del "capital": "Capital is not what capital is called, it is what its name is called. The capital goods in existence at a moment of time are all the goods in existence at that moment. It is not all the

¹ *Quantum*.

things in existence. It includes neither a rubbish heap nor Mont Blanc. The characteristic by which 'goods' are specified is that have value; that is, purchasing power over each other. Thus in country Alpha an empty petrol tin is not a 'goods', whereas in Gamma, where old tins are a source of valuable industrial raw material, it is" ("The production function and the theory of capital", *Review of Economic Studies*, 21, 1953-4, pp. 81-106. Publicado también en G. Harcourt y N. F. Laing, *Capital and Growth*, Penquin, 1971).

Al tratar el "tamaño" en términos históricos relativos se evita caer en el darwinismo, determinismo o culturalismo de las explicaciones convencionales del subdesarrollo, en especial con respecto a los pequeños países que al autor interesan en particular. La *internalización* de esas ideas por parte de los planificadores no les hace sino percibir el medio ambiente natural como una "terrible realidad" en la que inciden la pobreza, pequeñez, dependencia y el subdesarrollo. Siendo que esta realidad está condicionada por el proceso de *internacionalización* del sistema capitalista; situación histórica que, nos señala, se ve modificada en la actualidad por tres aspectos dinámicos relevantes:

a) el crecimiento de un grupo de países socialistas que han modificado la manera en que el capital mantiene su control sobre la "periferia", ofreciendo además una alternativa a las economías en transición para su comercio exterior.

b) La transformación de las relaciones económicas y políticas al interior del grupo de estados capitalistas, que constituye, como señala E. Mandel (*Late Capitalism*), una "segunda fase del imperialismo" y;

c) El amplio avance técnico y tecnológico que se manifiesta a escala global en una distribución sesgada de la capacidad tecnológica que, habría que agregar, ha producido una nueva división internacional del trabajo.

No es siquiera necesario referirse, por ejemplo, a la tecnología llamada "cuaternaria" (comunicaciones y computación). Sólo hay que recordar que aún los avances logrados en la periferia —como sería el caso de la revolución verde— no tienen, a veces, posibilidades de ser aprovechados ahí por los requerimientos, entre otras cosas, de una avanzada infraestructura y capacidad tecnológica que sólo existe en los países centrales o se obtiene dentro de los "enclaves" en la periferia.

Esta situación se expresa al interior de las pequeñas economías subdesarrolladas y dependientes a partir de la inexistencia de una vinculación orgánica —fundada en la ciencia y la tecnología autónomas— entre las pautas de uso de los recursos domésticos, el crecimiento y la demanda, y entre esta última y las necesidades reales de la población. Esta divergencia la señala el autor (p. 59) como el objeto de transformación de su estrategia a través de una planeación activa (p. 72).

Para posibilitar esta planeación se requerirá de dos tipos de acción política inmediata (p. 76): asegurar el completo control, por el Estado, de los medios de producción, que pudiera hacer "legalmente", para no incurrir en riesgos o represalias. En este caso, señala, la propiedad formal y jurídica de los medios de producción no asegurará el éxito si está divorciada del contenido y métodos necesarios para la transformación (p. 82). En segundo lugar propone la intervención decisiva del estado en el

intercambio con el exterior. Aquí habría que pensar en las dificultades a las que se enfrentaría una economía pequeña cuyos vínculos con los mercados internacionales no sólo resultan en un "intercambio desigual" sino que se basan, precisamente, en la forma de penetración del capital internacional a través de préstamos, actividades de las corporaciones internacionales, etc.

Las acciones propuestas no son nuevas, sin embargo el autor pretende darles una reinterpretación a partir de su estrategia cuyo contenido, métodos de operación e implementación —expuestos en la segunda parte del libro— debería necesariamente encausarse hacia la transformación al socialismo. La fundamenta en dos "leyes férreas de la transformación" necesarias durante el proceso de transición. Ambas orientadas a resolver la vinculación orgánica o convergencia entre las necesidades de producción y el uso de los recursos domésticos y la demanda y su conciliación con las necesidades reales de la población. Mientras que la primera representa enormes dificultades *vis a vis* el sistema internacional, la segunda, creemos, constituye el reto a la estrategia económica propuesta por el autor, desde el punto de vista del cambio social al interior de una formación social. Será necesario resolver, a nivel de conciencia, la disposición al sacrificio por parte los individuos, no tanto en términos de niveles de "consumo presente", que en todo caso tendría primero que partir de una equitativa distribución, sino en el sentido social de "costos de espera" tanto económicos como políticos, como lo plantea J. Robinson. ("Consumer's Sovereignty in a Planned Economy", en A. Nove y D. M. Nuti (Comps.), *Economía Socialista*, FCE). Es decir, que habría que decidir entre inversiones a largo plazo para mejorar (en un futuro mediano) el nivel de vida de la población o elevarlo de inmediato, respondiendo a las expectativas de la población que sale de su estatus colonial o neo-colonial.

En relación a esto, el autor señala que dada la escasez, persistirá seguramente alguna forma de mercado durante el periodo de transición. En la práctica, se hará necesario distribuir individualmente el ingreso social en forma de salario-dinero. Esto a su vez permitiría a los consumidores influir de alguna manera en los bienes y servicios a distribuir. He aquí una de las contradicciones que seguramente se presentarán en el periodo de transición. De ahí que sea necesario —como dice el autor— enfatizar sobre el papel de la planeación para crear formas de minimizar el impacto de esas contradicciones en esta fase del cambio. Habría que recordar que los países socialistas mismos intentan hacer uso de los procesos del mercado y, por otro lado, cabría preguntarse: ¿De qué forma puede hacerse converger la producción con la demanda? —suponiendo que ésta refleja las necesidades reales.

En fin, se podría sugerir que para apuntar sobre la validez de una estrategia como la que formula el autor será necesario no sólo situarla en la especificidad histórica del momento sino llevarla a cabo y comprobar su operatividad en un caso concreto. Es ahí donde los niveles formales y jurídicos resuelven su contenido real. Esto no quita que, con el autor, estemos de acuerdo en la necesidad de ir a lo abstracto para poder llegar a la esencia concreta de los hechos.

BORIS GRAIZBORD
El Colegio de México