

## DESARROLLO ECONÓMICO, URBANIZACIÓN Y POLÍTICAS URBANO-REGIONALES EN MÉXICO (1900-1982)

GUSTAVO GARZA\*  
*El Colegio de México*

LA CONSOLIDACIÓN DEL PODER ESTATAL en el México postrevolucionario dio origen a un acelerado crecimiento económico, demográfico y urbano del país. Este proceso fue orientado por un conjunto de políticas y acciones de gobierno que produjeron cambios significativos en la estructura socioeconómica, aunque sin lograr superar los límites del subdesarrollo. En la actualidad, existe el convencimiento de que la distribución económico-espacial resultante es de carácter disfuncional e impide la utilización óptima futura del espacio territorial con miras a un desarrollo económico nacional continuo.

El nuevo perfil urbano-industrial que adquiere el país a partir de los años setenta, junto con las distorsiones del patrón de organización del espacio, explican la creciente importancia de las políticas y planes urbano-regionales en México. Este artículo propone, en primer lugar, un planteo esquemático de la relación entre el desarrollo económico y la urbanización experimentados por México en el período 1900-1980. En segundo lugar, analiza la evolución de las principales políticas urbano-regionales y, a partir de su periodización, describe los objetivos, programas, estrategias y acciones de cada una de ellas a fin de dar una visión del carácter y nivel de intervención del Estado en el ámbito de la planificación espacial. Finalmente, y a guisa de conclusión, señala las principales deficiencias de la planificación urbano-regional en el país.

No obstante el carácter general y descriptivo del trabajo lo consideramos útil como marco de referencia a partir del cual es posible sistematizar la evaluación en profundidad de cada una de las acciones de gobierno en el campo urbano-regional.

### DESARROLLO ECONÓMICO Y URBANIZACIÓN: RACIONALIDAD DE LAS POLÍTICAS URBANO-REGIONALES

Históricamente el desarrollo económico manifiesta una modificación de la estructura de la producción en favor de las actividades secundarias y terciarias y en

\* Agradezco a Amalia García Jurado su colaboración en la realización del trabajo.

contra del sector agropecuario. El sector secundario, usualmente el más dinámico, da lugar a un crecimiento paralelo de las actividades comerciales y de servicio ya que están directamente relacionadas con sus propios requerimientos y satisfacen las necesidades de su fuerza de trabajo.

Las características tecnológicas de la industria y la necesidad de tierra con fines de localización fabril hacen que las actividades industriales tiendan a concentrarse en ciudades. De esta forma surge la relación entre la industrialización y la urbanización de la sociedad. Los procesos de industrialización y desarrollo urbano constituyen una unidad dialéctica de causa-efecto de naturaleza recíproca y necesaria.

En México, el capitalismo surge como sistema social dominante a fines del siglo XIX. Con la incipiente industrialización del país se da la base material para su urbanización, proceso que se ve notablemente acelerado en el siglo XX.

El comercio, los servicios y el gobierno absorbían en 1900 el 57.5% del Producto Interno Bruto (PIB). La agricultura, ganadería, silvicultura y pesca ocupaban el segundo lugar con el 25.8%. Finalmente, el sector secundario con sólo el 16.7% del PIB, completaba la imagen del país que recién emergía como capitalista dependiente (Véase el Cuadro 1).

Los ochenta años transcurridos entre 1900 y 1980 muestran una clara modificación en la estructura productiva nacional como reflejo del desarrollo económico relativamente acelerado, aunque social y espacialmente desigual y con fuerte subordinación al capital externo.

**Cuadro 1.** México: Producto Interno Bruto por sectores económicos principales, 1900-1980 (en porcentajes)

Años	Total	Sectores <sup>a</sup>		
		Primario	Secundario	Terciario
1900	100.0	25.8	16.7	57.5
1910	100.0	24.1	18.5	57.4
1921	100.0	22.3	25.5	52.2
1930	100.0	18.8	28.1	53.1
1940	100.0	19.4	27.6	53.0
1950	100.0	19.2	29.8	51.0
1960	100.0	15.8	32.2	52.0
1970	100.0	11.5	37.2	51.3
1980	100.0	8.3	37.3	54.4

FUENTE: Leopoldo Solís, *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*, Siglo XXI, Eds., décimo primera edición, 1981 (Para los años de 1900 a 1970); El dato para 1980 fue obtenido de la Coordinación General de los Servicios Nacionales de Estadística, Geográfica e Informática, *Sistema de Cuentas Nacionales en México*, Diciembre de 1981 (Documento preliminar).

<sup>a</sup> El sector primario incluye: agricultura, ganadería, silvicultura y pesca. El sector secundario: minería, petróleo, manufacturas, construcción, electricidad y transportes. El sector terciario: gobierno, comercio y otros servicios.

Los sectores primario y secundario han sufrido las más drásticas modificaciones. Las actividades agropecuarias perdieron su importancia relativa en forma continua y, en el período 1921-1935, la agricultura experimentó incluso una disminución absoluta al bajar de 4 652 millones de pesos constantes a 4 282, con un decremento medio anual del 0.8%. De esta forma, en 1940 su participación en el PIB total era del 19.4%. A partir de esa fecha, aunque con crecimientos absolutos significativos, ha sufrido una continua pérdida de importancia hasta alcanzar el 8.3% del PIB en 1980 (*Véase Cuadro 1*). La agricultura ha llegado en la actualidad a ser un mero apéndice de la industria.

El sector secundario ha sido el más dinámico de la economía y, en general, tuvo un incremento sistemático de su participación en lo que va del siglo. Prácticamente todas sus ramas aumentan a un ritmo dos o tres veces mayor que la tasa global de crecimiento, sobresaliendo la electricidad, el petróleo y la industria de transformación. De este modo, de absorber el 16.7% del PIB total nacional en 1900, pasó al 27.6% en 1940 y al 37.3% en 1980.

Finalmente, el terciario experimentó una tenue disminución alcanzando en 1970 el 51.3% del total nacional. A nivel de ramas, es creciente la participación del gobierno siendo más ligera la de la rama comercial que, con mucho, es la principal del sector. En contrapartida, disminuyeron los servicios.

En lo que va del siglo, por tanto, se revela nítidamente que México ha sufrido una gran transformación y en la actualidad desde el punto de vista de su estructura económica emerge como una nación esencialmente industrial.

La modificación de la estructura productiva ha tenido un impacto directo en el proceso de urbanización. En 1900, de 13.6 millones de habitantes el 10.5% eran urbanos, esto es, que vivían en localidades de más de 15 000 habitantes. Cuarenta años después el porcentaje se duplica, alcanzando el 20% de la población total de 1940. A partir de este año la participación de la población urbana aumenta en forma permanente, alcanzando el 44.9% en 1970. Según proyecciones para 1980 y 1990 este porcentaje será de 52.8% y 60.6%, respectivamente (*Véase Cuadro 2*).

Dentro de este período el número de ciudades ha aumentado también en forma ininterrumpida. En 1900 sólo existían 33 ciudades que pasaron a 39 en 1921. Para 1940 se tenían 55, las que más que se duplicaron en los veinte años siguientes hasta alcanzar 123 en 1960. En el decenio 1960-1970 aparecieron 55 nuevas localidades urbanas para conformar una jerarquía de 178 ciudades en 1970. Según proyecciones, el sistema urbano está constituido en 1980 por 258 y en 1990 lo conformarán 378 ciudades (*Véase Cuadro 2*). ¿Qué función fundamental desempeña el aumento de ciudades para el desarrollo económico?

En el plano económico la ciudad constituye el medio ambiente indispensable para la producción industrial, llegando incluso a representar una fuerza social de producción, como la tierra para la agricultura. De esta suerte, es el espacio fundamental para hacer posible la acumulación privada del capital y, por ende, el desarrollo económico. Adicionalmente, la ciudad moderna es escenario natural del proceso de reproducción de la fuerza de trabajo por la socialización en el ámbito urbano de la educación, la salud, los servicios públicos y de infraestructura y, en cierta medida, la vivienda. La ciudad representa también la concentración del consumo, de los medios de comunicación, del desarrollo tecnológico, del factor

**Cuadro 2. México: Población total, urbana y rural y número de ciudades, 1900-1990**

Años	Población (en miles)						número de ciudades <sup>a</sup>
	Total	%	Urbana	%	Rural	%	
1900	13 607	100.0	1 435	10.5	12 172	89.5	33
1910	15 169	100.0	1 783	11.7	13 377	88.3	36
1921	14 335	100.0	2 100	14.7	12 235	85.3	39
1930	16 553	100.0	2 892	17.5	13 661	82.5	45
1940	19 649	100.0	3 928	20.0	15 721	80.0	55
1950	25 779	100.0	7 209	28.0	18 570	72.0	84
1960	34 923	100.0	12 749	36.6	22 176	63.4	123
1970	49 050	100.0	22 004	44.9	27 046	55.1	178
1980	68 864	100.0	36 368	52.8	32 496	47.2	258
1990	96 140	100.0	58 270	60.6	37 870	39.4	378

Fuente: L. Unikel, C. Ruíz, G. Garza, *El desarrollo urbano en México. Diagnóstico e implicaciones futuras*, El Colegio de México, Centro de Estudios Económicos y Demográficos, México, 1976, Cuadros 1-4, IX-1 y IX-3.

