Centro Latinoamericano de Demografía

CELADE

Documentos para Seminarios

I

LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO Y REDISTRIBUCION ESPACIAL DE LA POBLACION: EL CASO DE MEXICO: 1940-78[1/]

Allan Lavell
Pedro Pírez
Luis Unikel

DS/28-15
Julio, 1978
200

Seminario sobre Redistribución Espacial de la Población, organizado por el Area de Población y Desarrollo dentro del marco del Programa de Cooperación e Intercambio CELADE/CANADA, Agosto 1978.

I N D I C E

I. INTRODUCCION

El propósito fundamental de nuestro estudio es analizar los problemas de la distribución de la población y las políticas e instrumentos de desarrollo regional que en relación a esos problemas, se han aplicado en México durante el período 1940-1978, examinando en cada momento su relación con el modelo de desarrollo nacional vigente. Para fines del análisis que presentamos, hacemos un corte temporal para distinguir la acción del Estado durante los años 1940-70 de lo que sucede de 1970 hasta la fecha.

Finalmente, en la última parte de nuestra ponencia a manera de conclusión consideramos explícitamente las tesis discutidas por Geisse en su documento "Ocho Tesis sobre la Distribución de la Población" a la luz del análisis presentado del caso mexicano.

En 1970 se produce el traspaso del gobierno a un nuevo equipo gubernamental para el período 1970-76.[2] En este período por primera vez, el desarrollo urbano-regional y la política demográfica se incorporan como elementos explícitos de la política general, a diferencia de lo sucedido durante el período anterior en que predominó una visión sectorial del desarrollo nacional y un interés esporádico y desarticulado en aspectos relacionados con la conformación espacial de la economía. Así, durante los ocho años que van de 1970 a la fecha se va integrando paulatinamente un sistema de "planificación regional y urbana" como respuesta a la relevancia que adquieren los problemas[3] de la distribución de las actividades económicas y de la población en el territorio nacional. Este proceso se caracteriza por la implementación de una serie de instrumentos de desarrollo regional, entre los cuales se destaca una nueva Ley General de Población (1973) y una primera Ley General de Asentamientos Humanos (1976), y por la presentación y aprobación, a nivel de decreto presidencial, del Primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano (12 de Mayo de 1978).

El conjunto de las políticas gubernamentales que se elaboran en general, y a nivel urbano y regional en particular, a partir de 1970, se conoce con el nombre de "modelo de desarrollo compartido" distinguiéndolo así del llamado "modelo de desarrollo estabilizador" que aplicaran sucesivos gobiernos mexicanos durante el período de 1940-70. La peculiaridad del "nuevo" modelo residió, supuestamente, en tratar de lograr el crecimiento económico pero con redistribución del ingreso, a diferencia del modelo anterior que se caracterizaba por implementar una serie de medidas que buscaban lograr altas tasas de crecimiento del producto bruto interno, basándose fundamentalmente en el desarrollo industrial, sin tener en cuenta cómo se redistribuían los beneficios del desarrollo. El modelo de desarrollo estabilizador provocó a mediados de la década del sesenta, la aparición de una serie de conflictos y contradicciones sociales cada vez más amplios y en este sentido consideramos que la peculiaridad de las políticas que se elaboran a partir de 1970, debe ser estudiada como parte de la reacción gubernamental frente a los efectos de la crisis que tanto en lo económico como en lo político vivió México en aquellos momentos.

Sin embargo, es bueno aclarar desde ya que consideramos que los cambios en las políticas del Estado emprendidos a partir de 1970, son más de tipo ideológico que real. O sea, buscaban crear la imagen de una nueva estrategia de desarrollo fundamentada en una mayor justicia social, respondiendo así a las exigencias políticas de la crisis que se agudizara en los últimos años de los sesenta, mientras su objetivo real era el de avanzar el modelo de desarrollo basado en la acumulación capitalista, como respuesta inevitable a las exigencias de los grupos económicos dominantes que habían sido favorecidos en el período 1940-70. El desarrollo regional aparece como un componente importante en la justificación ideológica de las políticas públicas, pero los resultados objetivos de las políticas implementadas no difieren sustancialmente de los anteriores, en lo que se refiere a la redistribución de las actividades económicas y de la población en el territorio.

II. LA ESTRATEGIA DEL DESARROLLO ESTABILIZADOR: 1940-70

1. La política económica y el sistema político mexicano: marco global

El desarrollo de la economía mexicana desde los años cuarente hasta los setenta, fue el fruto de la aplicación de una estrategia, la del llamado "desarrollo estabilizador", que orientó las acciones estatales durante esos años (véase Bueno, 1977) iniciándose así un proceso de industrialización sustitutivo de importaciones, predominantemente de bienes de consumo básico. Para ello se instrumentaron medidas que tendieron a obtener una tasa elevada y sostenida de crecimiento del PBI, buscando la concentración del capital y utilizando la acción estatal para fomentar la captación de capital privado. Asimismo, se inició un proceso de crecimiento rápido de la agricultura comercial subordinado al primero, en tanto generaba divisas externas para financiar las importaciones de bienes intermedio y de capital, suministraba insumos básicos para la industria nacional y ofrecía una oferta continua de productos agrícolas a bajos precios para la creciente fuerza de trabajo industrial, comercial y de servicios de los centros urbano-industriales.

En ese sentido puede decirse que, desde 1940 a 1970, los objetivos que desde la finalización del proceso revolucionario había asumido el Estado mexicano como parte de su "herencia revolucionaria" -justicia social, desarrollo nacional autónomo y otros- son modificados al ser sometidos al predominio del crecimiento rápido (véase Cordera R., 1971, p. 470).

Así, por una parte, la fuerte inversión estatal orientada a generar las condiciones generales de la producción, determinó que entre 1940 y 1967 el Estado contribuyese con más del 30 por ciento a la formación del capital fijo (véase cuadro N° 1). De ese modo, se proveyó la infraestructura necesaria para el desarrollo industrial y agrícola: caminos, ferrocarriles, energía, siderurgia, irrigación en gran escala, etc.

Cuadro 1

MEXICO: FORMACION DE CAPITAL FIJO BRUTO, 1940-1967
(A PRECIOS CORRIENTES)

Período	Porcentaje del producto nacional bruto			Distribución en porcentaje	
	Total	Público	Privado	Público	Privado
(1) 1940-1946	8.6	4.4	4.2	52	48
(2) 1947-1953	16.2	5.9	10.3	36	64
(3) 1954-1960	20.5	5.3	15.2	26	74
(4) 1961-1962	19.1	6.5	12.6	34	66
(5) 1940-1962	18.6	5.6	13.0	30	70
(6) 1963-1967	20.7	6.2	14.5	30	70

Fuente: Roger D. Hansen, La Política del Desarrollo Mexicano, Ed. Siglo XXI, México, 1976, p. 61.

Por otra parte, el proteccionismo fiscal y aduanero, generó condiciones especiales para las ganancias privadas y su capitalización. Igualmente, las políticas monetarias y laborales contribuyeron, por medio de un ambiente de estabilidad, al desarrollo de las actividades privadas (Bueno, 1977, p. 23). El conjunto de las políticas estatales -de fronteras abiertas al capital- permitía tanto el crecimiento de las empresas nacionales como de las transnacionales, llegando estas últimas a dominar las áreas más dinámicas de la economía.

En adición a los factores anteriormente mencionados -cuya incidencia se vió facilitada por una coyuntura externa favorable a la sustitución de importaciones y por la existencia de un incipiente mercado interno con posibilidades de formación y ampliación- las propias características del sistema político mexicano, resultaron de capital importancia para determinar los rasgos distintivos del proceso de crecimiento económico y de los que resultarían beneficiados con el mismo.

Al comenzar la década de los cuarenta, el Estado mexicano había ya logrado la institucionalización del sistema de dominación política que naciera con la Revolución, y la generación de un marco propicio para un desarrollo industrial capitalista acelerado.[4/]

En ese sentido, la desaparición de las escenas política y económica de la fracción terrateniente y la incorporación en el partido oficial, de las organizaciones populares, significaba para la burguesía (industrial) no tener que competir con un sector propietario terrateniente "tradicional" y no tener que hacer frente a fuertes reivindicaciones populares, facilitándosele así, el proceso de industrialización y la subordinación del sector agrícola al mismo.

Sumado a lo anterior, el Estado -depositario de la "herencia revolucionaria"- se manifestaba por encima de la lucha de clases, arbitrando el juego de los intereses sociales en pugna, tanto de los "campesinos", como de los cada vez más importantes sectores de empresarios industriales y de obreros urbanos.

Podría pensarse que la autonomía del Estado mexicano se basó también en la existencia de un grupo político proveniente, por lo general, de los sectores medios, que utilizó (y aún utiliza) su paso por los aparatos del Estado

para ingresar, o al menos aproximarse, a la burguesía. Pudiéramos hablar entonces, de una fracción que presenta un claro interés en el mantenimiento del sistema político que le permite, por una parte, su ascenso social y, por la otra, su distancia negociadora con respecto a las demás fracciones, tanto de la clase dominante como de los sectores populares (véase Contreras, 1977, p. 24 y 49).

Consecuencia de todo lo anterior, es la particular acción de los aparatos del Estado en pos del desarrollo industrial capitalista de la sociedad. En esa medida, coinciden los intereses de la burguesía industrial y de la fracción política:[5] fortalecer o consolidar la "fracción gobernante" es consolidar el capitalismo (desarrollarlo) y hacer de aquélla una fracción burguesa. Aquí debe tenerse en cuenta que el carácter de clase del Estado presenta, en el caso mexicano, y por razones históricas, cierta peculiaridad. Si se observa su vinculación con las clases dominantes durante el período en consideración, se puede notar que las políticas económicas tendieron a mantener un bloque dentro del conjunto de las fracciones capitalistas, más allá de las contradicciones existentes entre las mismas, que se mantuvo durante 30 años. Como dice Cordera, "la política de control laboral, la política arancelaria y en general de protección a la industria "nacional", la política impositiva y de precios y tarifas de las empresas del Estado, etc., si bien fueron aprovechadas en mayor proporción por las grandes empresas, por lo menos "dejaron vivir" a las pequeñas y medianas unidades que, en términos numéricos, forman el grueso de la clase capitalista" (Cordera, 1971, p. 495).

Este factor, que podemos denominar condicionante político de la relación del grupo gobernante mexicano con las fracciones dominantes, se fundamenta en la peculiar alianza que lo sustenta, en la cual cumplen un papel importante las fracciones no monopólicas de la burguesía como "representantes" de los sectores propietarios de la pequeña y mediana industria dentro de la alianza gubernamental.[6]

La articulación del Estado mexicano con el proceso de acumulación, debe ser entendida desde esta necesidad política de no socabar sus fuerzas dentro de los sectores propietarios aliados, aunque esto signifique una parcial adecuación a los requerimientos de tal proceso.

Los efectos de la conjunción de las condiciones económicas y políticas que se presentaban fueron, además del rápido crecimiento económico (véase cuadro N° 2), la subordinación del sector agrario a los intereses urbano-industriales, la progresiva monopolización de la economía y su desnacionalización, el crecimiento cuantitativo de la industria mediana y pequeña de capital nacional y el incremento tanto de las desigualdades en la distribución del ingreso personal como regional. Estos últimos reflejados en la extrema concentración de la riqueza en manos de las fracciones dominantes y en la gran concentración de las actividades económicas en pocas ciudades, -básicamente en la metrópoli- y en un número reducido de zonas de agricultura comercial.

Las crecientes desigualdades sociales que se presentan en el período, se pueden considerar como el producto de una estrategia de desarrollo que buscaba lograr el crecimiento a través de la acumulación capitalista acelerada. El presupuesto básico de dicha estrategia, en su versión más ingenua, podría explicitarse sosteniendo que, en la medida en que la economía creciera, espontáneamente se daría un proceso de distribución de los beneficios del crecimiento que favorecería a las regiones más atrasadas y a los sectores sociales más perjudicados (Bueno, 1977).

La estrategia seguida se caracterizaba además, por la ausencia de políticas sociales redistributivas (creación de empleos, impuestos progresivos a los altos ingresos, desarrollo de infraestructura social básica, etc.) que fueran más allá de satisfacer las necesidades de la acumulación y la reproducción de la fuerza de trabajo necesaria a la misma, localizada preferentemente en el sector urbano-industrial. Esta fuerza de trabajo se vió comparativamente más favorecida -por la capacitación de la mano de obra para desempeñar tareas calificadas, por servicios de salud y educación más adecuados y mejor distribuidos, por transporte público barato, mantenimiento de precios bajos en los artículos de primera necesidad, etc.- en relación con la masa de población ubicada predominantemente en las zonas rurales, que quedó totalmente marginada de los beneficios sociales del desarrollo.

Cuadro 2

MEXICO: TASA ANUAL DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO NACIONAL BRUTO
1935-1970

Año	Total PNB	Año	Total PNB	Año	Total PNB
1935	6.9	1947	3.7	1959	2.9
1936	9.2	1948	4.5	1960	7.9
1937	3.0	1949	6.0	1961	3.4
1938	1.9	1950	9.4	1962	4.8
1939	5.2	1951	7.4	1963	6.3
1940	1.3	1952	4.1	1964	10.0
1941	9.7	1953	0.5	1965	5.4
1942	6.0	1954	10.5	1966	7.5
1943	4.6	1955	8.7	1967	6.4
1944	8.0	1956	6.2	1968	7.1
1945	2.7	1957	7.7	1969	6.4
1946	5.9	1958	5.6	1970	7.5
				1971	3.2-4.4[1]

Fuente: Banco de México, S.A.

La ausencia de políticas sociales que respondieran a las necesidades de toda la población mexicana, se vió facilitada por la ausencia de movimientos y/u organizaciones sociales reivindicativos de cierta importancia, que presionaran al Estado para ponerlas en marcha. En parte, esta ausencia podría ser imputable a las características del sistema político mexicano, a la institucionalización de los sectores populares en el partido oficial y a la falta de sindicatos independientes del engranaje estatal. Otro factor de importancia que facilitó esta ausencia, fue la alta tasa de crecimiento demográfico que presentaba la población mexicana, que permitía la existencia de un considerable ejército industrial de reserva que abarataba el costo de la fuerza de trabajo y permitía al Estado, no sólo dejarla librada a la reproducción espontánea, sino también alentar el incremento poblacional o no tomar medidas para frenar el mismo. Como dice Alba, "los programas de crecimiento económico que se inician en el decenio de los años cuarenta, se sustentan a su vez en una población creciente a fin de que el factor trabajo no sea escaso" (Alba, 1977, p.145).

2. Crecimiento sectorial y concentración territorial de las actividades económicas

El breve análisis anteriormente presentado del marco global en que se encuadró la estrategia de desarrollo que siguió el país entre 1940-1970, y de las repercusiones principales que la misma tuvo, nos permite abordar ahora, en más detalle, la relación entre el crecimiento sectorial y la concentración de las actividades económicas en el territorio.

Durante el período 1940-70, la agricultura se desarrolló adoptando un progresivo carácter polarizado (Montes de Oca, 1978, p. 60). Por una parte es posible distinguir un sector moderno, de empresas capitalistas, que, a fines de los sesenta, representaba el 7 por ciento del total de predios, ocupaba el 36 por ciento de la mano de obra rural y generaba el 65 por ciento de la producción agrícola. Este sector contaba con fuertes inversiones estatales en infraestructura, estaba aprovisionado con maquinaria adecuada, conseguía los insumos necesarios y se facilitaba su acceso a los créditos. Regaba

el 83.7 por ciento de su superficie y fertilizaba el 85.6 por ciento de la tierra (Bueno, 1977, p. 26). Se localizaba en los distritos de riego y fundamentalmente en el Norte del país (Montes de Oca, 1978, p.60). La especialización regional del crecimiento agrícola se pone de manifiesto al comprobar que, entre 1940 y 1970, el 31 por ciento de los incrementos de la oferta agrícola se concentran en solamente cuatro entidades federativas: Sonora, Sinaloa, Tamaulipas y Guanajuato (Bueno, 1977, p. 26). Por otra parte, permanece un sector tradicional, generalmente de subsistencia, localizado predominantemente en el Centro y Sur del país. Este sector, para la misma época, representaba el 52 por ciento del total de predios, prácticamente no contaba con inversiones ni con insumos técnicos, fertilizaba solamente el 15 por ciento de su superficie y regaba el 1.5 por ciento de sus tierras (Bueno, 1977, p.26) Se observaba además, una tendencia a subdividir cada vez más las parcelas.[7]

La producción del sector moderno de la agricultura, era destinada, en gran parte, a la exportación, coadyuvando así al proceso de industrialización por su incidencia en la balanza de pagos y por la captación de divisas externas. Por otra parte, el sistema de precios, regulado por una política de precios de garantía, significó entre 1950 y 1970 una fuerte transferencia de valor del sector agrícola al urbano-industrial (Bueno, 1977, p. 26). La política de precios de garantía para los productores rurales, no sólo posibilitó tal transferencia -que mantuvo bajo el valor de la fuerza de trabajo industrial contribuyendo a la acumulación en el sector más dinámico- sino que favoreció al sector agrario moderno que, contando con tecnología y habiendo sido el principal destinatario de la infraestructura construida por el Estado, podía producir con costos menores que el sector tradicional. Contribuyó a la acentuación y generación de desequilibrios regionales, al favorecer a las regiones de agricultura moderna en detrimento de las de agricultura tradicional.

En cuanto al sector secundario, el rápido crecimiento industrial se caracterizó por la concentración del capital, que determinó la formación de una fracción monopólica progresivamente predominante a nivel económico.

Es importante tener en cuenta la concentración del capital y de la producción industrial en grandes empresas a nivel nacional, para poder observar luego la distribución territorial de la industria -que otorga viabilidad

económica a las ciudades y determina la concentración urbana- y la composición social de las fuerzas que inciden en la determinación de las políticas nacionales y regionales.

Es suficiente para ello, analizar brevemente algunas cifras de la situación a mediados de la década del sesenta.

Según los datos, 1 117 establecimientos industriales, es decir, menos del 1 por ciento de los 136 066 existentes en 1965, controlaban las casi dos terceras partes de la mano de obra (Cinta, 1974). Eran en general, unidades productivas de gran nivel tecnológico y alta composición orgánica del capital, es decir, de los sectores dinámicos de la industria, y correspondían a 938 empresas (ibid).

En términos de unidades económicas, las cien mayores de esas 938 empresas controlaban casi una tercera parte de la producción total, y las 300 mayores poco menos de la mitad. Por otra parte, al 99 por ciento de los establecimientos industriales del país, les correspondía solamente el 35.72 por ciento de la producción bruta total, el 33.66 por ciento del capital invertido y el 65.90 por ciento de la mano de obra (ibid). Esto indica la existencia de una multiplicidad de unidades productivas que participan mínimamente en la producción total, con una composición orgánica del capital mucho menor que las anteriores.

La concentración y centralización del capital se dan paralelamente con la desnacionalización de la industria mexicana,[8/] con su progresivo control por parte de capitales extranjeros, especialmente norteamericanos.

Así, de las 938 empresas mencionadas, el 26.7 por ciento (251 empresas) eran de capital predominantemente extranjero, 639 eran privadas nacionales (68 por ciento) y 48 estatales (5.6 por ciento) (Cinta, 1974). Ahora bien, si dentro de esas 938 empresas observamos las 300 mayores, las 10 primeras eran en un 50 por ciento extranjeras, las 50 primeras en un 48 por ciento, las 100 primeras en un 47 por ciento y las 300 en un 34.8 por ciento. Entre 1950 y 1970, de acuerdo a la nueva etapa de acumulación a nivel internacional, la inversión extranjera en México se caracterizó por volcarse directamente en la industria manufacturera, por el predominio de las empresas norteamericanas

y por la canalización de la inversión norteamericana a través de subsidiarias de grandes empresas transnacionales.

Según los datos puede colegirse que los capitales extranjeros controlaban el sector más dinámico de la industria mexicana,[9] aquél que contaba con una mayor composición orgánica del capital y que aplicaba las tecnologías más sofisticadas.

La concentración y la centralización del capital industrial se dieron simultáneamente con la concentración territorial, ya que las grandes empresas se localizaron preferentemente en unas cuantas ciudades, mientras que las medianas y pequeñas observaron una distribución espacial menos concentrada.

Así, en 1965, el 60.86 por ciento de las 639 empresas privadas nacionales estaban localizadas en las zonas metropolitanas de la ciudad de México (ZMCM) y de Monterrey. (En el Distrito Federal el 35.05 por ciento, en el Estado de México el 13.45 por ciento y en el Estado de Nuevo León el 12.36 por ciento). En el Estado de Jalisco se localizaba el 5.32 por ciento - predominantemente en la ciudad de Guadalajara y en el de Puebla el 3.59 por ciento.[10] De las empresas estatales, el 20.7 por ciento se ubicaba en el Distrito Federal y el 16.5 por ciento en el Estado de Veracruz, atribuyéndose esta última concentración, a la importancia que las inversiones públicas en la industria petroquímica tenían en dicho Estado. Por su parte, las empresas extranjeras se situaban en un 86.8 por ciento en las zonas metropolitanas de México y Monterrey (el 56.2 por ciento en el Distrito Federal, el 25.1 por ciento en el Estado de México y el 5.5 por ciento en el Estado de Nuevo León) (Cinta, 1974).

Considerando globalmente a la industria nacional, se puede observar igualmente una creciente concentración, predominantemente en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, aun cuando la misma sea menos marcada que la que experimentó el sector industrial más dinámico. Así, en 1960 se ubicaban, en el Distrito Federal y en el Estado de México, el 34.8 por ciento de los establecimientos industriales, en 1965 el 34.6 por ciento y en 1970 el 32.3 por ciento. La población económicamente activa de esas mismas entidades, ascendía al 46.9 por ciento en 1960, al 46.1 por ciento en 1965 y al 45.6 por ciento en 1970. La producción industrial representaba el 49.3 por ciento en 1960, el 51.3 por ciento en 1965 y el 50.6 por ciento en 1970 (Unikel, De la Peña, p. 68).

La concentración territorial de la industria, estaba acompañada por la concentración de las actividades comerciales y de servicios. El Distrito Federal y el Estado de México localizaban, en 1960, el 34.4 por ciento de los establecimientos comerciales, en 1965, el 34.6 por ciento, y en 1970, el 34.5 por ciento. Estos establecimientos absorbían el 36 por ciento de la ocupación en el sector en 1960, el 35.9 por ciento en 1965, y el 35.3 por ciento en 1970, siendo su producción equivalente al 47.5 por ciento, al 46 por ciento y al 46.6 por ciento en esos mismos años. En cuanto a los servicios, el Distrito Federal y el Estado de México contaban con el 31 por ciento de los establecimientos de ese tipo en 1960, con el 32.6 por ciento en 1965, y con el 32.8 por ciento en 1970, ocupando el 41.6 por ciento, el 41.1 por ciento y el 39 por ciento de la mano de obra de dicho sector para los mismos años, representando el 55.8 por ciento, el 57 por ciento y el 57.3 por ciento de la producción.

Además de las zonas metropolitanas anteriormente mencionadas, que se convierten en los puntos principales de concentración territorial de las actividades productivas -por presentar ya antes de iniciar la fase de sustitución de importaciones en el año 1940, una serie de ventajas comparativas de localización y la posibilidad de realizar economías de escala- las únicas otras zonas del país que surgen como puntos potencialmente concentradores del desarrollo industrial son el Golfo de México (los Estados de Tamaulipas y de Veracruz) y la frontera con los Estados Unidos de Norteamérica. En el primer caso, la existencia de importantes recursos petroleros da lugar a la aparición de una pujante industria petroquímica, localizada en las ciudades de Tampico, Reynosa, Poza Rica y Coatzacoalcos y, en el segundo, el establecimiento de un régimen para la industria maquiladora, en 1965, atrae a un número importante de empresas norteamericanas, principalmente a las ciudades de Mexicali, Tijuana, Ensenada y Ciudad Juárez.

Resumiendo en términos generales, el resultado del proceso de industrialización fue la formación de un sector industrial monopólico, (extranjero y nacional) asentado en las zonas de alta concentración, principalmente en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, de Monterrey y de Guadalajara, y la existencia de una gran cantidad de pequeñas y medianas industrias nacionales distribuidas en esas mismas zonas y en el interior del país, fundamentalmente en los Estados del Norte (véase, Unikel et.al. 1976 p. 203 y Yates,

1961). Se puede identificar a las zonas de alta concentración territorial con las zonas de desarrollo de la gran industria, ya que es allí donde ésta se asienta, constituyéndose en el elemento dinámico de la estructura industrial tanto urbana como nacional. Igualmente, se puede identificar el desarrollo industrial, fuera de las zonas fuertemente desarrolladas, con la localización de la pequeña y mediana industria.

3. La Acción Estatal y el Desarrollo Regional

Considerando que nuestro interés principal se centra en la política gubernamental orientada hacia el desarrollo regional y su impacto sobre la distribución de la población, veamos ahora, en más detalle, cuál ha sido la incidencia que en el campo regional, ha tenido la acción del Estado en el desarrollo de la economía mexicana durante el período 1940-70.

Se ha visto anteriormente cómo el desarrollo creciente de la industrialización capitalista se efectuó sobre la base de la concentración urbana preexistente, tendiendo a limitar sus efectos a un área muy circunscrita del territorio nacional, generando así, una zona de desarrollo urbano-industrial que no tenía, a nivel territorial, ninguna otra que pudiera competir con su crecimiento. Por otra parte, el desarrollo agrícola, subordinado a los intereses de la industrialización, se concentraba en algunas regiones donde se podían garantizar los rendimientos más altos, bajo un sistema altamente capitalizado. Las zonas agrícolas satisfacían, además, la necesidad de mano de obra industrial, al convertirse en expulsoras de población, atraida por las posibilidades que brindaban los centros urbano-industriales.

Dicho de otra manera, pareciera que el modelo de desarrollo económico del período, no tuvo en cuenta la existencia de "necesidades regionales" o bien de "problemas regionales", salvo en aquellas zonas de producción primaria -orientadas a proveer a los mercados interno y externo-, que se subordinaban al proceso de industrialización por sustitución de importaciones.

Ya es conocido que, en los países de estructura capitalista dependiente, -tanto por razones históricas como estructurales- el proceso de concentración y macrocefalia ha sido más intenso que en otras sociedades. En consecuencia, si bien la concentración, aun la territorial, es necesaria en el proceso de acumulación de la sociedad mexicana, comienza a percibirse como "problemática" en algunas de sus consecuencias. En uno de los pocos trabajos que en ese entonces se hicieron sobre desarrollo regional mexicano, el de Yates (1961), se encuentra una proposición que podemos tomar como la formulación adecuada de la realidad regional en ese momento:

> "Ante el hecho de que más de la mitad de la industria del país se encuentra situada en la zona metropolitana, si se parte del supuesto de que las tendencias actuales subsistieran en los próximos años, habrá que pensar que dicha proporción tenderá a crecer más que a disminuir, y que si la producción industrial de la nación ha de quintuplicarse en los próximos 25-30 años, la metrópolis podrá llegar a crecer más de cinco veces en ese lapso. Ante esto, todos estarían de acuerdo en la necesidad apremiante de hacer algo que asegure, a las restantes regiones, una parte mayor de la expansión futura; pero este acuerdo termina cuando se trata de proponer soluciones" (ibid., p.37 subrayado nuestro).

Es decir, que existe, a nivel social, la conciencia de una situación problemática, pero aún no existe consenso, según Yates, sobre cómo debe ser encarada.

Pudiera pensarse, en forma hipotética, que las acciones estatales se focalizan en las medidas que tienden a favorecer el crecimiento, -fundamentalmente la acumulación de la fracción monopólica que mantiene una lógica concentradora- no solamente del capital sino también territorial. Las fracciones de la pequeña y mediana industria, localizadas fuera de las zonas de concentración, reciben los beneficios derivados del continuo crecimiento de la economía. Es decir que, si bien la política económica no se orienta a favorecerlas, las condiciones generales del desarrollo posibilitan lo que Cordera ha llamado, como hemos visto, la posibilidad de generar beneficios "para todos".

Nuestra hipótesis apoyaría la idea de que no existe en el período, dentro de las fracciones propietarias urbano-industriales, ningún sector realmente interesado en una toma de posición frente a la cuestión regional -ni desde

un punto de vista económico ni desde un punto de vista poblacional- que pueda tener peso suficiente como para transformar dicha cuestión en un problema que amerite una fuerte atención por parte del Estado. Dentro de las fracciones propietarias rurales, tampoco existe ningún sector que pueda tomar partido en lo que a la defensa de la cuestión regional se refiere. Las fracciones propietarias rurales se encuentran divididas entre los sectores que se dedican a la agricultura moderna y aquéllos que se integran por productores tradicionales. Los primeros son favorecidos con el modelo de desarrollo imperante, más aun son uno de los pocos sectores sociales regionales que se favorecen con el crecimiento de la economía mexicana. Los segundos, muchos de ellos dedicados a la economía de subsistencia en explotaciones minifundistas, no representan una fuerza social que pueda plantear sus propios intereses y mucho menos aparecen como capaces de proponer medidas que cuenten con la aprobación y aglutinen tras de sí, a otros sectores con intereses regionales.

Como consecuencia de la falta de formulación del problema regional por parte de las fracciones propietarias, el Estado toma una posición ambigua en la materia.

Podemos "formalizar" dos tipos de acciones del Estado mexicano que han contribuido, durante el período, a perfilar la configuración regional de México: las acciones de política nacional o sectorial que, promoviendo el desarrollo nacional, han contribuido al proceso de concentración territorial, y las acciones orientadas regionalmente.

La relevancia de ese conjunto de acciones ha sido grande, pues ha impulsado, por una parte, el desarrollo de la economía nacional y, por la otra, ha acentuado la desigual configuración territorial del país. Su incidencia, regionalmente considerada, es decir, en función del desarrollo regional, ha sido muy pequeña, pues se trató, en general, de medidas de desarrollo nacional que no tuvieron en cuenta, en lo fundamental, sino los intereses y necesidades de dicho desarrollo.

Entre las políticas económicas nacionales o sectoriales que contribuyeron a la concentración territorial, puede citarse la política de precios en la prestación de algunos servicios por parte del Estado. Por ejemplo, los precios de los energéticos más utilizados por la industria, varían notablemente

de una región a otra, pero en su mayoría son más caros en provincia que en el Distrito Federal (Yates, 1961, p. 227). Las tarifas de los fletes ferroviarios, por su parte, influyen en la localización de la industria en la zona metropolitana, pues en la mayor parte de los casos son bajas para el transporte de materias primas, especialmente minerales, y elevadas para los productos terminados. En consecuencia, es más conveniente instalarse cerca del mercado que de la fuente de recursos[11/] (ibid, p. 171). Por otra parte, el subsidio al transporte de bienes y de pasajeros en el Valle de México, y el bajo precio de la gasolina, hace más económico realizar todo tipo de operaciones de circulación en esa zona (ibid, p. 228).