<sup>a</sup> Localidades de 15 mil y más habitantes.

empresarial, del sistema financiero etc., con lo que permite aumentar la rotación del capital constituyéndose en un factor contrarrestante a la baja de la tasa de ganancia.

En el plano político y social las urbes son el asiento de la burguesía y del poder público, que tienden a concentrarse en la mayor ciudad del sistema (la de México para el presente caso). La ciudad principal se constituye en el centro de la administración y gestión del Estado.

En contrapartida, la generalización de la vida urbana y su "caos calculado" ha dado lugar a nuevas formas de conflictos sociales ligados directamente a la urbanización de la sociedad. Las clases explotadas y aun los sectores medios, han estado manifestándose en una serie de movimientos sociales urbanos: la lucha por el suelo; las exigencias de viviendas satisfactorias; protestas por la carencia de servicios públicos (agua, luz, drenaje); la crisis del transporte urbano; movimientos ecologistas; etcétera.

En conclusión, los cambios significativos experimentados en la estructura de la producción nacional en favor de los sectores no agrícolas han dado por resultado un dinámico proceso de urbanización que ha transformado al país en predominantemente urbano-industrial. Sin embargo, con un reducido PIB agrícola en 1980 de 8.3% del total nacional, y una población rural del 47.2% del total, se tiene un desequilibrio significativo entre la estructura de la producción y el proceso de urbanización. Esto significa que la creciente problemática urbana se presenta en el marco de una persistente y aun agravante problemática rural. Así, el Estado se ve obligado a establecer políticas socio-económicas para enfrentar los problemas de la población rural ante la imposibilidad del sistema de crear los empleos necesarios en los sectores urbanos. La batalla contra el subdesarrollo en el largo plazo, no obstante, se tendrá que librar en el mundo urbano.

La emergencia del México urbano; la persistencia de una problemática agropecuaria en el marco de fuertes desequilibrios campo-ciudad; la hegemonía de intereses urbanos; la función económica de la ciudad; la acentuación de los problemas urbanos y el surgimiento de movimientos sociales, explican estructuralmente la necesidad del Estado mexicano de intervenir activamente en lo urbano-regional a partir de la década del setenta. Ante esta obligación imperativa, el gobierno federal multiplicó las políticas económico-sociales que tienen relación con la organización del espacio nacional. Esta creciente acción en el campo territorial representa la racionalidad del aparato gubernamental para enfrentar los desafíos del nuevo perfil urbano-industrial de México.

#### EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS URBANO-REGIONALES\*

La planificación urbana propiamente dicha es un fenómeno muy reciente en México. Sin embargo, ya desde el período colonial se puede hablar de la existencia de disposiciones urbanísticas que señalaban algunas normas para la estructura física de las ciudades. Estas prácticas se continúan en el México independiente, y no es hasta las primeras décadas del presente siglo cuando se establecen instituciones y disposiciones legales con objetivos urbanos o regionales.

##### *Las acciones pioneras: 1915-1940*

La Ley de la Reforma Agraria de 1915 se constituye en el principal instrumento de colonización en el país y, por ende, en la primera política de los gobiernos postrevolucionarios con incidencia en la organización del espacio. De 1923 a 1940 fueron establecidas 153 colonias agrícolas algunas de las cuales tuvieron un impacto considerable en el proceso de urbanización regional. Tal es el caso de Ciudad Delicias, Chihuahua y el programa de colonización de La Laguna, con centro en Torreón, Coahuila, que hoy constituyen ciudades importantes en el norte del país.

Además, este período se caracteriza por el establecimiento de las bases legales fundamentales sobre las cuales se apoyarían los dos órdenes jurídicos existentes: el federal y el local. En ambos niveles se han ido estructurando una serie de disposiciones legales parciales que inciden en el campo del desarrollo urbano. La base de estos ordenamientos se encuentra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que en su artículo 27 hace referencia a la función social de la propiedad privada; en el 121 establece la competencia local respecto a los bienes

\* Esta sección se realizó utilizando los siguientes trabajos: L. Unikel, C. Ruiz, G. Garza, *El desarrollo urbano de México, Diagnóstico e implicaciones futuras*. El Colegio de México, México 1976; L. Unikel y A. Lavell, "El problema urbano regional en México", *Gaceta UNAM*, cuarta época, vol. III, Suplemento núm. 20, 9 de agosto de 1979; P. Pérez, "La planificación urbano-regional en México", Ponencia presentada en el ciclo "El desarrollo urbano en México", Bicentenario de Arquitectura, UNAM, México, julio de 1981. Para las políticas no contempladas en estos trabajos, principalmente las del punto 4, se utilizaron las leyes, planes y decretos respectivos.

muebles e inmuebles; y el 115 hace referencia a la instancia municipal. Se agrega a esto un conjunto de *Leyes Federales*, como por ejemplo, la Ley Federal de Expropiación y la que en 1933 crea el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, para contribuir al financiamiento de la construcción de infraestructura de las ciudades.

A nivel de entidades federales existen las *Leyes Ordinarias*, tales como la ley de catastro, de registro público de la propiedad y, posterior a este período, de planificación de fraccionamientos, condominios, etc. En este nivel se tienen también las *Leyes reglamentarias estatales*, como el reglamento de aguas, de construcción, de avalúos, etc. Finalmente, a nivel municipal se establecen una serie de reglamentos de bando de policía y buen gobierno; planos reguladores; reglamentos de planificación; etc.

En síntesis, de 1915 a 1940 surgen las acciones pioneras y el marco legal fundamental que conforman los antecedentes de las futuras políticas urbano-regionales del Estado mexicano.

#### *Políticas de impacto territorial aislado: 1940-1970*

A partir de la década del treinta, el país logró reconstruir el aparato productivo que había sido devastado durante el movimiento revolucionario de 1910. Posteriormente, con la consolidación del grupo político en el poder, se establece una estrategia económica que permite un crecimiento industrial significativo, vía sustitución de importaciones de bienes de consumo e intermedios, y fomenta el crecimiento de la agricultura comercial.

La piedra angular de esta estrategia fue la participación creciente del Estado en la implantación de condiciones generales para la producción: construcción del sistema carretero nacional, desarrollo energético, irrigación, sistema financiero; la producción siderúrgica, de fertilizantes, etc. Durante este proceso, el gobierno federal establece una serie de políticas de carácter esencialmente sectorial dirigidas a estimular la industrialización y al sector agropecuario. A continuación se reseñan aquéllas que incidieron en la organización territorial de la población y las actividades económicas.

A) *Leyes de exención fiscal estatal para la industria*. Establecidas desde 1940 por diversas entidades de la República, tenían el propósito de estimular su desarrollo industrial. El hecho de que se otorguen en todos los estados —excepto el Distrito Federal a partir de 1954— y que tengan un mínimo impacto en el costo total de producción, hizo que estas medidas tuvieran un efecto prácticamente nulo.

B) *Ley de Industrias Nuevas y Necesarias*. Promulgada en 1941 y revisada en 1955, esta ley otorga exenciones fiscales por cinco, siete y hasta 10 años a las industrias consideradas nuevas y necesarias para el desarrollo del país. La ley se ha aplicado, en general, sin restricciones de localización geográfica, y hasta la década del setenta favorecía fundamentalmente a la región central del país. Ha sido claramente una ley sectorial dirigida al desarrollo industrial y no una política de descentralización territorial de la industria.

C) *Comisiones de Cuencas Hidrológicas*. Iniciadas en el año de 1946, ésta fue una de las acciones más ambiciosas del período. Pretendía, mediante la planeación

directa, desarrollar las cuencas hidrológicas localizadas fuera de la mesa central del país, tomando como elemento motriz un proyecto hidrológico. A pesar de su importancia, desde el punto de vista de las desigualdades regionales y la concentración económico-demográfica en la ciudad de México, el programa no tuvo ningún éxito. Por el contrario, considerando que para seguir creciendo una ciudad o región requiere de la expansión territorial del sistema económico, ocurrió que en buena medida el desarrollo de las cuencas hidrológicas estimuló el crecimiento industrial de las principales ciudades.

D) *Créditos a la pequeña y mediana industria*. En 1953 se crea el Fondo de Garantía y Fomento a la Pequeña y Mediana Industria que se proponía explícitamente dar preferencia a este tipo de empresas que se estableciera fuera de la ciudad de México y Monterrey. No obstante, en los diez primeros años de funciones, otorgó el 58% de los créditos a empresas del Distrito Federal, y posteriormente en 1970, absorbía el 52% de tales créditos junto con el Estado de México.