La inversión pública federal se volcó notablemente a las zonas de mayor desarrollo, impulsando el crecimiento industrial fundamentalmente de las unidades localizadas en las zonas de alta concentración como las Ciudades de México, Guadalajara y Monterrey (véanse cuadros 3 y 4). Estas unidades, por otra parte, correspondían predominantemente a grandes empresas, pertenecientes a la fracción monopólica del capital industrial. Entre 1959 y 1964 la zona industrial (Distrito Federal y Estados de México y Nuevo León) recibió el 22.89 por ciento del total de la inversión pública federal, porcentaje que subió al 27.31 por ciento entre 1965 y 1970. Prácticamente el total de la inversión en la zona industrial se realizó en la capital del país, ya que el Distrito Federal fue el más favorecido correspondiéndole el 17.23 por ciento en el primer período y el 21.94 por ciento en el segundo.

Destacando la inversión en Bienestar Social, la zona industrial recibió entre 1959 y 1964 más de la mitad del total destinado a ese fin, siendo aun mayor que en el caso anterior, la parte correspondiente al Distrito Federal. La zona industrializada y la semi-industrializada (Estados de Coahuila, Chihuahua, Jalisco, Puebla y Veracruz) recibieron, entre 1959 y 1964, el 61.49 por ciento de la inversión de beneficio social, y entre 1965 y 1970 el 70.60 por ciento, porcentajes que indican el abandono que sufrieron las poblaciones menos desarrolladas del país.

En cuanto a lo relativo a la inversión en Administración y Defensa, básicamente en lo concerniente a la burocracia pública, la concentración de la misma es aun mucho mayor ya que al Distrito Federal le correspondió el 58.11 por ciento en el primer período y el 78.20 por ciento en el segundo.

Cuadro 3

MEXICO: DISTRIBUCION GEOGRAFICA POR ZONAS Y ENTIDADES Y POR OBJETIVOS DE LA INVERSION PUBLICA FEDERAL, 1959-1964
(Porcentajes)

Zonas y Entidades	Total a/	Fomento Agropecuario y pesquero	Fomento Industrial	Transporte y Comunicaciones	Bienestar Social	Admón. y Defensa
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Sub-total Zona Industrial (I)	22.89	7.99	13.15	6.68	55.71	59.95
Distrito Federal	17.23	1.74	5.86	1.67	51.72	58.11
México	3.19	4.65	3.38	2.98	2.92	0.59
Nuevo León	2.38	1.60	3.91	2.03	1.07	1.25
Sub-total Zona Semi-industrial (II)	17.50	9.59	27.83	19.98	5.78	7.01
Coahuila	3.40	1.75	6.00	2.84	1.38	0.83
Chihuahua	2.95	3.90	2.40	4.79	1.38	2.04
Jalisco	2.10	1.82	2.29	3.06	1.02	1.01
Puebla	2.31	0.36	4.37	2.11	0.58	0.97
Veracruz	6.74	1.76	12.77	6.18	1.42	2.16
Sub-total Zona Pre-Industrial (III)	59.61	82.42	59.02	74.34	38.51	33.04
Total Nacional absoluto b/	65.329.8	6.687.8	23.337.6	18.621.2	16.311.3	361.9

Fuente: SOP. Ciudades Industriales, Experiencia, Evaluación y Perspectivas, México, 1976.

a/ Comprende conceptos de inversión que no es posible acreditar a las entidades federativas en particular.
b/ Millones de pesos a precios corrientes.

Cuadro 4

MEXICO: DISTRIBUCION GEOGRAFICA POR ZONAS Y ENTIDADES Y POR OBJETIVOS DE LA INVERSION PUBLICA FEDERAL, 1965-1970
(Porcentajes)

Zonas y Entidades	Total a/	Fomento Agropecuario y pesquero	Fomento Industrial	Transporte y Comunicaciones	Bienestar Social	Admón. y Defensa
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Sub-total Zona Industrial (I)	27.31	6.54	14.08	15.31	62.87	79.36
Distrito Federal	21.94	3.58	6.98	8.93	60.16	78.20
México	3.44	2.09	4.40	4.18	1.64	1.09
Nuevo León	1.93	0.87	2.70	2.20	1.07	0.07
Sub-total Zona Semi-industrial (II)	20.26	15.15	30.95	19.24	7.73	4.25
Coahuila	3.40	6.27	4.62	2.26	1.52	0.54
Chihuahua	3.02	4.05	3.00	4.81	1.16	1.37
Jalisco	2.25	1.94	1.90	3.90	1.54	1.61
Puebla	1.44	0.93	1.63	1.81	1.11	0.07
Veracruz	10.15	1.96	19.80	6.46	2.40	0.66
Sub-total Zona Pre-industrial (III)	52.43	78.31	54.97	65.45	29.40	16.39
Total Nacional absoluto b/	129.551.8	13.551.8	51.543.1	29.238.7	33.030.0	2.453.2

Fuente: SOP. Ciudades Industriales, Experiencia, Evaluación y Perspectivas, México, 1976.

a/ Comprende conceptos de inversión que no es posible acreditar a las entidades federativas en particular.
b/ Millones de pesos a precios corrientes.

Por otra parte, la inversión pública federal dedicada al sector agrícola, también se caracterizaba por concentrarse en ciertas zonas del territorio nacional, ya que beneficiaba predominantemente a las áreas de producción comercial del norte del país, (Sinaloa, Sonora, Tamaulipas) a las que sólo en obras de riego les correspondió más del 80 por ciento de la inversión en aquella rama durante el período en consideración.

Ahora bien, al mismo tiempo que las políticas nacionales y sectoriales y el grueso de la inversión pública federal se regían por una lógica territorial básicamente concentradora, se dieron una serie de acciones estatales, consideradas como acciones de "desarrollo regional" por haber sido orientadas hacia zonas del país que se encontraban fuera de las de alta concentración económica y creciente concentración demográfica.

Entre las acciones orientadas regionalmente que se implementaron entre los años cuarenta y setenta, merecen destacarse los programas de Cuencas Hidrológicas que, sin duda alguna, representaban en el campo regional lo más importante del período, tanto por el presupuesto asignado a los programas como por la magnitud del área de influencia territorial de los mismos. Estos programas, diseñados según el modelo de la TVA de los Estados Unidos, buscaban una planeación territorial integrada en torno a una Cuenca y a un proyecto hidrológico, y fueron los "únicos intentos importantes sistematizados para desarrollar regiones alejadas de la Mesa Central". Figuraban entre los pocos programas que tenían "entre sus objetivos explícitos el desarrollo regional y la descentralización de la industria" (Barkin y King, 1970, p. 120). Desde el punto de vista demográfico se esperaba, a través de la colonización de las tierras agrícolas, un movimiento migratorio considerable de la densamente poblada Mesa Central del país. Esta idea se originó en 1943 con la afirmación del entonces Presidente de México, Avila Camacho, de que había que inducir un proceso de éxodo, para aliviar la presión demográfica del centro, a través de una "Marcha al Mar".

Los efectos de estos programas con respecto a la descentralización de las actividades económicas fueron mínimos, y el desarrollo agrícola de las nuevas zonas fue moderado, no produciéndose la movilización poblacional esperada (ibid, p. 108). De hecho, su impacto se ha dirigido, en lo fundamental,

fuera del área de las Cuencas ya que "buena parte del beneficio de la producción agrícola se dirigió, a través del sistema bancario y del proceso de inversión, al desarrollo industrial de las regiones más prósperas del país" (Barkin, 1972, p. 162). La energía eléctrica producida se destinó básicamente al consumo fuera de las Cuencas, en zonas urbano-industriales (Barkin y King, 1970, p. 104). Para el caso específico de la Cuenca de Tepalcatepec, si bien el aumento de las posibilidades en la disponibilidad de tierras se acompañó de un aumento en el caudal poblacional, la concentración en el control de las mismas facilitó una mayor concentración del ingreso (Barkin, 1972, p. 171).

El objetivo de descentralización industrial explicitado en los programas de Cuencas Hidrológicas, estuvo también supuestamente presente en otros proyectos implementados durante el período que, a través del empleo de mecanismos de inversión directa por parte del Estado y de estímulos fiscales y crediticios, trataron de alcanzarlo, fracasando en su gran mayoría. La creación de parques y de ciudades industriales, que pudo haber sido un intento de generar condiciones para la localización industrial en las regiones no industrializadas del país, se inscribe dentro de esta tónica. La experiencia tuvo poco éxito debido a la falta de una visión territorial de conjunto que la encauzara y, de hecho, la localización de los 22 parques y ciudades industriales que se construyeron entre 1953 y 1970 -14 de ellos de propiedad privada- estuvo "gobernada por consideraciones de mercado más que de descentralización" habiéndose permitido que un alto porcentaje de los mismos se estableciera dentro o cerca de la zona metropolitana de México, estimulando así, todavía más, la tendencia hacia la concentración territorial no sólo de la industria sino también de la población (Unikel, 1976, p. 22).

Por otra parte, las leyes estatales de exención fiscal, -pensadas para atraer a la industria hacia las regiones no industrializadas de la República- no tuvieron ningún efecto pues, por una parte, regían en todas las entidades federativas y de ese modo no generaban condiciones diferenciales y, por la otra, siendo en general muy bajas las imposiciones fiscales que se aplicaban a las empresas, no significaban ningún beneficio sustancial para las mismas. Lograron un efecto negativo: reducir la recaudación fiscal de los Estados. Debe tenerse además en cuenta, que hasta 1954 el Distrito Federal ofrecía

también exenciones fiscales a las empresas que se localizasen en él lo que, por consiguiente, restaba aún más posibilidades a las demás regiones del país. La derogación de las mismas ese año fue, obviamente y por las razones expuestas, un avance (Lavell, 1975, p. 312 y Unikel, 1976, p. 22). Sin embargo, al quedar vigentes las exenciones en el Estado de México, promovieron la metropolización de la Ciudad de México, ya que la mayoría de las industrias se instalaron en los municipios aledaños al Distrito Federal. A ella contribuyó también la prohibición durante los años cincuenta de realizar nuevos fraccionamientos en el Distrito Federal y la creación de "Ciudad Satélite" en los límites del mismo.

La otra medida que pudiera haber cumplido una función descentralizadora, el Fondo de Garantía a la Pequeña y Mediana Industria, solamente "logró aumentar ligeramente la participación de los estados en el crédito industrial y reducir la del Distrito Federal" (Unikel, 1976). Esta reducción fue contrarrestada con los beneficios obtenidos del Fondo por los municipios del Estado de México aledaños al Distrito Federal, favoreciendo nuevamente la metropolización.

Para finalizar este breve recuento de las acciones orientadas regionalmente, merecen considerarse aquéllas, dirigidas hacia las ciudades localizadas en la frontera norte del país, contenidas en el Programa Nacional Fronterizo. Las ciudades de la frontera habían atraido importantes flujos de población del interior del país, a raíz del dinamismo económico de la región basado en el intercambio comercial, turístico y de servicios con los Estados Unidos, y se habían convertido también en zonas de radicación temporal de la mano de obra que buscaba empleo como braceros en el país del norte. La creciente presión demográfica en las ciudades fronterizas unida a la falta de infraestructura conveniente y de servicios básicos esenciales, motivó al gobierno mexicano a implementar, en 1961, programas de mejoramiento urbano que buscaban resolver los principales problemas físicos que se manifestaban. En 1965 los programas cambiaron su orientación debido al gran desempleo causado, por un lado, por la gran cantidad de migrantes que desde las regiones más pobres del país se dirigían a la zona de frontera y se establecían en sus ciudades y, por el otro, por la finalización del programa de braceros con los Estados Unidos. En ese año el gobierno inició el "Programa de Aprovechamiento de

la mano de obra sobrante a lo largo de la frontera norte con Estados Unidos", ofreciendo estímulos fiscales para atraer empresas maquiladoras, principalmente norteamericanas, a la franja fronteriza. El programa logró atraer un número importante de industrias a la zona aumentando con ello las posibilidades de empleo de la población pero, como dice Unikel (1976, p.21), "no puede pasar inadvertido el que simultáneamente se ha incrementado la dependencia de México hacia los Estados Unidos... Asimismo, la existencia y expansión del programa depende de los ciclos económicos en los Estados Unidos y en el mercado mundial ya que la producción de bienes producidos en la frontera por la industria maquiladora se destina exclusivamente a ese país, ya sea para el consumo o para ser exportada".

Finalmente, deseamos hacer algunas observaciones generales acerca de la naturaleza del conjunto de las políticas orientadas regionalmente durante el período 1940-1970. Según nuestra opinión estas políticas se explican básicamente por una razón fundamental: se trata de medidas que tienden a favorecer o a promover, de alguna manera, el proceso nacional de desarrollo, -es decir, que se adecúan o crean las condiciones necesarias al proceso de acumulación nacional y por ende, a los intereses del sector predominante dentro del mismo- estando orientadas por una visión predominantemente concentradora de la inversión pública en el espacio.

Las consideraciones referentes a los verdaderos intereses regionales se encuentran ausentes a pesar de que la situación regional comienza a percibirse como problemática (véase Yates, 1961). La política que se implementa sostiene, si no explícitamente al menos implícitamente, los mismos principios generales de desarrollo nacional y por consiguiente, las verdaderas consideraciones de una política de desarrollo regional no se plantea, ya que no se trata de sustituir el patrón de evolución regional imperante sino solamente de volverlo más funcional al integrarlo menos contradictoriamente a las necesidades de la acumulación a escala nacional. Así, por ejemplo, la producción de energía hidroeléctrica generada regionalmente se consumió en las zonas urbano industriales; se abrieron áreas de bajo costo de producción agrícola tanto para favorecer los mercados urbano-industriales de consumo interno -con el fin de mantener bajo el precio de los alimentos y abaratar el costo de la fuerza de trabajo industrial- como para obtener divisas externas en los mercados internacionales que, equilibrando la balanza de pagos, facilitaran el proceso de sustitución de importaciones; etc.

Ahora bien, como mencionamos anteriormente a manera de hipótesis, la ausencia de una clara toma de posición frente a la cuestión regional, que se tradujo en la falta de una política que favoreciera a las "regiones" marginadas del país, -a pesar de la creciente desigualdad social generada por el modelo de desarrollo imperante- se debió básicamente a la inexistencia, tanto a nivel regional como nacional, de sectores sociales articulados que presionasen o pudieran presionar sobre el Estado para que éste emprendiera acciones diferentes. Sin embargo, hacia fines de la década del sesenta, se acentúan los problemas aparejados a la gran concentración urbana y se agrava la marginación de vastas regiones del territorio por lo que el Estado se ve obligado, por lo menos, a replantearse la problemática territorial. Al mismo tiempo, la sociedad mexicana entra en un período de crisis que afecta las esferas económica y política en todos sus niveles. Antes de analizar los componentes urbano-regionales de la crisis, que va a suscitar un cambio en el modelo de desarrollo nacional que se implementa a partir de 1970, y que nos permitirá entender la orientación particular que se dió a la política regional desde ese momento, así como las limitaciones en cuanto a la posibilidad de instrumentar la misma- pasaremos revista a los cambios en la distribución de la población mexicana en el período 1940-1970, consecuencia del impacto del modelo de desarrollo nacional imperante en la conformación espacial de la economía.

4. Concentración Territorial de la Población

Al considerar la distribución de la población en México y los cambios que en la misma se dieron entre 1940-1970, se puede notar una clara relación entre el proceso de concentración territorial de las actividades económicas y el de localización de la población.

Aquí pretendemos, de manera suscinta, señalar los rasgos principales que adquirió la dinámica del proceso de localización de la población, destacando aquellos elementos que resulten de importancia para analizar la acción gubernamental en el campo del desarrollo urbano-regional durante el período en consideración. El análisis que presentamos descansa en los resultados del estudio del proceso de urbanización en México, publicado por El Colegio de México

en 1976, (Unikel, Ruiz Chiapetto y Garza, 1976) donde se incluye una formulación detallada de los aspectos que aquí mencionamos.

Los rasgos más característicos de la distribución de la población en el período 1940-70 son: la importante aceleración en el proceso de urbanización del país con el creciente predominio de las ciudades de mayor tamaño, en particular de la Ciudad de México; la agudización de los desequilibrios en la distribución regional de la población por la participación diferencial de las distintas regiones en el proceso de desarrollo nacional y por las corrientes migratorias internas por aquélla generadas y el crecimiento, en términos absolutos, del número de pobladores rurales quienes se ubican en un gran número de pequeñas poblaciones dispersas en el territorio nacional.

Así, mientras entre 1940 y 1970 la población total del país crece de los 19.6 a los 49 millones de habitantes, a tasas que van incrementándose a lo largo del período, la población urbana creció más de cinco veces pasando de los 3.9 millones a los 22 millones, incrementándose su participación en la población total de un 20 por ciento a un 45 por ciento (cuadro 5). Por otra parte, la población no-urbana pasó de los 15.7 millones a 27 millones, disminuyendo su participación en la población total de un 80 a un 55 por ciento. Durante el período, el proceso de urbanización de la población está dominado por la preeminencia de las ciudades de mayor tamaño, entre los cuales se destaca por su crecimiento, la ciudad de México. Las treinta y cinco ciudades que en 1970 tenían una población que sobrepasaba los 100 000 habitantes, aumentan su participación dentro de la población total del país, entre 1940 y 1970, de un 11.9 por ciento a un 35.4 por ciento, mientras su incidencia en la población urbana total, disminuye de un 89.6 por ciento a un 79.0 por ciento. El área urbana de la ciudad de México crece durante el mismo período, de 1.5 millones a 8.3 millones de habitantes, aumentando su contribución, dentro de la población nacional total, de un 7.9 por ciento a un 17.0 por ciento y sufriendo una leve declinación en el total de población urbana del país de un 39.7 por ciento a un 37.0 por ciento (cuadro 6). Esta disminución fue principalmente el producto de su pérdida de dinámica poblacional relativa, a los años 1950-60, en relación a ciudades como Guadalajara y Monterrey.

Cuadro 5

MEXICO: EVOLUCION DE LA POBLACION TOTAL Y URBANA
1940 - 1970
(Miles de habitantes)

Años	Población total	Población urbana
1940	19 649	3 928
1950	25 779	7 210
1960	34 923	12 747
1970	49 050	22 004
	Tasas medias de incremento anual (%)	
1940-1950	2.71	5.9
1950-1960	3.12	5.5
1960-1970	3.42	5.4
	Relación de incrementos Población urbana/Población total	
1940-1950	2.2	
1950-1960	1.8	
1960-1970	1.6	

Fuente: Para la población total, La Dinámica de la Población en México, Centro de Estudios Económicos y Demográficos. El Colegio de México, 1970. Para la población urbana, Luis Unikel, et.al., El desarrollo Urbano de México, El Colegio de México, 1974, cuadros 1.2 y 1.6.

Cuadro 6

MEXICO: POBLACION TOTAL, URBANA, NO URBANA, DE LAS 35 CIUDADES MAYORES DEL PAIS Y DEL AREA URBANA DE LA CIUDAD DE MEXICO 1940-1970

Población y porcentajes	1940	1950	1960	1970
Población (miles de habitantes)				
(1) Población total	19 649	25 779	34 923	49 050
(2) Población urbana a/	3 928	7 210	12 747	22 004
(3) Población no urbana	15 721	18 569	22 176	27 046
(4) Población de las 35 ciudades mayores b/	3 519	6 149	10 216	17 379
(5) Población del área urbana de la ciudad de México c/	1 560	2 872	4 910	8 355
Porcentajes				
(2)/(1)	10.0	28.0	36.5	44.9
(3)/(1)	80.0	72.0	63.5	55.1
(5)/(1)	7.9	11.1	14.1	17.0
(4)/(2)	89.6	85.3	80.1	79.0
(5)/(2)	39.7	39.8	36.9	38.0

Fuente: Unikel, L., Garza, G., y C. Ruíz Ch., El Desarrollo Urbano de México, Diagnóstico e Implicaciones Futuras, El Colegio de México, 1976.

a/ Se define como población urbana aquella que habita en localidades de 15 000 y más habitantes.

b/ Corresponde a las áreas urbanas de 100 000 y más habitantes en 1970, que incluye a la ciudad misma de que se trate tal y como la registra el censo de población, más el área contigua edificada. En 1900, 3 de las 35 ciudades no existían y, en 1910, 1921 y 1930, I. Véase el cuadro I-Ai.

c/ Incluye la población residente en el área de continuidad física que tiene por centro a la ciudad de México (12 cuarteles) y se extiende, sin considerar los límites político-administrativos, en territorio del estado de México.

En contraste con el proceso de concentración urbana, a nivel de la población no-urbana se presenta una situación en la que un alto porcentaje de la misma se ubica en centros poblados de menos de 5 mil habitantes, con predominio de aquéllos de menos de mil pobladores. Así, en 1970 existían en el país 95 mil localidades con menos de 5 mil habitantes, o sea, el 47.0 por ciento de la población nacional, mientras que en 1940 las mismas ascendían a 105 mil, o sea, el 72.4 por ciento de la población total. De los centros poblados de 1970, 90 mil correspondían a centros de menos de mil habitantes, con una población total de 13.5 millones de habitantes, o sea, el 27.6 por ciento de la población nacional (cuadro 7).

Al considerar los cambios en el crecimiento de la población total, urbana y rural, se nota claramente que se presentan variaciones regionales importantes, como se puede apreciar al analizar el cuadro 8 en el cual se presentan los datos correspondientes a las regiones identificadas en el estudio de Unikel et.al (1976), que son las siguientes (véase figura 1):

Región I (Noroeste): Baja California Norte, Baja California Sur, Nayarit, Sinaloa y Sonora;

Región II (Norte): Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León;

Región III (Golfo): Tamaulipas y Veracruz;

Región IV (Centro Norte): Aguas Calientes, San Luis Potosí y Zacatecas;

Región V (Centro-Oeste): Colima, Guanajuato, Jalisco y Michoacán;

Región VI (Centro): Hidalgo, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala;

Región VII (Valle de México): Distrito Federal y Estado de México, y

Región VIII (Sur y Sureste): Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.

Los cambios regionales que se observan en la distribución de la población total y urbana, reflejan en general la manera en que el proceso de desarrollo económico-sectorial benefició o no a las distintas áreas del territorio nacional durante el período en consideración. Así, en este sentido, las regiones del Noroeste (I), Norte (II) y del Valle de México (VII) -que aumentan tanto su participación relativa en la población total como en la población urbana del país- y la región (III), que mantiene una posición casi estable, conforman aquellas áreas que ofrecieron oportunidades económicas nuevas

Cuadro 7

MEXICO: DISTRIBUCION DE LA POBLACION POR TAMAÑO DE LOCALIDADES, 1940-1970

Grupos de localidades según el tamaño de la población	1940			1950			1960			1970		
	Localidades	Población (miles de habitan.)	% de población total	Localidades	Población (miles de habitan.)	% de población total	Localidades	Población (miles de habitan.)	% de Población total	Localidades	Población (miles de habitan.)	% de población total
Total del país	105 508	19 649	100.0	98 325	25 779	100.0	89 005	34 923	100.0	95 208	49 050	100.0
Urbana	55	3 928	20.0	84	7 209	28.0	123	12 747	36.6	178	22 004	44.9
No urbana	105 453	15 721	80.0	98 241	18 570	72.0	88 882	22 176	63.4	95 728	27 046	55.1
Mixta	195	1 492	7.6	253	2 014	7.8	342	2 757	7.9	468	3 969	8.1
10 000-14 999	35	431	2.2	57	677	2.6	72	881	2.5	103	1 324	2.7
5 000- 9 999	160	1 061	5.4	196	1 337	5.2	270	1 876	5.4	365	2 645	5.4
Rural	105 258	14 229	72.4	97 988	16 556	64.2	88 540	19 419	55.5	95 260	23 077	47.0
2 500- 4 999	436	481	2.4	571	1 926	7.5	747	2 531	7.2	1 006	3 438	7.0
1 000- 2 499	1 934	3 968	20.2	2 527	3 740	14.5	3 203	4 761	13.6	4 036	6 090	12.4
Menos de 1 000	102 868	9 780	49.8	94 890	10 890	42.2	84 590	12 127	34.7	90 218	13 549	27.6

Fuente: Unikel, L., et.al., 1976, p. 31.

Cuadro 8

MEXICO: POBLACION TOTAL POR REGIONES, 1940-1970

Regiones	1940	1950	1960	1970
		Población total		
Total	19 649 162	25 779 254	34 923 129	48 381 547
I	1 204 073	1 724 241	2 613 470	3 907 719
II	2 197 292	2 937 098	3 974 211	5 361 378
III	2 078 170	2 758 398	3 752 081	5 272 280
IV	1 405 909	1 709 665	2 109 491	2 571 600
V	3 725 609	4 610 527	6 195 077	8 132 335
VI	2 717 949	3 319 855	4 056 443	5 224 351
VII	2 903 564	4 443 065	6 768 727	10 707 350
VIII	3 416 596	4 276 405	5 453 629	7 204 534
		Relativos		
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
I	6.2	6.7	7.4	8.1
II	11.2	11.4	11.4	11.1
III	10.5	10.7	10.7	10.9
IV	7.2	6.6	6.0	5.3
V	18.9	17.9	17.8	16.8
VI	13.7	12.9	11.7	10.8
VII	14.7	17.2	19.3	22.4
VIII	17.6	16.6	15.7	14.6
		Población urbana		
País	3 927 694	7 198 360	12 746 685	21 556 568
I	125 551	433 803	1 020 198	1 864 551
II	576 723	1 046 007	1 902 081	2 964 941
III	399 113	674 955	1 127 520	1 996 425
IV	222 403	279 266	424 998	655 794
V	536 288	972 863	1 931 173	3 254 365
VI	258 786	458 174	692 468	1 225 802
VII	1 603 211	2 953 472	5 029 388	8 344 353
VIII	205 619	379 820	618 859	1 250 337
		Relativos		
País	100.0	100.0	100.0	100.0
I	3.2	6.0	7.9	8.6
II	14.6	14.5	14.9	13.6
III	10.1	9.4	8.9	9.3
IV	5.8	3.8	3.4	3.0
V	13.6	13.5	15.2	15.0
VI	6.7	6.4	5.4	5.7
VII	40.8	41.0	39.4	39.1
VIII	5.2	5.4	4.9	5.6

(Continua en pág. siguiente)

Cuadro 8 (Conclusión)

MEXICO: POBLACION TOTAL POR REGIONES, 1940-1970

Regiones	1940	1950	1960	1970
		Población no-urbana		
Total	15 721 468	18 580 894	22 176 444	26 833 979
I	1 078 522	1 290 438	1 593 272	2 043 168
II	1 620 569	1 891 091	2 072 130	2 396 437
III	1 679 057	2 083 443	2 624 561	3 278 855
IV	1 183 506	1 430 399	1 684 493	1 915 806
V	3 189 321	3 637 664	4 263 904	4 877 970
VI	2 459 163	2 861 681	3 363 975	3 998 549
VII	1 300 353	1 489 593	1 739 339	2 362 997
VIII	3 210 977	3 896 585	4 834 770	5 963 197
		Relativos		
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
I	6.9	6.9	7.2	7.7
II	10.3	10.3	9.3	9.0
III	10.7	11.2	11.9	12.3
IV	7.5	7.6	7.6	7.2
V	20.3	19.5	19.3	18.2
VI	15.5	15.4	15.2	14.9
VII	8.3	8.0	7.8	8.6
VIII	20.4	21.0	21.7	21.9

Fuente: Unikel, et.al., 1976.

bajo el modelo de desarrollo nacional implementando entre 1940 y 1970. En el caso del Valle de México -que en términos reales corresponde principalmente a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México- se ha hecho referencia ya, a la importancia de la zona para la localización de gran parte de la nueva industria y de las actividades comerciales y de servicios que se generaban como consecuencia del proceso de sustitución de importaciones, y que determinaron una dinámica poblacional en la que las migraciones de otras zonas del país jugaron un papel de destacada importancia. Así, el desplazamiento neto de la población rural a las zonas urbanas entre 1940-1950, que ascendió a 1.[illegible]5 millones, la ciudad de México absorbió el 51.2 por ciento, lo que da cuenta del 68.9 por ciento del crecimiento poblacional de la ciudad durante esa década. Para las siguientes dos décadas, 1950-60 y 1960-70, los datos correspondientes son 1.76 millones, 38.3 por ciento y 42 por ciento y 1.75 millones, 43.2 por ciento y 54.1 por ciento (cuadro 9).

La región Noroeste recibió un fuerte impulso económico por dos tipos de razones que operaban sobre las dos zonas en que se puede diferenciar convenientemente la región. En los estados de Nayarit, Sinaloa y el Sur de Sonora, a raíz de una serie de fuertes inversiones en infraestructura agraria, se propició el surgimiento de tecnificadas explotaciones agrícolas-comerciales que convirtieron la zona en una de las más ricas del país. Esta zona proporcionó una parte importante del aumento de los productos agrícolas de la nación en el período 1940-70. Los incentivos a la producción y el aumento del nivel de ésta, fortalecieron los sectores comercial, de servicios y de industrias agrícolas, fomentando un proceso intensivo de urbanización en la zona, caracterizado por el crecimiento rápido de ciudades tales como Hermosillo, Ciudad Obregón, Guaymas y Culiacán. La segunda zona, que abarca los estados de Baja California Norte y Sur y el Norte de Sonora, experimentó un crecimiento acelerado, gracias a las relaciones comerciales, turísticas y de servicios que se mantenían con el estado de California en los Estados Unidos (ibid. p. 73) y, en los últimos años de la década de los sesenta, gracias al establecimiento de un número importante de industrias maquiladoras norteamericanas en la zona fronteriza. Ambos factores propiciaron el rápido crecimiento de ciudades como Mexicali, Tijuana y Ensenada (cuadro 9). La dinámica económica de toda la región Noroeste sirvió para convertirla en zona de atracción migratoria, especialmente durante las décadas 1940-60.