E) *Programa Nacional Fronterizo*. Los nexos que implica la existencia de 3 326 kilómetros de frontera con los Estados Unidos de Norteamérica y la necesidad económica y geopolítica de desarrollar esta extensa franja fronteriza, hizo necesaria la creación, en 1961, de un organismo especial para tratar de alcanzar ese objetivo: el Programa Nacional Fronterizo. En sus inicios, el programa se limitó a mejorar relativamente la deteriorada situación urbanística de las ciudades fronterizas. Posteriormente, mediante un Programa Nacional de Industrialización de la Frontera Norte, se establecieron incentivos que tuvieron un éxito aceptable en lograr el establecimiento de maquiladoras norteamericanas en el lado mexicano. Administrativamente, el Programa Nacional Fronterizo termina en 1972, año en que fue substituido por otro organismo de naturaleza similar.

F) *Parques y Ciudades Industriales*. Este programa tiene como objetivo principal contribuir a la descentralización industrial y a la disminución de las desigualdades regionales por medio de la creación y desarrollo de ciudades y parques industriales. Su inicio se puede considerar a partir de 1953 con la construcción de Ciudad Sahagún, la primera ciudad construida en México para la localización de industrias. Ciudad Sahagún tiene, a más de un cuarto de siglo después de su creación, prácticamente el mismo número de empresas fabriles que en sus inicios. En el caso de los parques se construyeron únicamente 4 entre 1950-1960. En el decenio 1960-1970 se realizaron 14, aunque con un desafortunado cambio en el espíritu del programa al permitir que 12 fueran privados. La localización de éstos distorsionó completamente los objetivos del programa, pues se localizaron según criterios de mercado. Así, se permitió el establecimiento de 3 parques en el mismo Distrito Federal que contenían el 95% del área total de los 14 parques construidos en el decenio. Estas "inexplicables" distorsiones de los programas significan que su efecto real ha sido completamente contraproducente de acuerdo con los propósitos para los que fueron creados.

El período de 1940 a 1970 se caracteriza, entonces, por políticas de carácter urbano-regional que siendo o no planteadas con objeto de estimular el crecimiento de las regiones menos desarrolladas del país y contribuir a la descentralización económico-demográfica de la Ciudad de México, resultaron inefectivas y, lo que es peor, contraproducentes. Descartando la hipótesis de que esto sea resultado de la "poca experiencia" o "ignorancia" de sus ejecutores, se concluye que el interés

real del Estado mexicano ha sido básicamente sectorial y que sólo políticamente introduce metas de tipo territorial. En otras palabras, la prioridad principal fue el desarrollo industrial, sin importar la concentración espacial o el aumento de las desigualdades regionales, ni reparar en las implicaciones futuras de estos fenómenos.

Adicionalmente, y lo que puede ser determinante, porque la principal fracción de la burguesía industrial se localiza en el Valle de México y el proceso de concentración favorece sus intereses. No será hasta que el Estado mexicano asuma la responsabilidad política e histórica de contravenir dichos intereses y establezca los mecanismos necesarios para lograr una mayor racionalización de la distribución territorial económico-demográfica, cuando se pueda iniciar un proceso de descentralización industrial significativo.

*Políticas urbano-regionales en la estrategia económica nacional: 1970-1976*

La estrategia de "desarrollo compartido" iniciada por el gobierno de Luis Echeverría consideraba necesario para alcanzar sus objetivos globales (redistribución del ingreso, creación de empleos, reducción de la dependencia externa, fortalecimiento del sector público, etc.) establecer una política concreta en materia de planificación urbano-regional. Durante su gobierno, por lo tanto, se inserta en las políticas económicas generales la dimensión territorial.

A) *Comisión Nacional de Zonas Áridas (5 de diciembre de 1970)*. Esta Comisión se crea con el objeto de auxiliar a las zonas áridas del país que, por carecer de sistemas de riego y tener una precipitación pluvial escasa, se hallan impedidas de obtener cosechas costeables y éstas, en el 50% de los casos, suelen perderse. Una vez que la Comisión identificara la totalidad de dichas áreas en el país, evaluara sus recursos humanos y naturales y conociera sus principales características económicas, promovería la coordinación de las inversiones de las diferentes dependencias públicas en ellas y organizaría la comercialización de sus productos con la participación directa de los habitantes. El 9 de abril de 1973, por decreto presidencial se amplían las facultades de la Comisión para adecuarlas a la Ley Federal de la Reforma Agraria del 1o. de mayo de 1971. Con esto se la faculta para crear y organizar empresas industriales que aprovechen los productos de las zonas, así como establecer centrales de maquinaria en apoyo a los cultivos agrícolas de los núcleos agrarios.

B) *Comisión Intersecretarial para el Fomento Económico de la Franja Fronteriza Norte y las Zonas y Perímetros Libres (11 de mayo de 1972)*. Las localidades mexicanas de la franja fronteriza norte, suplen los requerimientos de un gran número de mercancías en las ciudades norteamericanas, así como un porcentaje considerable de su población económicamente activa labora en ellas. Con el propósito de estimular la producción y comercialización de artículos de origen interno en la frontera norte para sustituir importaciones, explotar los recursos naturales, fomentar la exportación de artículos manufactureros y agropecuarios y aumentar el empleo e ingresos de los habitantes de la región, fue creada esta Comisión. Se integró con representantes de las Secretarías de Industria y Comercio, Hacienda y Crédito Público y, Agricultura y Ganadería con el propósito específico de investigar, estudiar y formular programas para acelerar la integración económica de la frontera norte con el resto del país.

C) *Plan Nacional de Nuevos Centros de Población Ejidal (1971)*. El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización inició en 1971 este programa con el objeto de crear nuevos centros de población rural dotando de parcelas de cultivo a campesinos sin tierra. Se pretendía mejorar los ingresos de la población rural para arraigarlas en el campo, evitar su migración a las ciudades y expandir la economía de mercado.

D) *Programa para la promoción de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales, SOP-NAFINSA (1971)*. Este programa derivado del Fideicomiso para el Estudio y Fomento de Conjuntos, Parques y Ciudades Industriales, se creó con el objeto fundamental de promover el desarrollo industrial en localidades que no fueran las que presentan una elevada concentración con el fin de lograr la descentralización industrial y la disminución de las desigualdades regionales. Hasta 1981 sólo existen 533 empresas en operación en todas las ciudades industriales construidas por el Programa.

E) *Decretos de descentralización industrial (1971-1972)*. Estos decretos fueron establecidos con el propósito de estimular la descentralización industrial por medio de incentivos de tipo fiscal. Para este fin se dividió al país en tres zonas: a) La I incluía las áreas metropolitanas de la ciudad de México, Monterrey y Guadalajara a las que no se otorgaba, por supuesto, incentivo alguno. b) La II estaba constituida por un grupo reducido de localidades cercanas al área metropolitana de la ciudad de México y de Guadalajara (Lerma, Toluca, Cuernavaca, Jiutepec, Cuautlancingo, Puebla, Cholula, Tlaquepaque, Zapopan y Querétaro). c) La III se conformaba por todo el resto del país. Para esta última zona se ofrecían estímulos fiscales para nuevas empresas del 60% al 100% del impuesto de importación de maquinaria, del impuesto del timbre, del impuesto sobre ganancias derivadas de la enajenación de bienes inmuebles y del impuesto sobre ingresos mercantiles.

F) *Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas (Acuerdo presidencial de 1971)*. Este proyecto de desarrollo de la zona costera de Michoacán y Guerrero se centró en la creación de un "polo de desarrollo" constituido por una gran planta siderúrgica. El objetivo inmediato fue satisfacer la creciente demanda de acero en el país, pero se planteaba como propósito mediano construir un complejo industrial de empresas interconectadas técnicamente con el consumo del acero. Este proyecto aún está en su etapa intermedia, aunque ya funciona la planta siderúrgica.

G) *Régimen de Maquiladoras (1965 y 1972)*. Este programa originado en 1965 y ampliado en 1972, tiene por objeto estimular el establecimiento de empresas maquiladoras extranjeras en todo el territorio nacional (excepto en las áreas de alta concentración) y, principalmente, en la franja fronteriza. Se persigue desarrollar la zona fronteriza y contribuir a la disminución de las desigualdades regionales.

H) *Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec (1972)*. La región del Istmo de Tehuantepec que comprende parte de los estados de Oaxaca, Veracruz, Chiapas y Tabasco es la zona más angosta del país entre el Golfo de México y el Océano Pacífico. La existencia de los puertos de Coatzacoalcos y Salina Cruz unidos por el ferrocarril permiten el transporte interoceánico, lo que junto con los vastos recursos naturales de la región hacen que tenga un considerable potencial de crecimiento. Es precisamente con el objeto de estimular

el desarrollo del Istmo mediante el aumento de la explotación de los recursos naturales, agropecuarios, forestales y el fomento de la industria de transformación que se creó esta Comisión Coordinadora, que desaparece el 11 de mayo de 1977.

I) *Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER) (1973)*. La Dirección General de Obras Públicas de la Secretaría de la Presidencia coordinó al PIDER que tuvo como objetivo principal el apoyo financiero para estimular el desarrollo agropecuario y arraigar a la población campesina. La programación del gasto federal de las diferentes dependencias se aplicó a un conjunto de 100 regiones identificadas como posibles de desarrollo agrícola habiéndose invertido alrededor de 7 mil millones de pesos hasta 1976.