Cuadro 9

MEXICO: CRECIMIENTO NETO TOTAL, NATURAL Y SOCIAL
DE LA POBLACION URBANA Y DE LAS PRINCIPALES
CIUDADES DE ATRACCION, 1940-1950

Ciudades	Crecimiento total		Crecimiento natural		Crecimiento social		
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	%
Total urbano	2 822 187	100.0	1 166 860	41.3	1 655 327	58.7	100.0
Ciudad de México	1 228 610	100.0	381 413	31.1	847 197	68.9	51.2
Guadalajara	158 602	100.0	60 956	38.4	97 646	61.6	5.9
Monterrey	161 853	100.0	64 812	40.0	97 041	60.0	5.9
Puebla	82 723	100.0	16 278	19.7	66 445	80.3	4.0
Ciudad Juárez	73 685	100.0	16 136	21.9	57 549	78.1	3.5
Mexicali	46 739	100.0	11 653	24.9	35 086	75.1	2.1
Tijuana	43 466	100.0	8 894	20.5	34 572	79.5	2.1
Torreón	77 500	100.0	46 393	59.9	31 107	40.1	1.9
San Luis Potosí	51 790	100.0	23 840	46.0	27 950	54.0	1.7
Mérida	46 006	100.0	22 911	49.8	23 095	50.2	1.4
Suma	1 970 974	100.0	653 286	33.2	1 317 688	66.8	79.6
Otras localidades urbanas	851 213	100.0	513 574	60.4	337 639	39.6	20.4
			1950-1960				
Total urbano	4 883 146	100.0	3 122 203	63.9	1 760 943	36.1	100.0
Ciudad de México	1 930 933	100.0	1 191 880	61.7	739 053	38.3	42.0
Guadalajara	395 398	100.0	167 492	42.4	227 906	57.6	12.9
Monterrey	336 519	100.0	164 226	48.8	172 293	51.2	9.8
Ciudad Juárez	139 553	100.0	54 398	39.0	85 155	61.0	4.8
Mexicali	112 160	100.0	51 381	45.9	60 779	54.2	3.5
Tijuana	92 309	100.0	41 649	45.1	50 660	54.9	2.9
León	89 439	100.0	52 117	58.3	37 322	41.7	2.1
Chihuahua	69 890	100.0	35 524	50.8	34 366	49.2	2.0
Veracruz	46 019	100.0	19 462	42.3	26 557	57.7	1.5
Hermosillo	52 250	100.0	26 842	51.4	25 408	48.6	1.4
Suma	3 264 470	100.0	1 804 971	55.3	1 459 499	44.7	82.9
Otras localidades urbanas	1 618 676	100.0	1 317 232	81.4	301 444	18.6	17.1
			1960-1970				
Total urbano	8 433 178	100.0	5 683 699	67.4	2 749 479	32.6	100.0
Ciudad de México	3 445 123	100.0	1 956 594	56.8	1 488 529	43.2	54.1
Guadalajara	570 155	100.0	354 300	62.1	215 855	37.8	7.9
Puebla	207 768	100.0	114 618	55.2	93 150	44.8	3.4
Tijuana	188 594	100.0	96 240	51.0	92 354	49.0	3.4
León	169 571	100.0	86 094	50.8	83 477	49.2	2.0
Acapulco	129 886	100.0	56 817	43.7	73 069	56.3	2.7
Monterrey	396 404	100.0	331 164	83.5	65 240	16.5	2.4
Cuernavaca	90 269	100.0	35 436	39.3	54 833	60.7	2.0
Ciudad Juárez	152 789	100.0	102 908	67.4	49 881	32.7	1.8
Poza Rica	60 786	100.0	19 717	32.4	41 069	67.6	1.5
Suma	5 411 345	100.0	3 153 888	58.3	2 257 457	41.7	82.1
Otras localidades urbanas	3 021 833	100.0	2 529 811	83.7	492 022	16.3	17.9

Fuente: Unikel, et.al., 1976.

La región Norte recibió un fuerte impulso basado principalmente en la industria de transformación, que creció de manera notable en el Estado de Nuevo León, principalmente en la ciudad de Monterrey, que sirvió como punto de atracción para la migración intra e interestatal. En adición, la región contaba con zonas agrícolas ricas para la producción de algodón y de ganado vacuno (Durango y Chihuahua) y para la explotación de minerales (Chihuahua y Coahuila).

Finalmente, la región Golfo contaba con grandes extensiones de tierras fértiles y con valiosos recursos petroleros, que permitieron el desarrollo de una gran actividad económica y el crecimiento de ciudades tales como Reynosa, Tampico, Veracruz, Poza Rica y Coatzacoalcos-Minatitlán.

En contraste con las regiones ya comentadas, las cuatro restantes sufrieron, en general, una baja en su dinamismo económico y, en consecuencia, en su crecimiento poblacional, siendo las regiones de las cuales provenía un caudal considerable de los migrantes que recibieron las regiones más dinámicas.

La región Centroeste, que contaba con el 18.0 por ciento de la población nacional en 1940, disminuye su participación al 15.8 por ciento en 1970. El descenso puede ser atribuible al mantenimiento de su estructura productiva tradicional. El aumento relativo que experimenta en cuanto a su participación en el total de la población urbana del país, se debe casi totalmente al crecimiento de la ciudad de Guadalajara, la cual ofrece oportunidades para el establecimiento de la industria, y se mantiene como uno de los principales centros comerciales, de servicios y culturales del oeste de México, por lo que resulta un reconocido punto de atracción migratoria para los habitantes de la región (cuadro 9).

Las regiones Centro, Sur y Sureste siguieron siendo grandes reductos de grupos campesinos indígenas y de agricultores, que aplicaban métodos de cultivo tradicionales y destinaban gran parte de su producción a su propia subsistencia. En la región Centro, la minería tradicional sufrió una declinación constante y, en la península de Yucatán, la industria henequenera experimentó las consecuencias de la competencia internacional, que tuvo repercusiones sumamente desfavorables para la economía estatal.

Finalmente, la región Centro-norte, sin tierras agrícolas fértiles, con un descenso en la importación de su actividad tradicional, la minería, con una localización desfavorable y una infraestructura inadecuada para el fomento de la industria de transformación, careció de alternativas económicas reales dentro del modelo de desarrollo impuesto durante el período 1940-70.

Esta distribución de la población fue el resultado de la existencia de una política demográfica implícita que trataba que el patrón de localización poblacional respondiera espontáneamente el patrón territorial de las actividades productivas, -determinado por el modelo económico implementado- y que la población creciese naturalmente, es decir, carente de controles.

De esta manera, las altas tasas de reproducción imperantes durante el período, unidas a las de migración hacia los centros concentradores de oportunidades de empleo, localizados en las zonas más dinámicas del país, garantizaban una elevada oferta de fuerza de trabajo necesaria a la creciente industria y al desarrollo de las actividades comerciales y de servicios dinamizadas por aquélla, mantenían un vasto ejército industrial de reserva que, con su sola presencia, presionaba para abaratar el nivel de los salarios y contribuía a evitar problemas laborales, y ampliaban los límites del mercado interno y con ello, las posibilidades de producción para el mismo.

De hecho, el crecimiento del mercado interno entre 1940-1970, básicamente localizado en los centros urbanos, se posibilitó gracias a la continua ampliación de las oportunidades de empleo en las ciudades, al relativamente fácil acceso a los créditos con el que contaban sus habitantes (a través de las instituciones bancarias y de Seguro Social) y a la disponibilidad de servicios sociales a bajo costo. La ausencia de una política que buscara integrar a las masas campesinas al mercado, lleva a suponer que, implícitamente, el crecimiento de la población rural representaba una carga para el desarrollo nacional en tanto el Estado no fomentara su participación en la producción económica. Sin embargo, su crecimiento no preocupaba demasiado mientras existiera la posibilidad de que los excedentes poblacionales se movilizasen a los centros urbanos. En este sentido, pudiera interpretarse que la aceptación del programa de "braceros" con los Estados Unidos por parte del gobierno de México, implicaba el reconocimiento de que el país contaba con una población

rural demasiado numerosa para la contribución que realizaba al producto nacional y de acuerdo con los intereses económicos del gobierno.

Sumadas a lo anterior, las políticas gubernamentales explícitas de concentración de la inversión pública en las grandes ciudades y en las zonas de agricultura avanzada, reforzaron el proceso de concentración de la población en aquellos lugares del territorio dinamizados por el desarrollo económico.

En los últimos años de la década de los sesenta se empezó a cuestionar, en los medios académicos, la bondad de que el crecimiento poblacional sobrepasara tasas del 3 por ciento por año. La duda trascendió a los medios gubernamentales después de 1970 cuando comienza a formularse una nueva y más explícita política poblacional que será presentada más adelante.

III. CRISIS Y CAMBIO DE RUMBO

Las características del modelo de desarrollo seguido desde los años cuarenta, generaron una larga serie de contradicciones económicas y sociales cuyos resultados, hacia fines de los años sesenta, fueron el desequilibrio en el sistema económico y el deterioro del sistema de dominación política.

Entenderemos el contenido de la nueva estrategia de desarrollo, que se implementa después de 1970 como respuesta a la crisis que sufre el modelo de "desarrollo estabilizador". Resulta entonces imprescindible analizar las contradicciones que conforman esta crisis económica y política, así como las limitaciones que impone el sistema social mexicano para la integración de la nueva estrategia. A esta tarea nos abocaremos suscintamente en esta sección del trabajo.

La crisis del sistema económico y político que vivió el país en los últimos años de los sesenta -resultado de la conjunción de problemas estructurales internos de fondo, con los efectos de la crisis económica internacional- se caracterizó, en términos generales, por un desequilibrio creciente de la balanza comercial y de pagos, por el deterioro financiero del Estado, por un estrechamiento del mercado interno, -como consecuencia de una cada vez más desigual distribución del ingreso y la imposibilidad de crear nuevos empleos para la creciente masa de desocupados- por una estructura industrial ineficiente y por una producción agrícola que sufrió una importante reducción en sus tasas de crecimiento, especialmente de alimentos, creando así la necesidad de importar volúmenes crecientes de productos y agudizando, de esta manera, el problema de la balanza de pagos. El conjunto de estos factores, por un lado, puso en peligro la continuidad del proceso sustitutivo de importaciones, base de la estrategia de desarrollo estabilizador, y, por el otro, por sus efectos diferenciales sobre un conjunto amplio de sectores sociales ("campesinado",obreros,fracciones monopólicas y no monopólicas de las burguesías nacionales, etc.) contribuyó a la pérdida de legitimidad del sistema político durante los últimos años de la década del sesenta.

Veamos ahora, en más detalles, la coyuntura mencionada arriba, buscando destacar, en particular, su significado desde una perspectiva urbano-regional.

La crisis que sufrió la agricultura mexicana se debió, aparentemente, a la disminución relativa de la inversión pública, -que del 20% del total en 1947-52 bajó al 12.8% en 1972- al estancamiento de los precios de garantía y al descenso de la demanda externa de algunos productos exportables (Montes de Oca, p. 88). Parece evidente que la crisis agrícola se recargó fundamentalmente sobre el sector tradicional lo cual, al combinarse con el descuido que por parte de la inversión pública habían sufrido aquellas zonas del país en las que predominaba este tipo de agricultura (Centro y Sur), sirvió para acentuar las diferencias en cuanto a la productividad regional y empeorar las condiciones de desempleo y pauperización del campesinado de subsistencia. Así, por ejemplo, mientras durante la década 1960-70 la región Noroeste del país, de agricultura moderna y comercializable, había aumentado su producto bruto interno per cápita de 2.600 a 4.098 pesos, las regiones en que predominaba la agricultura tradicional lo aumentaron en mucha menor medida: el Centronorte de los 902 pasó a los 1.330 pesos, las regiones Sur y Sureste de los 927 a los 1.247 pesos y la región Centro de los 896 a los 1.296 pesos (Unikel, et.al., 1976, p.179). Hay una estimación de que, en 1970, 20 millones de campesinos no formaban parte del mercado interno del país por los bajos salarios que recibían; de ellos, los trabajadores agrícolas sin tierra, que totalizaban 3 millones y medio de personas, eran la fracción obrera de menores ingresos, recibiendo, el 90 por ciento de éstos, menos de $600 (48 dólares) mensuales de ingreso (Montes de Oca, 1978 p. 61).

La consecuencia más notoria de la acentuación de las condiciones de pobreza en las zonas rurales fue que la violencia cotidiana tomara significación política en la lucha por la tierra y el agua, y a veces en venganzas populares con dirigentes locales. Más aún, esporádicamente, aparecieron brotes de insurrecciones campesinas como fue el caso de Yucatán, Guerrero y Coahuila (Labastida, 1974, p. 158).

Por otra parte, la industria manufacturera, protegida (sobreprotegida) y estimulada por mecanismos fiscales desde 1940, se desarrolló, en general, con una estructura ineficiente, reflejada en los elevados costos de producción que encarecían los productos, -lo que repercutía en el mercado interno

y perjudicaba la competitividad en los mercados externos- y en una sobrecapitalización de las plantas con un aumento de la capacidad instalada ociosa. Enfrentadas con el estrechamiento del mercado interno y con la creciente monopolización de la industria por parte de las grandes empresas nacionales y transnacionales, fueron las industrias medianas y pequeñas las que más sufrieron el proceso de deterioro de la economía que se tradujo en el aumento del número de plantas que cerraban por su incapacidad para competir. El impacto regional del deterioro sufrido por el sector industrial fue diferencial ya que las zonas metropolitanas, en las que se localizaban preferentemente las industrias mayores y más dinámicas, se protegieron más convenientemente que otras zonas en las que predominaban las industrias medianas y pequeñas que sufrieron el peso de la crisis. La consecuencia política más importante de la crisis que sufrían las burguesías no monopólicas fue la amenaza de restar su tradicional apoyo al partido oficial (PRI).[12]

Agregado a lo anterior, la industria manufacturera presentaba serios obstáculos para crear nuevos empleos, aunque era el pivote principal de una estrategia de desarrollo en la que se daba poca importancia a la capacidad de la agricultura para cumplir dicha función, lo que trajo aparejados nuevos problemas por la falta de absorción de mano de obra que manifestaba el sector.

Así, la gran industria, mayoritariamente concentrada en las grandes metrópolis, en razón de su alta composición orgánica de capital, no podía ampliar suficientemente la oferta de trabajo como para absorber la población económicamente activa que crecía aceleradamente debido a las altas tasas de crecimiento demográfico imperantes. En consecuencia, el problema del desempleo urbano se agudizó cada vez más, particularmente en la década de los sesenta y de manera destacada en las grandes ciudades, destino de la mayoría de los migrantes rurales. Los efectos del desempleo, durante los últimos años de la década, fueron la acentuación de la marginalidad social y económica de importantes sectores urbanos. Solamente en el área urbana de la Ciudad de México (AUCM) en el año 1970, alrededor de 300 mil personas habitaban unas 500 "ciudades perdidas" y cerca de 4 millones lo hacían en "colonias populares", estimándose el déficit total de viviendas de la ciudad en 577 mil, es decir, un 44.6% del total existente. (Garza, 1976, p. 49). Los ingresos de casi la mitad del total de habitantes ascendían a menos de 1.000 pesos mensuales, existiendo más de 110 mil desocupados y 350 mil subempleados (ibid.

p. 51). La marginalidad ocupacional correspondía al 23.7% de la población económicamente activa ocupada entre los 21 y los 60 años de edad (véase Muñoz, De Oliveira y Stern, 1974, p. 336). Por otra parte, la ciudad de México estaba experimentando ya los efectos de un crecimiento poblacional excesivo, lo que volvía perentorio realizar inversiones en servicios sociales básicos que ya resultaban insuficientes para cubrir las demandas existentes. Este problema se acentuaba por el alto costo de infraestructura y por el creciente deterioro financiero del Estado (Cordera, 1971; Carrillo Arronte, 1971; Garza y Schteingart, 1978).

El deterioro de las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo, se compensaba con la existencia de un enorme ejército industrial de reserva que aumentaba cada día, que a la vez que restaba objetivamente importancia al problema de la reproducción (Cordera, 1974, p. 44), suponía el aumento continuo de un sector social de peligrosidad creciente para el orden institucional.

De hecho, así ocurrió a nivel de la población llamada "marginal", donde la protesta se manifestó en altos índices de delincuencia y en invasiones de terrenos baldíos que enfrentaban a este sector con los propietarios o las fuerzas represivas (Labastida, 1974, p. 157; Montaño, 1976).

En conclusión, puede afirmarse que la crisis general por la que atravesaba el país configuró también una crisis urbana, propia de las grandes ciudades, especialmente, de la ciudad de México, donde se combinaron una serie de factores diversos tales como el aumento de la intensidad de los flujos migratorios que a ella se dirigían, una mayor tasa de desempleo, el crecimiento del subempleo, el detrimento de los salarios y la declinación en la capacidad financiera del Estado (Cordera, 1971, p. 501). Se combinaron así las contradicciones del atraso económico con las del desarrollo, coexistiendo contemporáneamente, una "ciudad subdesarrollada" y una "ciudad desarrollada" en el interior de un mismo ámbito urbano.

En adición a la creciente violencia rural y urbana, generada en respuesta al deterioro de las condiciones económicas, la protesta social se manifestó también por el abstencionismo electoral, el descenso de los votos del partido gubernamental y el apoyo al PAN en Chihuahua, Baja California y Yucatán. Este apoyo comprendía tanto a elementos de los sectores populares como de

las capas medias y era el reflejo, a nivel regional, de los problemas económicos por los que atravesaban algunos estados de la República. Otros indicadores del incremento de la protesta social fueron un mayor número de conflictos laborales de los sectores medios (médicos y maestros), un acrecentamiento en el activismo de izquierda, la radicalización del clero y de las juventudes católicas y el movimiento estudiantil de 1968. Igualmente importante fue la aparición de movimientos sindicalistas independientes de las organizaciones controladas por el PRI (Labastida, 1974, p. 158).

La peligrosidad potencial de esta combinación motivó acciones preventivas que trataron de disminuir la magnitud de las tensiones sociales, especialmente en la ciudad de México (Labastida J., 1974, p. 158).

Por otra parte, la crisis y las múltiples manifestaciones de descontento social, enfrentaron a los sectores dominantes con la necesidad de producir importantes cambios de rumbo, tanto a nivel económico como político.

De todo lo anterior resultó la crítica al modelo de "desarrollo estabilizador" y la emergencia de alternativas al mismo.

No vamos a analizar las alternativas que, -sobre la base de los intereses de distintas fracciones o alianzas- se hicieron manifiestas a fines de la década del sesenta y principio de los setenta (véase Labastida, 1974). Trataremos de analizar, en forma breve y superficial, las exigencias que el proceso de acumulación, en sus tendencias dominantes, imponía a la acción estatal y los condicionantes políticos que supusieron posibilidades, limitaciones y cambios de orientación en las acciones concretas del Estado mexicano.[13/]

En primer lugar, debe tenerse en cuenta la ruptura de las condiciones que posibilitaron la realización de una política "para todos" (los capitalistas) durante el período de rápido crecimiento de la economía mexicana.

Esto trajo como consecuencia el problema de la redefinición de las relaciones entre las fracciones del capital y lo que Cordera llama la cuestión de la hegemonía del gran capital (Cordera, 1974, p. 49). Cuestión que, dada la coyuntura del proceso de acumulación, se transformó en fundamental para la política estatal.

Para el gran capital resultaba necesario instrumentar medidas que tendieran a contrarrestar la estrechez del mercado nacional, -sin caer en una política distribucionista de tipo populista- por medio de la apertura hacia la exportación (véase, Gribomont y Rimez, 1977). En consecuencia, el cambio de orientación para esta fracción del capital debía incluir la modernización de amplios sectores de la industria, es decir; simultáneamente la eliminación de las fracciones de capital más parasitarias e ineficientes y el mantenimiento de la paz social y laboral. Junto a ello, el fortalecimiento financiero del aparato estatal, la ampliación de las inversiones en el sector de medios de producción e insumos y una reforma educativa que asegurase la existencia de mano de obra adecuadamente calificada. (Cordera, 1974, p. 49). Medidas que pondrían en peligro la alianza política gubernamental, ya que la modernización significaría el retiro de las políticas que habían posibilitado la subsistencia de las fracciones media y pequeña del capital industrial. Igualmente, la situación de los sectores populares haría difícil mantener la paz social y laboral sin dedicar una buena parte de las capacidades financieras del Estado a su beneficio y no a inversiones directamente orientadas a la reproducción del capital. Por último, la política fiscal debería castigar fuertemente a los sectores medios que, en esos años, comenzaban a organizar acciones en defensa de sus posiciones económicas deterioradas por la crisis.

En consecuencia, si bien teniendo en cuenta las exigencias emanadas del proceso de acumulación, el Estado debería actuar hacia la modernización, es decir, estimular el aumento de la concentración del capital y su salida al mercado externo, las relaciones de dominación obligaban a mantener ciertos beneficios para los industriales pequeños y medianos y para los sectores populares. Lo contrario produciría, seguramente, la aparición de fuertes conflictos inter e intraclases que terminarían por poner en serio peligro el sistema de dominación y, en consecuencia, podrían desplazar a la burocracia política de su rol autónomo en el bloque de poder (Cordera, 1974, p. 51).

Tales los límites y posibilidades del "cambio de estrategia" que el nuevo gobierno implementara en 1970 y cuyo contenido regional y poblacional se destaca por su importancia.

IV. LA NUEVA ESTRATEGIA, 1970-76: EL MODELO DE DESARROLLO COMPARTIDO

En este apartado nos abocamos al análisis del período 1970-76 en lo que se refiere a la política de distribución de la población (desarrollo regional-urbano).

Aceptando desde el principio que las acciones emprendidas a nivel regional (la "política regional") deberán mantener coherencia con el logro de los objetivos del desarrollo nacional, empezamos nuestro análisis por un breve resumen de las formulaciones de la nueva estrategia y con una interpretación de los objetivos reales de la política económica nacional y sectorial durante el período bajo consideración (IV-2) y de su relación con el surgimiento de una política demográfica explícita (IV-3). Integramos después una hipótesis de trabajo que se refiere a los aspectos específicamente regionales de la estragegia, destacando, además, aquellas fuerzas sociales que limitarán el tipo de acción emprendida y, en consecuencia, que condicionarán el éxito de ésta (véase IV; 3). Finalmente, realizamos la consideración de los principales instrumentos de desarrollo regional aplicados entre 1970-76.

1. Las Formulaciones a Nivel Nacional y Regional

Para enfrentar los problemas que presentaba la sociedad mexicana, se propuso oficialmente la llamada "estrategia de desarrollo compartido", en la que se planteó la necesidad de abandonar la idea del crecimiento como el principal objetivo del desarrollo económico, para considerarlo como "un instrumento corrector del rumbo y prioridades del proceso (de desarrollo)". (Bueno, 1977, p. 30). En la formulación de la nueva estrategia llegan a dominar objetivos tan diversos como crecimiento económico con redistribución del ingreso, aumento del empleo, elevación del nivel de vida de la población, reducción de la dependencia externa, mayor aprovechamiento de los recursos

naturales y aumento en el comercio exterior del país (véase Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., 1971; Bueno G., 1977). Con respecto a los tres primeros objetivos se ha comentado que "la nueva administración mexicana ha aceptado que la orientación esencial de su política económica radica en conseguir una participación más equitativa de la población del país en los beneficios del desarrollo, para evitar 'la excesiva concentración del ingreso y la marginación de grandes grupos humanos (que) amenazan la continuidad armónica del desarrollo' (Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A., 1971, p.16).

En la formulación de la "nueva estrategia" se dió particular importancia a la necesidad de fomentar un desarrollo territorialmente más equilibrado teniendo en cuenta que, los grandes problemas nacionales -distribución del ingreso, desempleo, falta de un adecuado aprovechamiento de los recursos naturales, etc.- se manifestaban de manera destacada tanto a nivel urbano como regional. Un análisis de las afirmaciones realizadas por Luis Echeverría Alvarez durante 1969-70 -el año antes de asumir la presidencia de México para el período 1970-76- es suficiente para observar la "emergencia" de lo regional, como uno de los problemas fundamentales que debía atender el Estado en cuanto "desarrollo regional".(*) Su discurso político sobre desarrollo regional contiene tres elementos importantes:

Primero: redistribución del ingreso en favor de la población más pobre, fundamentalmente el sector campesino, por medio de la modernización del campo, la industrialización in situ de productos agrícolas y la creación de fuentes de empleo en las regiones más atrasadas; todo ello como respuesta a la necesidad de ampliar el mercado interno para productos nacionales y por razones de "justicia social".

Segundo: apertura a la producción de nuevas tierras agrícolas a través de la colonización de zonas con baja densidad poblacional, particularmente en el Sur del país, tratando de aprovechar mejor los recursos naturales y a la vez responder a las necesidades de la creciente población campesina sin tierra.

(*) Se incluye en el Anexo I una compilación de las declaraciones. En el texto nos limitamos a la presentación de los grandes lineamientos para la estrategia regional.

Tercero: descentralización de las actividades económicas de las grandes ciudades por medio de la creación de "polos de desarrollo" en provincia, con el fin de aliviar los problemas crecientes de las metrópolis existentes, (subempleo, contaminación, altos costos de la infraestructura, etc.) y de ofrecer nuevas oportunidades de trabajo para mejorar el nivel de vida en las zonas pobres y desviar la población rural migrante hacia otros centros que no fueran las grandes aglomeraciones urbanas.

El conjunto de las medidas propuestas significaba la formulación de una política de distribución de la población que consideraba como medular, la necesidad de evitar la continua concentración en las grandes ciudades. En cuanto a la población rural, el problema básico no parecía ser su distribución sino más bien su falta de acceso al empleo.

Ahora bien, esta política implícita de distribución de la población, -que se asocia con los postulados sobre la descentralización económica- no encontró complemento en lo que a la formulación de una política de crecimiento poblacional se refiere. Así, en el momento del cambio de estrategia económica, a partir de 1970 y hasta 1973, año en que se aprobó la nueva Ley General de Población, a nivel oficial se siguió con los mismos lineamientos de antes.[14] O sea, crecimiento poblacional descontrolado. Aun cuando no existen trabajos interpretativos de las razones que explican la ausencia de una política explícita de población hasta 1973, es de suponer que un cambio hacia una política de control poblacional, -en el momento en que se trataba de articular una estrategia de desarrollo cuyas características más importantes eran las de combatir la desigual distribución del ingreso y la falta de empleo, dentro de un marco nacionalista y a través de mecanismos económicos- hubiera sido dañoso a la imagen del nuevo gobierno. Mientras toda la culpa de los problemas de la pobreza social y regional era cargada al modelo de desarrollo económico imperante entre 1940-70, hubiera sido incongruente aceptar la necesidad de establecer un control poblacional ya que éste hubiera restado aceptación a la serie de cambios "estructurales" que se proponían en la esfera de la economía. Por otra parte, la imagen nacionalista y "tercermundista" que pretendía difundir el gobierno se hubiera visto dañada al establecer una política de crecimiento controlado, exponiéndose al blanco de las críticas de que tal política había sido adoptada obedeciendo a presiones de otros gobiernos, principalmente de los Estados Unidos.

2. La Política Económica a Nivel Global y Sectorial

A pesar de la formulación explícita de la nueva estrategia económica, al parecer los objetivos reales de la misma eran los de acelerar e intensificar el desarrollo industrial y mejorar la posición de México en el mercado internacional por medio de la asociación entre el capital nacional privado y estatal, con los grandes consorcios transnacionales (véase Labastida, 1977, p.204). Esto significaba a la vez, mantener el modelo de desarrollo imperante, fortalecer el papel del Estado, modernizar el aparato productivo (industrial y agrícola) y conservar la alianza política existente, contrarrestando los efectos sociales negativos del proceso de concentración sin perjudicar el proceso de acumulación.

La falta de éxito que sufrió la estrategia, en lo que se refiere principalmente al crecimiento del PIB y la atenuación de la desigualdad social resultó de la falta de coherencia de las políticas seguidas que se desarrollaron dentro de un marco dado por el impacto interno negativo de la crisis económica a nivel internacional. Entre otras cosas, la ausencia de lineamientos claros de acción causó una falta de confianza, particularmente dentro del sector privado, que se reflejaron en una disminución de las tasas de inversión de éste, requiriendo así que el Estado asumiera un papel cada vez más importante en la formación de capital en un momento en que se vió debilitada seriamente desde el punto de vista financiero.

Esta interpretación de los objetivos y limitaciones de la política económica se comprueba al comentar brevemente algunos de sus componentes más importantes (véase Lavell, Pirez y Unikel, 1978). Así, durante el período 1971-76, el gasto social tendió a descender en su importancia relativa mientras aumentó la inversión orientada en forma directa a la producción (Cuadro 10) ayudando, de esta manera, a superar los obstáculos que se oponían al desarrollo de la acumulación, sobre todo en la agricultura, la energía y en la industria pesada (véase Gribomont y Rimez, 1977, pp. 787-788). Por otra parte, se subsidió la acumulación privada por medio de las empresas estatales cuyas políticas de precios inferiores a los costos, significaron, durante todo el período, una transferencia de plusvalía al sector privado, tanto por la provisión de bienes intermedios y de capital como por medio de bienes salarios, disminuyendo así el valor de la fuerza de trabajo. En lo fundamental

Cuadro 10

MEXICO: GASTO E INVERSION PUBLICOS 1970-1976

(millones de pesos)

	70	71	72	73	74	75p	76 1/	70-71
Gasto total	98.932	100.409	139.680	192.404	272.136	360.200		
Inversión pública	9.200	22.600	34.700	49.800	64.800	91.200	80.200	26.300
Agricultura (%)	13.4	14.2	14.1	14.1	17.0	19.5	26.4	
Transportes y Comunicaciones (%)	19.2	20.4	28.2	25.5	23.9	22.3	16.9	
Industria (%)	38.0	40.3	33.1	32.5	36.0	36.3	41.1	
Petróleo	18.8	23.0	18.2	15.5	15.6	12.7		
Electricidad	14.0	13.7	11.2	11.6	11.1	11.2		
Siderurgia	2.7	1.8	1.2	2.2	5.6	7.5		
Otros	2.5	1.8	2.5	3.2	3.7	4.9		
Bienestar Social (%)	27.1	22.1	22.2	26.1	21.3	19.7	10.2	
Otros	2.3	3	2.4	1.8	1.8	2.2	3.4	
Inversión pública/ gasto público	26.7	18.6	23.3	24.4	23.7	25.4		
Gasto /PIB	26.1	26.8	29.0	32.9	33.6	37.0		

Fuente: Gribomont y Rimez, 1977.

1/ Presupuestado.

no se modificó la política proteccionista, principal instrumento para la subsistencia de la mediana y pequeña industria, pero se estableció un sistema para promover las exportaciones en beneficio, principalmente, de las empresas más grandes. Los intentos de reforma fiscal (1972) no alteraron la estructura fundamental de la recaudación; los industriales siguieron con un régimen de baja aportación y la política fiscal se continuó apoyando principalmente sobre los sectores medios, integrantes en general de la alianza oficial, quedando predeterminados así los límites estrechos de sus posibilidades. De esta manera, al no poder gravar excesivamente a estas fracciones, por el impacto negativo que implicaría para la alianza política, y al no disminuir la participación estatal en la reproducción del capital, el resultado fue el progresivo endeudamiento interno que se buscaba contrarrestar a través del financiamiento externo, que comprometía la autonomía de la burguesía mexicana y la volvía más vulnerable a las presiones externas.

En relación a los intereses de los sectores populares, si bien el monto de inversión que se dirigió hacia ellos perdió importancia relativa, fueron reforzados ideológicamente por el empleo de otros mecanismos de política. Por ejemplo, se organizó un sistema de producción de vivienda popular por intermedio del Infonavit, que no necesitaba de la inversión estatal para su construcción sino que se basaba en los fondos creados con una proporción de los salarios de los obreros.