J) *Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral de la Península de Baja California (1973)*. Creada para promover las actividades turísticas y el comercio e industrialización de la pesca. Participan en ella ocho Secretarías de Estado, 2 Departamentos del sector público federal y el gobierno de la entidad. La Comisión desaparece el 11 de marzo de 1977 y se crea en su lugar la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Turístico del Golfo de California, actualmente en funciones.

K) *Centros Coordinadores Indigenistas (1973)*. El 4 de diciembre de 1948 se crea el Instituto Nacional Indigenista, como organismo descentralizado del gobierno federal. Desde la fecha y hasta 1973 se establecen por decreto presidencial 24 Centros Coordinadores Indigenistas. A partir de 1973 se crean 60 nuevos centros por acción administrativa del propio Instituto, contándose con un total de 84 en la actualidad. Los Centros tienen como función básica la atención regional e integral de los problemas que afrontan las comunidades indígenas del país en materia agraria, jurídica, económica y educativa.

L) *Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados de la República (COPRODES) (1971-1975)*. Coordinados por el gobernador de cada entidad federativa, estos comités tienen como función general promover el desarrollo socioeconómico de los estados. Funcionan con base en los programas de inversión pública federal a nivel de estados de la República. Adicionalmente, los COPRODES coordinan las acciones de las diversas dependencias del gobierno federal y elaboran planes estatales de desarrollo económico.

M) *Ley General de Población (1973)*. El objeto fundamental de esta ley fue el de introducir la dinámica, estructura y distribución de la población nacional dentro de los programas de desarrollo económico y social del gobierno federal. Para instrumentar este objetivo en 1974 se creó el Consejo Nacional de Población, dependiente de la Secretaría de Gobernación.

N) *Comisión Nacional de Desarrollo Regional (enero 1975)*. Esta Comisión se integra por todos los subsecretarios de Estado y los directores de las empresas del sector paraestatal y es presidida por el secretario de la Presidencia. Su función básica es la preparación de planes de desarrollo en regiones constituidas por dos o más estados de la República. Se elaboró una regionalización de nueve regiones y con base en ésta se intentaba introducir la variable territorial en las políticas económicas de naturaleza sectorial para que existiera congruencia entre las políticas urbano-regionales y las de desarrollo económico global.

O) *Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (diciembre de 1975)*. Esta ley señala la necesidad de implantar un nuevo orden urbano que sobrepase los esquemas simplistas de los "planos reguladores". Se propone buscar un desenvol-

vimiento integral del Distrito Federal que organice su crecimiento determinando usos de suelo, reservas territoriales, la renovación urbana de áreas decadentes, regulando la vialidad, el servicio de transporte, etc. Para lograr estos objetivos se elaboró el Plan Director de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

P) *Ley General de Asentamientos Humanos (1976)*. Este período termina con la mayor iniciativa legislativa en la historia del país en materia de planificación territorial al promulgarse, en mayo de 1976, la Ley General de Asentamientos Humanos. Esta ley se propone como objetivo general racionalizar el ordenamiento y regulación de las localidades urbanas y rurales en todo el territorio nacional. Se constituyó en la superestructura legal sobre la cual descansaría la planificación futura del desarrollo de los centros de población en los niveles nacional, estatal y municipal.

En resumen, el período de 1970 a noviembre de 1976 se caracteriza por una multiplicación de las medidas urbano-regionales y un marcado interés del Estado mexicano por sentar las bases jurídicas para su intervención en el ámbito territorial. Imposible hacer una evaluación de todas estas acciones, pero convenimos con la conclusión de Unikel y Lavell cuando afirman que los efectos de gran parte de estas políticas fueron diferentes de los objetivos propuestos. Por ejemplo, en el caso de los decretos de descentralización industrial de 1971 y 1972. Estos presentaban una zonificación tan agregada que en las zonas de impulso II y III se encontraban algunos municipios integrantes o periféricos de las zonas metropolitanas de Guadalajara y ciudad de México. Esta situación tendía a acentuar la concentración económico-demográfica de las principales metrópolis del país al estimular el crecimiento de su periferia, resultando una medida contraproducente.

#### *Planificación urbano-regional institucionalizada: 1977-1982*

Para 1977 el país tenía un sistema urbano de alrededor de 230 ciudades con cerca de 31.2 millones de habitantes y con un PIB en el sector agropecuario inferior al 10% del total nacional (interpolaciones de los cuadros 1 y 2). Se reflejaba nítidamente su nuevo perfil urbano-industrial y en base al desarrollo alcanzado con las políticas territoriales del período anterior, se formaliza institucionalmente un sistema nacional de planificación urbana cuyas principales acciones se enlistan en este punto. En rigor, el período analizado principia en diciembre de 1976 bajo la nueva administración pública.

A) *Convenios Unicos de Coordinación (6 de diciembre de 1976)*. Se establecen estos convenios para coordinar las relaciones del Ejecutivo federal con los gobernadores de los estados en materia de acciones comunes. Se trata de que ambas instancias atiendan a los problemas regionales por medio del fortalecimiento de las finanzas estatales y la participación de los gobernadores en las tareas de planificación del desarrollo.

B) *Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) (29 de diciembre de 1976)*. Bajo una nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se creó, al inicio del régimen del presidente José López Portillo, la SAHOP. Constituiría el eje central del sistema de planificación urbana nacional pues se encargaría de formular y coordinar la política general sobre asentamientos huma-

nos, esto es, al nivel interurbano (ordenamiento del territorio) y al intraurbano (ordenamiento de la estructura urbana).

C) *Unidad de Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) (21 de enero de 1977)*. En consideración a la existencia de comunidades marginadas del sistema económico social mexicano que requieran acciones inmediatas para su mejoramiento, se creó COPLAMAR. Esta unidad de coordinación funciona dentro de la presidencia de la República en los términos dispuestos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el propósito específico de estudiar, proponer y sugerir la coordinación de las acciones y programas dirigidos a los grupos marginados por parte de las dependencias y entidades de la administración.

D) *Comisión Nacional del Desarrollo Urbano (16 de junio de 1977)*. La Ley General de Asentamientos Humanos constituye el marco jurídico-institucional para la planeación y ordenación territorial de la población. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal confiere a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas las atribuciones referentes a la elaboración y dirección de la política de asentamientos humanos y la realización de un plan nacional de desarrollo urbano.

Considerando que la problemática urbano-regional requiere de enfoques multidisciplinarios y de la participación de todas las dependencias relacionadas con la materia, el 16 de junio de 1977 entra en funciones la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano. Su objetivo es, precisamente, ser el instrumento de colaboración, comunicación y coordinación permanente entre los distintos organismos públicos relacionados con lo urbano-regional.

En términos generales sus funciones son las de definir, proponer lineamientos de política y vigilar los programas específicos del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, que en esas fechas se estaba elaborando. Se constituyó de manera permanente por 10 subsecretarios y 7 directores de organismos descentralizados de dependencias relacionadas con los asentamientos humanos. Es presidida por el secretario de la SAHOP.

E) *Comisión Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres (CODEF) y Coordinación General del Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres (COPRODEF) (22 de junio de 1977)*. Con base en la necesidad de programar las acciones encaminadas a impulsar el desarrollo de las franjas fronterizas norte y sur y las zonas libres, se crean estos dos organismos que sustituyeron a la Comisión Intersecretarial que sobre la frontera norte venía funcionando desde 1972.

Sus propósitos generales continuarían siendo el impulso a la sustitución de importaciones; el fomento de exportaciones; mejorar las condiciones socioeconómicas de las ciudades fronterizas; fomentar las actividades agropecuarias; y apoyar la producción y distribución de mercancías para el mercado local. La CODEF se integrará de manera permanente por los subsecretarios de seis secretarías relacionadas con los objetivos propuestos, el coordinador general de la COPRODEF y por el titular de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Las funciones específicas de la CODEF son: recabar información, preparar y formular un Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres, así como determinar la forma en que será ejecutada por cada dependen-

cia. A la COPRODEF se le asigna la coordinación, control y vigilancia de la ejecución del programa y la realización de estudios e investigaciones necesarias.

F) *Plan Nacional de Desarrollo Urbano (12 de mayo de 1978)*. La Dirección General de Planeación territorial de Asentamientos Humanos coordinó, por intermedio de la SAHOP, la realización del plan en el cual participaron prácticamente todas las dependencias de la Administración Pública Federal. De enero a marzo de 1977 se realizó un proyecto de plan que se discutió internamente en la SAHOP, con los organismos que tienen conexión directa con el sector y con los especialistas en la materia. En enero de 1978 se puso a consideración del presidente de la República y, después de su análisis en las dependencias del sector público, se aprobó el 12 de mayo de 1978.

G) *Programa de Acción Concertada*. El Plan Nacional de Desarrollo Urbano jerarquizó los aspectos de mayor importancia para las políticas de ordenamiento del territorio. Para esto, diseñó un conjunto de programas de acción concertada en los que participarían dos o más sectores a la vez. A continuación se presentan los programas realizados.