Ahora bien, si por una parte se trató de hacer frente a los aspectos económicos de la crisis con, entre otras, las medidas citadas, la crisis presentaba también un importante componente político que se cristalizaba en la pérdida de ligitimidad del sistema, lo que acarreó la necesidad de una serie de transformaciones a nivel estrictamente político que tendieron, en general, a cambiar la imagen del gobierno. Se trató de dar la impresión de una apertura amplia a los distintos sectores de la sociedad y de hecho se incorporó a grupos y, en mayor medida, a individuos, que habían militado en la oposición al gobierno anterior. Al mismo tiempo el gobierno asumió una posición "Liberal" en cuanto a los medios de comunicación de masas, al surgimiento de "sindicatos independientes", a la liberación de presos políticos participantes del "Movimiento Estudiantil" de 1968, al fortalecimiento de relaciones diplomáticas de importancia con gobiernos comunistas, etc.

Los resultados globales más destacados de la política económica nacional y sectorial durante el período 1970-76 fueron el continuo empeoramiento de la economía, reflejado en las bajas tasas de crecimiento del producto bruto interno; la creciente monopolización de la producción por parte de las grandes empresas, con efectos negativos para las empresas medianas y pequeñas; el continuo y acelerado deterioro financiero del Estado y su creciente endeudamiento interno y externo; y una acentuación de la desigualdad en la distribución del ingreso (véase Bueno, 1977). La conjunción de estos factores determinó la devaluación del peso a mediados de 1976 y la necesidad de un fuerte respaldo financiero internacional que comprometería todavía más la autonomía del Estado mexicano, ya que el clima de desconfianza existente en el sector privado disminuyó fuertemente las tasas de inversión y acrecentó la expatriación de divisas al exterior.

Puede interpretarse que la estrategia de desarrollo nacional implementada trataba por una parte de adecuarse a las exigencias del proceso de acumulación en sus sectores más dinámicos y concentradores y por la otra de mantener la alianza política. Buscaba compatibilizar así el desarrollo monopólico de la economía con la existencia (o subsistencia) de las fracciones industriales no monopólicas y de los sectores populares que constituían la base social del partido oficial. La función esencial del aparato estatal pretendía, por consiguiente, conciliar estos objetivos aparentemente contradictorios, fortaleciendo su papel de árbitro en los conflictos sociales e instrumentando canales para su solución negociadora como alternativa el uso de la represión (Labastida, 1977, p. 207).

En síntesis, frente al peso creciente de la burguesía monopólica, el grupo gobernante reforzó su situación buscando mantener la base de la alianza social que lo sustentaba, de ahí que se hablase del "intento de rescatar la tradición populista de la primera época de la Revolución" (Pereyra, 1974, p. 64). Esto le posibilitó cierta autonomía para no caer en la imposición de un modelo que destruyera la alianza política, o en la pérdida del control de los aparatos gubernamentales. De esta manera, fortaleciendo a los sectores burgueses de la alianza gubernamental (pequeña y mediana empresa)[15/] y en cierta forma a los sectores populares integrados al sistema, se posponía a nivel político, el reconocimiento pleno del predominio logrado a nivel económico por el gran capital.

3. La política demográfica: crecimiento y distribución de la población

Se ha mencionado anteriormente (IV-1) cómo a principios del sexenio 1970-76 la política demográfica existente, de crecimiento y distribución poblacional sin control, no sufrió ninguna modificación. Ahora bien, en 1973 el gobierno presentó una iniciativa de ley sobre población que se aprobó el 11 de diciembre, publicándose en el Diario Oficial el 7 de enero de 1974 bajo el título de "Ley General de Población", quedando por consiguiente, sin vigencia la "Ley General de Población" de 1947.

El objetivo más general de la nueva ley se expresa en su Capítulo I, Artículo I que enuncia que se trata de "regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, con el fin de lograr que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social". Desde el punto de vista del crecimiento poblacional se acepta, explícitamente, la necesidad de su control, al incluir entre los objetivos el de "realizar programas de planeación familiar ... con absoluto respeto a los derechos fundamentales del hombre ... con el objeto de regular racionalmente y estabilizar el crecimiento de la población ... (Cap. I, Art. 3, inciso II, subrayado nuestro). Por otra parte, la Ley representa el primer documento, a nivel legislativo en la historia de México, en que se explicitan objetivos relacionados con la distribución de la población en el territorio y el desarrollo social-regional, al incluir entre los mismos:

- "promover la plena integración de los grupos marginados al desarrollo nacional" (Art. 3, inc. V).

- "procurar la planificación de los centros de población urbanos, para asegurar una eficaz prestación de los servicios públicos que se requieran" (Art. 1, inc. VIII).

- "estimular el establecimiento de fuertes núcleos de población nacional en los lugares fronterizos que se encuentran escasamente poblados" (Art. 3, inc. IX).

- "procurar la movilización de la población entre distintas regiones de la República, con objeto de adecuar su distribución geográfica a las posibilidades de desarrollo regional con base en programas especiales de asentamiento de dicha población" (Art. 3, inc. X).

- "promover la creación de poblados, con la finalidad de agrupar a los núcleos que viven geográficamente aislados" (Art. 3, inc. XI).

De esta manera, se incorporan a nivel legislativo elementos importantes incluidos en los postulados sobre el desarrollo regional, que formaran parte del programa de gobierno lanzado en 1970, con un énfasis particular en aspectos urbanos de la distribución de la población.

La Ley concede a la Secretaría de Gobernación el papel de coordinar y ejecutar, o en su caso promover, ante las dependencias competentes, las medidas necesarias para lograr los objetivos explicitados, creando a la vez el Consejo Nacional de Población con el objeto de "incluir a la población en los programas de desarrollo económico y social que se formulen dentro del sector gubernamental y vincular los objetivos de éstos con las necesidades que plantean los fenómenos demográficos" (Cap. I, Art. 5).

Ahora bien, aun cuando la Ley considera tres tipos de objetivos -control del crecimiento de la población, de su distribución territorial y de la inmigración-emigración del país- únicamente para el último establece lineamientos e instrumentos jurídicos claros que poderlo alcanzar. Para lograr los objetivos relacionados con el control del crecimiento poblacional y de su distribución en el territorio, la Ley no especifica, en general, lineamientos de política o instrumentos, creando así la necesidad de elaborar, posteriormente, sistemas de planificación competentes y de proveer los mecanismos legales adecuados.

Así, en cuanto al objetivo de controlar el crecimiento poblacional, por una parte se inician programas de planificación familiar -a través de las instituciones de Seguro Social y de organizaciones privadas- cuya orientación, en esta primera fase, es predominantemente urbana, y por otra parte, el Consejo Nacional de Población inicia la elaboración de un Plan Nacional de Población y un Plan Nacional de Planificación Familiar, los cuales se presentan recién durante el sexenio gubernamental presente (1976-82). De acuerdo a las

comparaciones hechas en las tasas de crecimiento demográfico del país, las mismas sufrieron una reducción de un 3.4 por ciento anual en 1970 a un 3.2 por ciento en 1976. Aunque el descenso se considera bastante relativo, podría considerarse que se produjo en parte, como consecuencia de las medidas implementadas.

La importancia concedida a la distribución de la población y al desarrollo regional dentro de los objetivos de la "Ley General de Población" encontró su respuesta durante los años 1973-76 cuando el gobierno creó una serie de mecanismos administrativos y legislativos tendientes a la creación de un sistema de planificación orientado hacia esos temas que permitieron dar coherencia a la serie de acciones desarticuladas que se habrían iniciado durante los años 1970-73 y a cualquiera nuevas acciones propuestas (véase Unikel, 1976).(*) Así durante los años 1971-73 el gobierno había ya establecido una serie de entes administrativos, de estudio y coordinación, encargados de funciones de desarrollo regional para regiones particulares del país tales como es el caso de la Comisión Nacional de las Zonas Aridas (1970), el Programa de Desarrollo Económico Fronterizo (1971), las Comisiones Coordinadoras para el Desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec (1972) y de la Península de Baja California (1973) y Centros Coordinadores Indigenistas para varias regiones indígenas de la República (1971). Dentro de la misma tónica se inscribe la creación de Comités Promotores del Desarrollo Socio-Económico (COPRODES) para tres de los estados más atrasados de la República (Yucatán, Chiapas y Oaxaca). Estos Comités estaban a cargo del estudio de la viabilidad del desarrollo en esos estados y de la coordinación de las acciones de la federación en los mismos. Después de la publicación de la Ley General de Población fueron creados COPRODES en todos los Estados de la República, quedando integrados los últimos en 1975. Los COPRODES habrían de constituirse en la base del sistema de planificación urbano-regional aún en evolución.

(*) Véase el Anexo 2 (pp. 113-122) para una exposición de estas medidas. En el texto nos limitamos a comentar sus características más destacadas.

Para dotar de un marco global coherente a la acción del Estado en lo regional -buscando coherentizar regionalmente al mismo tiempo los planes estatales de desarrollo que surgieran de los COPRODES y la acción sectorial en este ámbito- se creó, en 1975, una Comisión Nacional de Desarrollo Regional a nivel federal, integrada por representantes de las Secretarías de Estado encargados de aspectos del desarrollo económico y social y, en forma eventual, por representantes de los Estados de la República. Además se publicó una regionalización oficial del país, para fines de la programación de la inversión pública, en la que se dividió al país en ocho grandes regiones(Lavell, Pírez, Unikel, 1978).

Ahora bien, como se comentó anteriormente, la Ley General de Población, por su falta de explicitación, no constituía un marco jurídico adecuado para la planeación de aspectos relacionados con la distribución de la población. En respuesta a esta necesidad, el gobierno elaboró un proyecto de Ley sobre asentamientos humanos que se aprobó en 1976 bajo el nombre de "Ley General de Asentamientos Humanos", cuyos objetivos son: establecer la concurrencia entre los distintos niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional; fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramientos y crecimiento de los centros de población; y definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes previsiones, usos, reservas y destino de las áreas y predios. La Ley determina que la regulación y ordenación de los asentamientos se llevará a cabo a través de una Plan Nacional de Desarrollo Urbano, de planes estatales y municipales y de planes de ordenación de zonas conurbadas, acciones que se concretaron en el siguiente sexenio gubernamental (1976-82) (véase sección V).

A reserva de analizar más adelante algunos de los componentes del sistema de planificación regional presentados arriba, y algunos de los instrumentos directos de desarrollo urbano y regional que se implementaran entre 1970-76, (véase inciso IV. 4) presentaremos en adelante una hipótesis interpretativa de los elementos que explican la política demográfica del período relacionándola con la política económica a nivel global.

Una de las preguntas fundamentales que habría que contestar es ¿por qué en 1972-73 se comienza, a nivel gubernamental, a problematizar el crecimiento y la distribución de la población si no se le hizo cuando en 1970 se lanzó el nuevo modelo de desarrollo nacional?.(*)

Pareciera que son tres los factores básicos que pudieran haber influido en la decisión de cambiar la política oficial con respecto al incremento poblacional. Primero, a pesar de que el PBI había alcanzado aun alto crecimiento durante 1972-73 a tasas de más del siete por ciento anual, era previsible para las autoridades mexicanas que la economía empezara a perder su dinamismo por el impacto que a nivel interno provocaría la agudización de la crisis económica internacional. Por primera vez en décadas se podía prever una situación en que la tasa de crecimiento del PBI fuera menor que la tasa de crecimiento de la población. Segundo, es probable que en 1973 fuesen ya perceptibles los límites de los cambios posibles que se podían implementar en la estructura económica y social, en relación a la generación de empleo y a una mejor distribución del ingreso. En este sentido, la imposibilidad de implementar una Reforma Fiscal en la que el peso de la recaudación recayese sobre el factor capital, significaba, en condiciones de estancamiento de la economía, una mayor concentración del ingreso en favor de los sectores burgueses. Por otro lado, el empeoramiento de la situación financiera del Estado, hacía difícil compensar las consecuencias negativas de la estructura económica sobre amplios sectores de la población que formaban parte de la fuerza de trabajo, al no poder ampliarse el gasto social y aún tener que restringirlo, por el hecho de que debía asumir un papel más decisivo en la formación de capital directamente productivo frente a la disminución de la inversión privada. En consecuencia, un cambio en la política demográfica hasta el momento seguida podía significar un desplazamiento para no encarar los verdaderos obstáculos estructurales de la economía, como si fuese el excedente poblacional el culpable de la falta de empleo y de la pobreza. Tercero, es posible que las presiones de los Estados Unidos sobre el gobierno mexicano en el sentido de controlar el crecimiento de su población, aumentaron en esos años

(*) Agradecemos al Prof. José Morelos sus reflexiones sobre la política de crecimiento en las cuales se basa parte importante de nuestros comentarios.

motivadas, entre otras cosas, por un incremento del número de mexicanos indocumentados que pasaron la frontera en búsqueda de trabajo. De acuerdo a los datos de Bustamante (1976) el número de migrantes ilegales devueltos por los Estados Unidos a México aumentó de 265.539 en 1970 a 609.673 en 1973, lo que hace suponer que el número total de mexicanos que cruzaron la frontera en esos años debe haber sido muy superior.

Desde el punto de vista de un cambio en la distribución de la población, considerada desde la perspectiva del desarrollo regional, llega a dominar la visión predominante urbana en que pareciera que una distribución más equitativa en diferentes centros urbanos se consideraba como el elemento complementario imprescindible al establecimiento de un control del crecimiento poblacional. En este sentido es notoria la manera en que, después de 1973 y luego de aprobada la Ley General de Población, se produce un cambio de énfasis en el "desarrollo regional" pasándose de la visión rural-urbana a comienzos del sexenio a una visión predominantemente urbana a mediados de éste. Este cambio de énfasis se refleja de manera destacada en la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos cuyo contenido se aboca principalmente a la planificación intraurbana y considera, en menor medida, aspectos relacionados con la localización de los centros urbanos en el territorio, mientras que la legislación nacional no contempla, de manera más comprensiva, aspectos más integrales del "desarrollo regional". Cómo consecuencia de la aparición de la Ley General de Asentamientos Humanos, la Comisión Nacional de Desarrollo Regional cambió de nombre adoptando el de Comisión Nacional de Desarrollo Urbano y Regional indicando también con ello el vuelco hacia la consideración de los aspectos urbanos (véase Rebora, et.al., 1978). Si bien no existen interpretaciones de cuáles fueron las razones fundamentales que explican este cambio de énfasis, pensamos que se pueden formular las dos más evidentes. La primera es que tal cambio resultaba congruente con el énfasis otorgado por la política económica nacional al desarrollo industrial y por el papel complementario que desempeñaba la agricultura en tal política que, no obstante ello, requería la modernización del aparato productivo bajo un régimen de capitalización creciente.(*) Este hecho significaba que la sociedad mexicana

---

*/ Este punto se desarrolla en más detalle en la sección IV, 4, al considerar los instrumentos del desarrollo rural.

del futuro sería una sociedad predominantemente urbana, tanto por el peso otorgado al desarrollo industrial como por la incapacidad de una agricultura de tipo capitalista de mantener una población rural excesiva. Ambos factores fomentarían un continuo proceso de migración hacia los centros urbanos. En este sentido el problema de la distribución futura de la población nacional es contemplado como un problema de su distribución en los centros urbanos, siendo de importancia fundamental tanto la descentralización de la población de las grandes ciudades -para evitar los problemas asociados a la metropolización (desempleo, costo de la infraestructura, etc.)- como la planificación intraurbana con el fin de regular los posibles conflictos sociales que surgieran a raiz de la apropiación del espacio urbano, el acceso a los servicios sociales, etc. La segunda, la importancia que tuvieron los preparativos para la Conferencia Mundial sobre Asentamientos Humanos (HABITAT) celebrada en Vancouver en 1976 cuyas orientaciones fueron rápidamente recogidas por el elenco gubernamental del sexenio, como entre otras cosas una de las maneras de proyectar una imagen de acercamiento a los países del Tercer Mundo.[16/]

En síntesis, la conclusión a que llegamos postula que la política demográfica, tanto en lo que hace al crecimiento como a la distribución de la población, respondió a la necesidad de iniciar medidas que paliarán las deficiencias estructurales de la economía buscando minimizar así los efectos negativos futuros -tanto de naturaleza económica (distribución del ingreso, desempleo, gastos sociales,elevados, etc.) como política- del modelo de desarrollo vigente. A continuación analizamos los instrumentos del desarrollo regional que el gobierno implementa durante el período 1970-76 para visualizar su orientación así como sus límites en la producción de cambios en la estructura espacial de la economía y, en consecuencia, en la localización de la población en el territorio.