• *Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal (16 de enero de 1978)*. Considerando que los desequilibrios regionales existentes son provocados en gran medida por la concentración económica en la ciudad de México; la mayor escasez de servicios públicos en el resto de las ciudades; y la necesidad de lograr un mejor aprovechamiento y distribución de los recursos naturales y humanos, la SAHOP junto con la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, formularon un Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal en enero de 1978.

El objetivo fundamental del programa es disminuir la concentración geográfica de la Administración Pública Federal y, a su vez, impulsar el desarrollo de los estados mediante la mayor participación del gasto e inversión públicos. Para ello se tratará que las dependencias de las secretarías de estado, departamentos administrativos y entidades paraestatales cuyas funciones principales se realicen en una zona geográfica determinada, se establezcan en ella y no en la ciudad de México.

• *Programa de Estímulos para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales (PRODETAP) (2 de febrero de 1979)*. Este programa tiene como propósito desalentar indirectamente el crecimiento del Área Metropolitana de la Ciudad de México otorgando estímulos fiscales, tarifarios, crediticios y de infraestructura y equipamiento urbano a las empresas industriales que se localicen en otras zonas del país. Se establecen tres zonas geográficas para la aplicación de los estímulos. La zona I de "estímulos preferenciales", la zona II de "prioridades estatales" y la zona III de "ordenamiento y regulación". El PRODETAP fue antecedido por un decreto del 29 de diciembre de 1978 que otorgaba un descuento del 30% en el precio oficial de los energéticos para la zona I. Posteriormente, el 6 de marzo de 1979, se decretaron estímulos por ramas industriales con el fin de estimular la agroindustria, la fabricación de bienes de capital y la pequeña industria.

• *Programa de Dotación de Infraestructura de Apoyo a Puertos Industriales (8 de octubre de 1979)*. Como instrumento de la política de descentralización

se planea el desarrollo industrial de cuatro puertos que se supone ofrecen condiciones potenciales para su desarrollo: Tampico, Coatzacoalcos, Lázaro Cárdenas y Salina Cruz. Los objetivos de este programa son: propiciar la dotación de infraestructura y equipamiento urbano; integrar a los puertos en el sistema urbano nacional; y, fijar zonas y prioridades geográficas para apoyar la infraestructura, equipamiento y servicios urbanos para el desarrollo de las actividades industriales.

La Secretaría de Programación y Presupuesto jerarquizará las prioridades y las incorporará en el presupuesto de egresos de la Federación. Para la realización del programa se plantean, en este sentido, las siguientes acciones prioritarias: planificación urbana; infraestructura y equipamiento portuario; enlaces terrestres y ferroviarios; dotación de agua potable; equipamiento de salud; y, construcción de vivienda.

● *Programa de Dotación de Infraestructura de Apoyo a los Energéticos (Acuerdo del 30 de octubre de 1979)*. Considerando que las actividades relacionadas con la extracción, generación, industrialización y aprovechamiento de los energéticos son de vital importancia para el desarrollo económico nacional, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano establece este programa para integrar las localidades relacionadas con la extracción e industrialización de hidrocarburos, generación de energía eléctrica, explotación de uranio, etc., al sistema urbano nacional y satisfacer sus requerimientos de infraestructura, equipamiento y servicios.

El programa establece 37 zonas geográficas dentro de esta categoría y señala como acciones prioritarias para ellas, las mismas que el de apoyo a puertos industriales. El programa está integrado por representantes de la SAHOP, SEPAFIN y la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano.

● *Programa de Dotación de Servicios Rurales Concentrados (Acuerdo del 10 de diciembre de 1979)*. La organización territorial de México se caracteriza por la elevada concentración de la población y las actividades económicas no agrícolas en unas cuantas ciudades, así como por la dispersión de un elevado número de asentamientos rurales sin posibilidades de acceso a los servicios públicos. Para atender los requerimientos de estos últimos, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano establece este Programa cuyos propósitos fundamentales son: determinar las localidades en las cuales concentrar los servicios para los asentamientos rurales; promover en éstas la presentación de servicios de salud, educación, asistencia técnica, recreación y comunicaciones; establecer las bases para que los recursos del gobierno federal se canalicen en forma racional al medio rural.

● *Programa de Dotación de Infraestructura para Comunidades y Parques Industriales Pesqueros (26 de diciembre de 1979)*. Considerando que el Plan Nacional de Desarrollo Pesquero se propone estimular la captura e industrialización de especies marinas ampliando la planta industrial, los canales de comercialización y la infraestructura de las comunidades pesqueras, este programa se plantea cubrir los siguientes objetivos: incorporar las comunidades y parques industriales pesqueros al sistema urbano nacional; determinar cuales de éstas cumplen una función de integración socioeconómica en sus áreas de influencia; y, dotar a éstas de equipamiento, infraestructura y servicios que les permitan explotar, elaborar, industrializar y comercializar sus recursos pesqueros.

H) *Planes Regionales, Estatales, Municipales y de Ordenación Territorial de Zonas Conurbadas (realizados en los años de 1979 y 1980)*. La Dirección General

de Planeación Territorial de Asentamientos Humanos de SAHOP elaboró, a partir de 1979, los planes para las regiones prioritarias, las entidades federativas, los municipios y las zonas conurbadas que se habían planteado realizar dentro de los ambiciosos propósitos del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

Hasta la fecha se han elaborado formalmente 10 planes regionales de otras tantas zonas prioritarias; los planes de los 31 estados de la República y del Distrito Federal; los de las zonas conurbadas del centro del país; Monterrey y Guadalajara, y, finalmente, 2 377 planes de desarrollo municipal. Como ejemplo, se describen algunos de estos planes.

• *Plan Regional de Desarrollo Urbano de la Zona Prioritaria de la Costa del Golfo e Istmo de Tehuantepec.* Esta zona comprende 13 municipios en el estado de Chiapas, 41 en Oaxaca, 12 en Tabasco y 22 en Veracruz. A partir de un diagnóstico simple y general de la estructura económica, de la población, y de los recursos naturales, se plantean las siguientes "acciones" del sector asentamientos humanos:

a) Normar, administrar la reserva territorial; cuantificar la disponibilidad, regular los usos del suelo para el espacio urbano, la explotación de los recursos naturales para la industria, actividades agropecuarias y pesqueras, etcétera.

b) Aplicar reglamentos para prevenir y controlar la contaminación atmosférica y de las aguas.

c) Programar el mejoramiento, ampliación y aprovisionamiento de los servicios públicos, culturales, educativos y la vivienda.

Posteriormente a las acciones y metas planteadas se presentan las políticas:

a) Los organismos locales y federales responsables de otorgar licencias para construcción y dotación de servicios no actuarán fuera de las áreas definidas como aptas para uso urbano.

b) El desarrollo del transporte y comunicaciones interurbanas, la distribución territorial de las actividades económicas y de la población se orientan de acuerdo al sistema de ciudades.

c) Se redensificará el uso del suelo urbano en los centros de población y se orientará su crecimiento de acuerdo con las aptitudes del suelo.

d) Se proveerá y promoverá la aplicación de la inversión pública y privada en aquellas áreas determinadas para el crecimiento de los centros de población.

e) Ampliar las posibilidades de la adquisición de suelo urbano, así como de los programas de vivienda popular.

A nivel estratégico, finalmente, el plan establece la "necesidad de desarrollar programas operativos que permitan entender en forma integral los problemas que inciden en el desarrollo urbano de las entidades de las zonas prioritarias". Se planteó así la realización de 18 programas como, por ejemplo, el de desconcentración territorial de la administración pública federal (PRODETAP), el de desconcentración de la educación superior (PRODEDUC), de la salud especializada (PRODESAL).

Extraña que se pretende cubrir su nivel explicativo a partir de estos programas, esto es, con las acciones más concretas poder entender en "forma integral los problemas que inciden en el desarrollo urbano de las entidades de las zonas prioritarias", propósito fundamental del diagnóstico. Aun para un plan formal, es preciso separar claramente las fases básicas de la realización de un plan re-

gional, distinguiendo el diagnóstico y pronóstico de su nivel estratégico y de políticas.

● *Plan Estatal de Desarrollo Urbano de Oaxaca*. Siguiendo la estructura del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el plan del estado de Oaxaca contiene cuatro niveles: *I*. Nivel Normativo; *II*. Nivel Estratégico; *III*. Nivel de Corresponsabilidad Sectorial; *IV*. Nivel Instrumental. Dentro del nivel normativo se incluye el diagnóstico, pronóstico y se formulan los objetivos del plan. Los otros tres niveles corresponden, fundamentalmente, a la esfera estratégica y señalan políticas, instrumentos y acciones para su realización.

El diagnóstico está constituido por una presentación simple y descriptiva de los aspectos geográficos y demográficos del estado. Una parte igualmente monográfica de los sectores que constituyen su estructura económica, así como una descripción de la infraestructura y los servicios principales. No se juzga fácil que con base en el diagnóstico presentado se puedan desprender políticas y acciones concretas para enfrentar la problemática urbano-regional del estado de Oaxaca.

El pronóstico es aún más elemental. Se limita a hacer extrapolaciones lineales y aritméticas de la población y de los renglones de la infraestructura, sin plantearse escenarios alternativos donde se establezcan las políticas requeridas para realizarlos.

Efectivamente, las proposiciones normativas del plan son tan generales dentro de las teorías de la organización del espacio que no se requiere la elaboración de un plan para establecerlas: consolidar el sistema urbano estatal; optimizar la inversión pública en cuanto a servicios y equipamiento; definir lineamientos de acción para los centros de población; inventariar las reservas territoriales; satisfacer la demanda de equipamiento urbano, etc. Tomando como ejemplo esta última meta del plan, se requeriría que a partir de las estimaciones de la demanda de los diferentes renglones del equipamiento urbano, así como las necesidades o déficit no solvente existente, presentara una estrategia concreta para distribuir el equipamiento entre el sector productivo y el doméstico, estimara los costos, prioridades, distribución dentro de los subsistemas de ciudades, etcétera.

Finalmente, a nivel estratégico señala la existencia de los Programas de Acción Concertada entre el Estado y la Federación, los Programas de Acción Concertada del Estado, y los Programas del sector asentamientos humanos. Para la ejecución del plan se señala la corresponsabilidad sectorial en la canalización y orientación de las inversiones de las diferentes secretarías y dependencias. No se contemplan recursos adicionales.

● *Plan de Desarrollo Urbano del Municipio Emiliano Zapata del estado de Tabasco*. Al igual que los estatales, los planes municipales constan de los cuatro conocidos niveles: normativo, estratégico, corresponsabilidad sectorial e instrumental.

El diagnóstico del plan para el municipio de Emiliano Zapata, Tabasco, presenta únicamente el número total de habitantes y en forma sencilla los problemas de uso del suelo y del equipamiento colectivo. Al igual que con el plan estatal de Oaxaca, a partir de este diagnóstico es improbable llegar a objetivos, acciones y metas útiles y concretas.

Esto queda en evidencia en su nivel estrictamente normativo. Las políticas y objetivos son igualmente generales como las del plan estatal: *disponer* de suelo e

infraestructura para 25 mil habitantes en 1980; *minimizar* los costos de infraestructura y distribución y uso del suelo; *ampliar* las alternativas de acceso al suelo; *apoyar* las actividades productivas y el desarrollo urbano.

En su nivel *estratégico* el plan propone una serie de *programas* para alcanzar los objetivos planteados: en su *programa de mejoramiento* se pretende iniciar y completar la dotación de infraestructura; en el de *redensificación* se quiere incrementar la densidad de población hasta 100 habitantes por hectárea; en el de *nuevas áreas de crecimiento* se propone incorporar como reserva territorial un área de 38.4 hectáreas; etc.

La ejecución del plan dependerá de la "corresponsabilidad sectorial" de las dependencias federales, estatales y municipales que tienen funciones en la materia. Se calcula que para 1979-1982 se requerirán 132.5 millones de pesos para cubrir las inversiones infraestructurales determinadas como necesarias por el plan.

1) *Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (PDU-DF) (1980)*. Para su elaboración y estructuración se utilizan los cuatro niveles de la "metodología" de la SAHOP: normativo, estratégico, corresponsabilidad sectorial e instrumental.

En el nivel normativo parte de un marco de referencia sobre la situación actual de la zona metropolitana de la ciudad de México (ZMCM) para, dentro de ella, ubicar la problemática específica del Distrito Federal.\* Señala como causas que determinan la concentración económica en la ciudad de México, a las siguientes: para que la industria aproveche al máximo la infraestructura; la cercanía del mercado; la disponibilidad de fuerza de trabajo, de servicios y transporte; el "predominio del grupo urbano como determinante en la toma de decisiones que lo favorezcan"; por ser el asiento del poder político de la nación. Esto es, los factores más convencionales de la teoría de localización industrial presentados sin jerarquizar. Ni siquiera se piensa en analizar, a su vez, los determinantes de estos factores para intentar un análisis de mayor profundidad.

En la parte demográfica se presenta la dinámica y distribución espacial de la población. Destaca la afirmación de que la ZMCM "parece tomar nuevo impulso, ya que estimaciones recientes señalan un incremento en la tasa a 5.6%". Esto es, que la ciudad no sólo mantiene su elevada dinámica, sino que parece aumentarla en la década de 1970 a 1980. Con la presentación de las características generales de la estructura urbana de la ZMCM se termina el marco de referencia.

El diagnóstico y pronóstico del plan se realizan con base en nueve características: población; suelos y reserva; vivienda; infraestructura hidráulica; vialidad y transporte; equipamiento urbano; medio ambiente; emergencias urbanas; y, participación de la comunidad. En esta parte fundamental de todo proceso de planificación el PDU-DF es algo desafortunado. En primer lugar, se limita a tratar únicamente los aspectos físicos o urbanísticos del Distrito Federal, dejando de lado los económicos y político-sociales. En segundo lugar, aunque el diagnóstico de los aspectos que analiza es aceptable, en la parte del pronóstico se realizan sencillas elucubraciones sobre el futuro de la entidad, estando lejos de constituir

\* Desorienta la estructura de esta parte que tiene 92 páginas. Intempestivamente en las páginas 71, 72 y 73 aparecen las referencias bibliográficas que se repiten en la 89 y 90. Las dos finales (91 y 92) son idénticas a la 87 y 88. Se descarta un error de compaginación pues la secuencia es correcta según numeración de las páginas.

un verdadero ejercicio prospectivo. Por ejemplo, en el renglón de suelo y reservas se limitan a "pronosticar" la *acentuación* de la problemática existente: mayor apropiación de áreas rurales; invasiones espontáneas; reproducción de fraccionamientos como negocios lucrativos; segregación urbana; especulación del suelo; etcétera.

La parte normativa concluye con los objetivos y políticas generales del plan. Señalan cuatro objetivos generales:

a) Ordenar y regular el desarrollo del área urbana del Distrito Federal; b) promover el desarrollo urbano integral y lograr una mejor distribución de los componentes de la estructura urbana; c) propiciar condiciones favorables para que la población tenga acceso a los beneficios del equipamiento y servicios urbanos; d) conservar, mejorar y aprovechar el medio ambiente.

Como "políticas" generales se señalan en forma particular los objetivos anteriores, por lo que objetivos y políticas se sintetizan en un bello deseo: *promover el desarrollo urbano integral*.

Para que el deseo se convierta en realidad el PDU-DF formula una *estrategia general* prevista para el corto plazo (1982), el mediano plazo (1988), y el largo plazo (año 2000). La estrategia general se ubica en dos ámbitos: urbano y no urbano. Su elemento principal está compuesto por los destinos, usos y reservas territoriales del Distrito Federal y se apoya en la promoción de 9 "centros urbanos" que serían zonas de la ciudad con alto grado de autosuficiencia comercial y de servicios y que atenderían, cada uno, a 1.5 millones de habitantes en el año 2000 (si se logra frenar el crecimiento de la entidad a 14 millones en vez de los 18 que existirían de continuar las tendencias actuales).

Los "centros urbanos" estarían conectados por un sistema de transporte con el *metro* como columna vertebral, que sería estimulado para disminuir el uso del transporte privado. Siguiendo los ejes del sistema de transporte se promoverán *corredores de desarrollo intensivo* para viviendas de alta densidad, servicios e industria no contaminante.

En el ámbito no urbano la estrategia considera inaceptable la expansión hacia el sur de la ciudad, única zona hacia donde puede crecer dentro del Distrito Federal. Para evitarlo se establecerán áreas de "amortiguamiento" que separarán las áreas urbanas de las rurales y en las que se podrán otorgar concesiones de tiempo limitado para actividades compatibles con la conservación y mejoramiento ecológicos (como el parque de diversiones "Reino Aventura" en el Ajusco).

Las acciones de mediano y largo plazo sólo se enuncian y se refieren a adquisiciones de suelo, mejoramiento del ambiente, vivienda, centros urbanos, infraestructura, vialidad, transporte y planificación.

El PDU-DF incluye el volumen III de corresponsabilidad sectorial y el IV del nivel instrumental. En el primero se establecen las responsabilidades que deberá asumir el Departamento del Distrito Federal y los diferentes organismos y dependencias federales para la ejecución de los programas y subprogramas contenidos en el plan. El nivel instrumental señala los medios para realizar las acciones que propone el plan. Siendo éste de carácter general, los instrumentos también son generales y será en los planes parciales donde se presenten las acciones concretas. De esta suerte, el plan se limita a presentar los instrumentos jurídicos, administrativos, para la participación de la comunidad y tecnológicos.

Este importante esfuerzo de planeación indicativa, estrictamente urbanística, puede verse sobrepasado abrumadoramente si se rebasan los 14 millones de habitantes en el año 2000, cosa que no es del todo improbable. Adicionalmente, la no incorporación de: las formas reales de ocupación del suelo; de las deterioradas condiciones socioeconómicas de elevado porcentaje de la población; de los grupos de intereses que lucran con el crecimiento anárquico de la urbe; de la elevada corrupción administrativa; del otorgamiento de servicios urbanos siguiendo criterios financieros respecto a la capacidad de pago del beneficiado; etc., podrán seguir agudizando la problemática de la metrópoli de tal suerte que lograr su desarrollo urbano integral sea una mera fantasía.

J) *Plan Nacional de Desarrollo Industrial, 1979-1982 (1979)*. Bajo la euforia de la creciente exportación de hidrocarburos y el alza de sus precios durante el período de su realización (1978-1979), el PNDI proclama que es posible alcanzar tasas de desarrollo económico elevadas y sostenidas que vayan del 8% al 10% anual y sean compatibles con una reducción de la inflación. En base a esto establece un conjunto de metas cuantitativas de crecimiento para 33 ramas industriales y para la balanza de pagos que en la actualidad (1982) se han derrumbado estrepitosamente ante el surgimiento de una crisis económica más aguda que la de 1976. Para los propósitos de este artículo interesan, sin embargo, únicamente las consideraciones del plan sobre la distribución regional de la industria.

El PNDI es también audaz en materia de descentralización territorial de la industria. Sin la menor reflexión propone una meta específica: reducir la participación del Valle de México en el valor bruto de la producción industrial nacional del 50% en 1979 al 40% en 1982.

A fin de lograr este propósito, establece una regionalización, en colaboración con la SAHOP, para otorgar incentivos fiscales y descuentos en la compra de combustibles industriales.

Las zonas prioritarias establecidas son tres: a) *Zona I. De estímulos preferenciales*. Comprende cuatro puertos industriales (Coatzacoalcos, Lázaro Cárdenas-Las Truchas, Salina Cruz y Tampico) y otras ciudades que conforman once áreas. b) *Zona II. De prioridades estatales*. Que incluye las localidades que los gobernadores de cada estado señalen como centros de actividad industrial. c) *Zona III. De ordenamiento y regulación*. Integrada por el Distrito Federal, sus municipios conurbados y un área de consolidación alrededor de la primera.

Desconcierta que habiéndose señalado en el plan que "Paradójicamente, resulta necesario concentrar para desconcentrar" y que "la industria, para prosperar, requiere de una masa urbana crítica y de infraestructura adecuada", se establezca un conjunto de más de 20 zonas de estímulos preferenciales en 119 municipios que comprenden alrededor de 40 ciudades importantes dentro del sistema urbano mexicano. Prácticamente se diluye una región preferencial tan vasta en una política de descentralización concentrada.

Los incentivos para orientar el establecimiento de nuevas industrias son un descuento del 30% en el consumo de gas natural, combustóleo, electricidad y petroquímica en la Zona I A (cuatro puertos industriales) y en menor porcentaje para las localidades de la Zona I B. Como incentivo fiscal se otorga un certificado de promoción fiscal para pagar cualquier impuesto federal no destinado a un fin específico, por el monto del 25% de la inversión para pequeñas empresas de la

Zona I y II. También se otorga incentivos del 20% para actividades industriales prioritarias en cualquiera de las 3 zonas. Esto se aplica solamente a *nuevas* unidades de producción.

Se ha demostrado en innumerables ocasiones la escasa importancia de los estímulos fiscales en las decisiones de localización de las empresas. Extraña, pues, que el PNDI se proponga realizar una drástica reducción de la importancia industrial del Valle de México utilizando básicamente este instrumento en un período muy breve. Como si esto fuera poco, los nuevos estímulos son equivalentes a los establecidos en el decreto de estímulos fiscales de 1972 que, como se sabe, no modificó en ningún grado la tendencia a la elevada concentración territorial de la industria en México.

K) *Plan Global de Desarrollo, 1980-1982 (1980)*. El PGD establece cuatro objetivos generales que mantienen esencialmente el proyecto de desarrollo seguido en el decenio anterior; a) Fortalecer la independencia de México como nación democrática; b) Creación de empleos y mínimos de bienestar para la población; c) Promover el crecimiento económico alto, sostenido y eficiente; d) Mejorar la distribución factorial, familiar y regional del ingreso. Se plantea que el gasto y la inversión pública federal serán el factor determinante para alcanzar las metas anteriores. Para racionalizar su utilización se proponen una serie de acciones administrativas específicas como el mayor control, agilidad, programación-presupuestación, etc., del gasto público. En este trabajo interesa, sin embargo, presentar únicamente los aspectos de política urbano-regional de este plan.

Según planteamientos de política del PGD, la estrategia de desarrollo a nivel urbano-regional debe crear las condiciones necesarias para lograr el crecimiento más autónomo de las regiones y los asentamientos humanos. Con el gobierno actual, se señala, se "relaciona el desarrollo económico y social con el espacio territorial de manera integral". De esta suerte, se intenta modificar los flujos migratorios, de urbanización y de localización industrial estimulando el crecimiento hacia las costas y zonas fronterizas en una estrategia de "desconcentrar concentrando".

El diagnóstico para establecer las políticas urbano-regionales del PGD señala lo que obsesivamente se considera el único problema de la organización territorial económico-demográfica en México: la elevada *concentración* en la ciudad de México y la dispersión de casi el 40% de la población en más de 95 mil localidades menores de 2 500 habitantes. Ni siquiera convencionalmente se intenta identificar los factores determinantes de ambos fenómenos, requisito indispensable en cualquier intento de modificar el proceso. En forma simplista, se presenta una cierta patología de la concentración-dispersión la cual "limita seriamente" el aprovisionamiento de los servicios básicos para asegurar un nivel mínimo de bienestar en la ciudad y en el campo.

Se señala que las acciones e instrumentos de la política urbano-regional no tendrán éxito si no se enmarcan dentro de una estrategia de desarrollo sectorial equilibrado. Las acciones específicas para lograr un desarrollo territorial "integral" o, digamos, reducir las enormes desigualdades regionales, las remite a los planes de Desarrollo Urbano e Industrial ya descritos. Señalemos únicamente que la afirmación del PGD de que los estímulos fiscales representan un "eficiente incentivo" para la descentralización es, por lo menos, dudosa. Por otra parte, qu

el gran número de municipios y ciudades importantes que constituyen las zonas prioritarias de desarrollo las hacen incompatibles con su estrategia de "desconcentrar concentrando". Finalmente, que la política de distribuir más equitativamente el gasto y la inversión pública federal en las diferentes entidades federales, se constituye en el eje instrumental más prometedor para conseguir un crecimiento urbano-regional más equilibrado que coadyuve a impulsar el desarrollo socioeconómico nacional.

L) *Sistema Alimentario Mexicano*. Ante el lento crecimiento de la agricultura mexicana que hacia 1980 se hizo crítico culminando con la transformación del país en importador de alimentos, se establece el SAM como parte de una estrategia para dinamizar al sector primario por medio de la canalización de recursos públicos hacia la inversión productiva agropecuaria.

El SAM se plantea los siguientes objetivos principales: a) Incrementar la producción agrícola, pecuaria y pesquera a través de los pequeños productores; b) Orientar la producción para satisfacer la demanda del mercado interno; c) Redistribuir el ingreso al mejorar los términos de intercambio en favor de la agricultura utilizando para ello los precios de garantía, subsidios, créditos, seguros y la reducción de riesgos en la producción. De esta forma se trata de estimular la generación y acumulación de un mayor excedente económico para capitalizar el campo y aumentar la productividad y la capacidad tecnológica.

Es indudable que el SAM constituye una política significativa dentro de la estrategia urbano-regional dada la importancia del sector primario en el desarrollo de muchas regiones del país. Igualmente, debido a que la dinámica de las ciudades y del sector secundario requieren de los insumos del sector primario a la vez que éste se constituye en un mercado importante para la producción fabril.

Sería conveniente que el SAM introdujera toda una estrategia de especialización y de ventajas comparativas regionales de tal suerte que se integrara como un potente instrumento para disminuir las desigualdades regionales identificando zonas prioritarias de fomento agropecuario. Además, sería necesario revisar el argumento de que el desarrollo del sector primario atenúa la migración rural-urbana pues, históricamente, el aumento de la productividad y la capacidad tecnológica conducen a un patrón de acumulación que elimina fuerza de trabajo.

M) *Ley de Fomento Agropecuario (30 de diciembre de 1980)*. La ley tiene por objeto fomentar la producción agropecuaria y forestal para satisfacer las necesidades del país y elevar las condiciones de vida del campo.

Junto con el SAM, podrá tener significativas repercusiones regionales en la medida que modifique la organización de la producción agropecuaria y forestal en las diferentes entidades del país. Si esto repercute en una mayor productividad y producción, se tendrá un impacto en el proceso de urbanización del país al posibilitar cubrir las necesidades de productos agropecuarios para una creciente población urbana y un dinámico sector industrial. Será en el Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario donde tendrán que establecerse los objetivos regionales del fomento al sector rural, de tal suerte que sea posible coadyuvar a la disminución de las desigualdades regionales y a dirigir los flujos migratorios.

CONCLUSIONES: DEFICIENCIAS DE LA PLANIFICACIÓN  
URBANO-REGIONAL

El proceso de crecimiento económico experimentado por México a tasas del 5.4% anual entre 1936-1956 y del 6.7% anual entre 1955-1970, implicó cambios en la estructura de la producción que generó indefectiblemente un persistente proceso de urbanización.

Para enfrentar esta realidad, se fueron dando una serie de acciones gubernamentales que hasta 1940, constituyeron las acciones pioneras de tipo regional y el marco legal fundamental sobre el que se erigirían las futuras políticas urbano-regionales del Estado mexicano.

A partir de 1940, el crecimiento económico y el proceso de urbanización se aceleran bajo la influencia de un conjunto de políticas gubernamentales que conformaron las condiciones generales necesarias para la producción privada: sistema carretero nacional; dotación de energéticos; sistemas de irrigación en el campo; estructuración del aparato financiero; producción de bienes intermedios fundamentales (siderurgia, fertilizantes, químicas). Para estimular el proceso, el gobierno establece una serie de medidas de carácter sectorial dirigidas a fomentar la industrialización y la producción agropecuaria que influenciaron la organización territorial de la población y las actividades económicas. Algunas de estas políticas tenían objetivos territoriales, como es el caso de los *parques y ciudades industriales* que explícitamente se diseñaron para contribuir a la descentralización industrial y a la disminución de las desigualdes regionales.

La incorrecta aplicación de este tipo de políticas aisladas indica, en parte, que hasta los años setenta el interés real del Estado mexicano y de los principales grupos industriales nacionales fue básicamente de tipo sectorial. Revestían importancia las elevadas ganancias y la acumulación de capital en la industria, sin reparar verdaderamente en las implicaciones de su concentración territorial.

A partir de la década del setenta México emerge como un país esencialmente urbano-industrial, pero con un significativo desfase entre la estructura de la producción y la urbanización. Esta situación implicó una nueva y desafiante problemática urbana en el marco de una ancestral y persistente problemática rural. El sistema de 178 ciudades mexicanas en 1970 se constituye en el universo donde se realiza el grueso de las actividades económicas secundarias y terciarias. Las tres principales ciudades y, en especial, la de México, se transforman en verdaderas fuerzas productivas donde se realiza un elevado porcentaje de la producción industrial nacional.

En concomitancia con la importancia central de las ciudades como unidades de producción, la existencia de fuertes disparidades campo-ciudad, la multiplicación de los problemas urbanos y el consiguiente surgimiento de movimientos sociales en las principales urbes del país, la naturaleza de la ciudad como escenario para la dotación de educación, salud, servicios públicos, vivienda y amenidades para los diferentes estratos sociales, la ciudad como concentración del consumo, de la fuerza de trabajo, del capital privado y del poder público y, en síntesis, la visión de una sociedad urbana en el futuro inmediato, explica, estructuralmente, la necesidad experimentada por el Estado mexicano de intervenir en mayor grado como regulador de la estructuración del espacio nacional.

De 1970 a la fecha se multiplican las políticas urbano-regionales. En el período de 1970 a 1976, se observa su incorporación dentro de la estrategia económica nacional y, en el período 1976-1982, su institucionalización a rango de planificación urbano-regional con la aparición de un cuerpo de planes nacionales, regionales, estatales y municipales con metas, objetivos e instrumentos de acción particulares.

El conjunto de políticas o planes realizados a partir de 1940 pueden parecer abrumadores y suficientes para influir en la organización espacial económico-demográfica en México. No obstante, a reserva de confirmarlo con los resultados del X Censo General de Población y Vivienda, las evidencias disponibles parecen indicar que persisten sus dos principales tendencias negativas: *a)* continúan acentuándose las disparidades regionales y, *b)* se mantiene la superconcentración en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

Sin desconocer la importancia y el avance que significa la institucionalización de la planificación espacial en México, aun dentro del marco restringido de la planificación indicativa, ésta adolece de serias deficiencias. No es posible analizarlas exhaustivamente en este artículo, por lo que únicamente se ejemplificarán las más notables.

En primer lugar, es necesario considerar que los fenómenos territoriales están indisolublemente ligados a los problemas globales de carácter económico-social. El modelo de acumulación por sustitución de importaciones seguido por México, no sólo produjo un ritmo satisfactorio de crecimiento económico sino que, a su vez, generó un conjunto de contradicciones derivadas esencialmente de la desigual distribución del producto social, de la marginación de amplios sectores de la población, de la creciente dependencia del exterior, de cierto deterioro del sistema político, de niveles considerables y permanentes de desempleo y subempleo. Estas características negativas del desarrollo socioeconómico se reflejan a nivel territorial en forma de desigualdades regionales, ciudades perdidas, falta de servicios urbanos, déficit habitacional crónico, caos en el crecimiento urbano, especulación con la tierra, etc. Esta situación no es producto de cierta "patología del espacio", sino que se deriva de las contradicciones surgidas de un crecimiento económico deformado. De aquí que, una condición indispensable para superar la problemática urbano-regional sea enfrentar las contradicciones estructurales del sistema. Estas tienen que ser consideradas en forma adecuada en los planes urbano-regionales: fin de que abandonen su carácter contemplativo y se planteen objetivos, acciones y estrategias funcionales.

En segundo lugar, los planes urbano-regionales no están fundamentados por una concepción teórico-científica aceptablemente rigurosa. Aun considerando que los desarrollos teóricos sobre la organización del espacio, la estructuración de los sistemas de localidades, el tamaño económico óptimo de ciudades y la teoría de localización industrial no sean completamente satisfactorios, en los planes debe reflejarse el dominio del estado actual de conocimientos de las diferentes ciencias que estudian lo urbano-regional. Obviamente esto no se debe realizar por exhibicionismo academicista o, menos aún, tecnocrático, sino por la necesidad de conocer e incorporar los determinantes estructurales de la configuración del espacio y su problemática como única forma de estar en posibilidad de superarla.

En tercer lugar, y derivado de lo anterior, la dimensión territorial se contem-

pla como una variable aislada y se persigue funcionalizarla linealmente. La compleja relación dialéctica espacio-actividad económica evidencia este error. Es necesario considerar al territorio como factor determinante en el desarrollo de las actividades productivas, al mismo tiempo que controlar el impacto territorial de este desarrollo. En este sentido, se requiere que las estrategias y objetivos de los planes sectoriales consideren la función activa de lo espacial en el desarrollo económico mismo. Esto es obvio si se piensa en los recursos naturales, minerales, hidrocarburos y expansión de la frontera agrícola, por ejemplo. Es menos obvio respecto al freno que representa para el crecimiento económico la especulación inmobiliaria, el alza considerable de las rentas urbanas y los elevados costos per cápita de la inversión pública en infraestructura y servicios urbanos. Estos gastos constituyen fuertes desviaciones de la inversión productiva que pueden llegar a ser elementos explicativos de, por ejemplo, la falta de competitividad de la industria nacional en el comercio exterior. Esto, a su vez, contribuye a agravar el desequilibrio del sector externo que frena la expansión del aparato productivo.

En cuarto lugar, los diagnósticos y pronósticos de los planes son marcadamente insuficientes. Las acciones, programas y políticas tienden a ser abstractos y ambiguos y no contemplan modificar los factores que causan los efectos que se quieren eliminar. El programa de descentralización industrial vigente que constituye el *eje-síntesis* de todos los objetivos de la planificación urbano-regional en México, ejemplifica claramente esta situación. Se propone una estrategia de "desconcentrar concentrando", que se intenta ejecutar utilizando como instrumento el gasto público y los estímulos fiscales, y subsidios al consumo de energéticos industriales. Para ello se establece, como zonas prioritarias, un sinnúmero de municipios —literalmente hablando, dado que se deja a criterio de los ejecutivos estatales agregar localidades prioritarias— sin medidas de control alguno para las zonas a descentralizar. Esto presenta dos grandes dificultades: *a)* la estrategia de *descentralización concentrada* es inconsistente con el número de áreas prioritarias ya que neutralizaría completamente el gasto público como instrumento central de la política y, *b)* la experiencia de otros países demuestra que los subsidios y estímulos fiscales propuestos son incapaces de conseguir la descentralización de la industria.

La timidez e inconsistencia del programa de descentralización industrial parece denotar, en parte, un fundado temor gubernamental de que se frene el crecimiento industrial de las tres metrópolis principales —Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey— sin lograr generar al menos un crecimiento equivalente en otras ciudades del país.

Se concluye, finalmente, que hacia 1982 México ha logrado institucionalizar un sistema de planificación urbano-regional nada despreciable para incorporar seriamente la dimensión espacial en cualquier estrategia de desarrollo económico. Este sistema de planificación, sin embargo, tendrá escasas posibilidades de ser efectivo si no resuelve las deficiencias técnicas y metodológicas de que adolece. Y lo que es más importante, el Estado debe abandonar el carácter vacilante de sus acciones y asumir la responsabilidad política de actuar sobre las relaciones sociales que producen un espacio deformado e injusto que impide que los frutos del crecimiento sean compartidos más equitativamente por todos los mexicanos.