4. Los instrumentos de la Política Regional

En esta sección incluimos primero una interpretación general de los instrumentos de política regional utilizados durante el período 1970-76 para después considerar algunos de los instrumentos más importantes aplicados en el mismo período.

Aquí es necesario destacar que todos los instrumentos considerados luego, se implementaran antes de 1973 fecha en que empezó a darse el vuelco en la visión gubernamental hacia "lo urbano". Así, dichos instrumentos llevan un alto contenido tanto de naturaleza rural como urbana congruente con los postulados de la estrategia regional formulado en 1970 mientras la visión urbana de la problemática se caracteriza en la acción gubernamental después de 1976, a raiz de la Ley General de Asentamientos Humanos (véase inciso V).

Según nuestra interpretación, la acción concreta del gobierno en el campo regional a partir de 1970, se caracterizó en términos generales, por continuar con la misma tónica del período 1940-70, ya que se trató fundamentalmente de implementar acciones orientadas regionalmente. Sin embargo, a diferencia de las acciones llevadas a cabo antes de 1970, diseñadas principalmente en función de las necesidades de la acumulación a nivel nacional, durante el período 1970-1976 las acciones orientadas regionalmente parecen cumplir también un papel importante en la creación de la imagen de una nueva estrategia de desarrollo.

Así, desde el punto de vista político se trató de atacar las contradicciones emanadas del desarrollo económico seguido por el país durante los años anteriores, haciendo frente tanto a las coyunturales como a las potenciales, que podrían hacer peligrar el sistema en un momento de crisis del mismo. Desde esta perspectiva son tres los grupos que se busca "beneficiar" a través de las acciones a nivel regional. Primero las grandes masas de subempleados y desempleados urbanos y campesinos de subsistencia; segundo las burguesías locales que trataban de cambiar su relación con el conjunto de las clases propietarias y de obtener mayores beneficios de los otorgados por el Estado, esto último reflejado en las reivindicaciones planteadas por ciertos estados federales que exigían una mayor participación en el gasto nacional (véanse, Shapiro, 1971; Unikel, 1976; Menéndez, 1977); y, tercera, los sectores de la

pequeña burguesía industrial la cual, al estar representadas localmente en mayor medida que la gran burguesía, resultarían beneficiadas por la política regional así ayudando a fortalecer su participación en la alianza política. Además, la ampliación del mercado interno a través de la incorporación del "campesinado" a este beneficiaría, particularmente, a la mediana y pequeña industria, localizada en los centros urbanos, dado su papel importante en la producción de bienes de consumo popular.

En cuanto a la gran burguesía industrial monopólica no requería al parecer ningún cambio fundamental en la estrategia territorial del desarrollo, pareciendo aún que la continuidad de la línea política anterior era coherente con sus intereses, la que posibilitaba la transferencia de excedentes del campo a la ciudad, la existencia de alimentos baratos, la presencia de un ejército industrial de reserva, la dependencia de las burguesías industriales locales, etc. Además si bien el Estado, por razones políticas, no podía ayudarla abiertamente a localizarse óptimamente en las grandes ciudades, tampoco ponía trabas a su elección. Las deseconomías producidas por la concentración no parecen afectarle especialmente, tal vez porque logra localizarse en la periferia de las grandes concentraciones urbanas, gozando así de sus ventajas sin sufrir la mayoría de sus problemas.

Ahora bien las tendencias y requerimientos del proceso de acumulación hacen irrealizables los objetivos económicos de muchas de las medidas y, en consecuencia, los de combatir la concentración territorial de la población. El hecho de que sin embargo se elaboren y se pongan en funcionamiento, indica que su acción fundamental se da en el plano ideológico. Si no se puede compartir el crecimiento, se comparte la creencia de que sí es posible y de que va a lograrse por medio de las medidas estatales.

Analizaremos ahora, de manera breve algunas de las acciones más importantes que emprende el gobierno de México entre 1970-76 a nivel regional para ver la consistencia de los postulados mencionados arriba.(*)

(*) Véase Anexo 2 para un resumen de los principales programas y acciones regionales y sus objetivos explícitos. En el tema nos limitaremos a mencionar diversos programas y acciones.

En nuestro análisis distinguiremos acciones que se orientan predominantemente hacia las zonas rurales; y acciones de naturaleza urbano-industrial(con el propósito de lograr la descentralización industrial) aceptando lo arbitraria que resulta esta clasificación al considerar que conjunto de acciones constituye una respuesta articulada para el logro de los objetivos económicos, políticos e ideológicos de la estrategia nacional.

Desarrollo Rural

De acuerdo con los objetivos de la nueva estrategia económica se buscaba aumentar la participación de la población campesina en el desarrollo nacional, tanto por razones de "justicia social", como de "necesidad económica" (ampliación del mercado interno y asociados beneficios para la industria nacional, productora de bienes de consumo). Desde nuestra perspectiva, la estrategia rural, considerada como parte de la respuesta a la crisis económica y política que se presenta en los últimos años de la década de los sesenta, tendría que satisfacer predominantemente las necesidades de la acumulación a nivel global, buscando a la vez fortalecer la alianza política con el campesinado, sector popular integrado al partido oficial, evitando los conflictos políticos que representaron los crecientes movimientos rurales. Por otra parte evitar que a raiz de la continua migración rural hacia las ciudades se aumente la protesta, en los sectores urbanos marginados. A nivel de la acumulación, es necesario para el gran capital "que el sector rural pueda abastecer en cantidad suficiente los productos alimenticios, componente principal del salario,a costo reducido, para mantener el valor de la fuerza de trabajo a su nivel y además disponer de un excedente exportable destinado a financiar las importaciones de la gran industria ..." (Gribomont y Rimez, 1977, p. 805).

Además debería responder a las exigencias de los Estados Unidos de que se reduzcan las fuertes migraciones ilegales de campesinos a ese país procediendo, predominantemente, de las zonas rurales de agricultura de temporal.Indirectamente, a través de la ampliación del mercado interno para productos industriales la estrategia buscaría fortalecer la posición declinante de la industria mediana y pequeña nacional referente a la gran industria nacional e

internacional. En este sentido no deja de tener significado el hecho que durante la campaña política de Echeverría, la CANACINTRA fue la única agrupación empresarial que insistió en el desarrollo e industrialización rural (Ver Anexo 1).

La situación del proceso de acumulación y la legitimación política requieren que los esfuerzos del gobierno se concentren en las zonas rurales más pobres en lugar de las zonas de agricultura avanzada con irrigación a gran escala (Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, etc.), que habían proporcionado desde los años cuarenta, la mayor parte de la producción agrícola. Así, a nivel de la producción agrícola, la crisis de los últimos años de la década del sesenta mostraba la necesidad de incorporar nuevas zonas a la agricultura moderna para poder satisfacer las necesidades del mercado interno y reducir el déficit en el balance de pagos por conceptos de la importación de alimentos y materias primas (véase Barkin, 1977). Igualmente, los movimientos rurales y las migraciones se originaban en las zonas de mayor atraso rural (Yucatán, Oaxaca, Chiapas, Tlaxcala, Zacatecas, etc.), así como la mayor presión sobre la disponibilidad de la tierra para ser redistribuida entre los campesinos (Michoacán, Coahuila, La Zona Lagunera, etc.). Por último, la ampliación del mercado interno para bienes de consumo popular en favor, predominantemente de la industria mediana y pequeña, debía orientarse a la masa del campesinado de las zonas atrasadas, que no formaban parte del mercado de bienes de consumo popular, ni de insumos para la agricultural(semillas, fertilizantes, herramientas,etc.).

En suma a un primer nivel, postulamos que en "desarrollo regional" en su vertiente rural asume un aspecto político-sectorial (legitimidad-crecimiento/acumulación). El concepto de "equidad" o "justicia social" es relegado a un nivel ideológico, el "beneficio" que recibe el campesino depende de su importancia como agente necesario para fomentar el crecimiento y la acumulación a nivel nacional, o bien como agente en la protesta política.

Ahora bien, se observa a lo largo del sexenio, un incremento notable en los recursos dirigidos a la agricultura, que del 14.2% de la inversión federal en 1970 aumentó al 26.4% programado para 1976 (véase Cuadro núm. 10). Estos recursos se canalizaron por medio de programas de inversión de varias Secretarías de Estado con interés en las zonas rurales, estableciéndose además un número de programas especiales a nivel nacional o regional para este fin. De

mayor importancia en este último sentido son: el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), (1973), de alcance nacional, implementado con base en la delimitación de regiones con cierta homogeneidad geográfica y concebido como un programa de desarrollo regional y no simplemente de desarrollo agrícola; la Comisión para las Zonas Aridas (1971); Plan Huicot (1971); las Comisiones para el Desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec, (1972) y de Baja California (1973); así como un número de acciones a nivel estatal (p.e. el Programa de Diversificación Agropecuaria en Yucatán).En cuanto a la colonización de nuevas tierras, se crea una Secretaría General de Nuevos Centros de Población Ejidal dentro del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, que prepara un Plan Nacional de Nuevos Centros de Población Ejidal en 1971.

Para poder examinar nuestros postulados a la luz de la orientación y efectos objetivos de las acciones llevadas a cabo, nos enfrentamos en general al problema de la falta de investigaciones empíricas. Sin embargo, para algunos de los casos es posible avanzar comentarios pertinentes con base en los trabajos realizados sobre el tema, o bien en información básica disponible. Los casos que tratamos brevemente aquí son: PIDER, Plan Chontalpa, Los Nuevos Centros de Población Ejidal y los programas de desarrollo agropecuario en Yucatán.

El programa PIDER muestra indicios del conflicto posible en torno a los objetivos del desarrollo rural bajo la "nueva estrategia" agropecuaria. Aun cuando existe evidencia de que las inversiones públicas canalizadas a través del programa beneficiaron las zonas más atrasadas del país (Gribomont y Rimez, 1977), parece que surgieron diferencias de criterio en cuanto la preferencia dada a las zonas temporales o de riego, relacionadas con las distintas perspectivas de los agentes involucrados. Un estudio reciente de la Secretaría de Programación y Presupuesto (véase Proceso, Mayo, 1978), por un lado, indica que el gobierno federal daba preferencia o a las zonas de riego, donde se garantizaban los más altos rendimientos agrícolas, necesidad imperante dada la crisis agrícola y las necesidades de la acumulación en el sector industrial-urbano, o al uso de la inversión estatal en zonas que presentaron manifestaciones importantes de protesta social a raiz de las condiciones de marginalidad social en que existía el campesinado. Por otra parte, el Banco Mundial y

el BID presionaban, en razón de sus préstamos al gobierno de México, para el desarrollo rural (el Banco Mundial concedió, en 1975 un préstamo por 110 millones de dólares para apoyar las acciones de 30 regiones del país) por un mejoramiento de las condiciones en las zonas de temporal. Esto último ha sido interpretado como resultado de las presiones del gobierno de los Estados Unidos para una restricción de las migraciones hacia ese país, desde las zonas atrasadas de agricultura temporal (véase Uno más Uno, marzo, 1978).

El problema de la relación entre programas de desarrollo agropecuario a nivel regional y las necesidades de la acumulación a nivel nacional e internacional ha sido objeto de un estudio reciente de Barkin (1977), sobre el caso de Plan Chontalpa. En este estudio se muestra como la suerte del Plan, iniciado en 1963, cambia cuando, en 1970, se orienta a satisfacer los requerimientos predominantes en el proceso de acumulación a nivel nacional e internacional. Así, mientras que antes de 1970 la producción se concentra en arroz, maiz, cacao y hule, recibiendo poco financiamiento y apoyo por parte del gobierno, después de 1970 se reorienta el uso de la tierra hacia la caña de azúcar y la ganadería. Este cambio motivado por las necesidades de aumentar las exportaciones de productos agropecuarios, garantizando las divisas necesarias para continuar el proceso de industrialización a nivel nacional, trajo consigo un rápido mejoramiento en la oferta de créditos por parte de las agencias internacionales y del Banco de México que respaldó a la banca privada. Analizando estas transformaciones, Barkin observa que:

> "el atractivo del Plan era, en aquel momento, (1963) la elaboración de un programa de reforma agraria integral que habría de beneficiar a un grupo rural, colaborando con el desarrollo del capitalismo privado a nivel regional. Fue precisamente este carácter local lo que creó la oposición entre las fuerzas políticas mexicanas y restringió fondos para financiar la producción. El apoyo financiero solamente se recuperó cuando empezó a responder a ciertas necesidades de orden nacional y a tener congruencia con el patrón de expansión capitalista, promoviendo la exportación de productos agropecuarios y modernizando la agricultura tradicional para que genere nuevos excedentes económicos, transferibles a otros grupos." (ibid., p. 1414).

Barkin concluye más adelante (p. 1417), que:

> "en su conjunto el plan refleja la tendencia más amplia de la agricultura nacional: su control por grandes capitales y su creciente integración en la división internacional del trabajo."

La importancia de este análisis para una consideración de la "cuestión regional" en México es obvia. Sin embargo, de igual importancia son sus observaciones sobre el papel del "ejido colectivo" en alentar la expansión capitalista y la modernización del campo mexicano y los efectos ambientales del desmonte masivo del trópico húmedo para permitir el impulso de la ganadería -éste siendo un proceso seguido en muchas zonas del sureste del país durante el sexenio pasado. Así, en cuanto a la implantación del ejido colectivo comenta que:

> "permite reorganizar al proceso de trabajo utilizando la nueva tecnología en nuevas unidades productivas, más idóneas para la producción capitalista, convirtiendo a los ejidatarios en asalariados rurales y financiando la contratación de jornaleros eventuales para suplir la oferta estable cuando se presenta la necesidad." (ibid., p. 1415).

El propósito de la expansión capitalista en el campo pareciera inspirar, también, la política de nuevos centros de población ejidal que se inicia con la proposición del Plan Nacional de Nuevos Centros de Población Ejidal en 1971 (véase Reina, 1976).

A otro nivel, más bien político, la colonización de nuevas tierras agrícolas en regiones despobladas se puede ver como una respuesta a la ausencia de tierras a distribuir entre el campesinado localizado en las regiones rurales más densamente pobladas. Aquí es importante mencionar que durante el sexenio del Presidente Díaz Ordaz 1964-70, la mayoría de las tierras distribuidas entre el campesinado eran de naturaleza semidesértica, sin grandes posibilidades para la producción agrícola, mientras que Luis Echeverría habla en su campaña de que ya se está iniciando la segunda fase de la Reforma Agraria, la de la modernización de la producción, habiéndose terminado la fase redistributiva. En este sentido las tierras desaprovechadas y despobladas que se encuentran particularmente en las regiones tropicales del sureste parecen ofrecer una "válvula de escape" para las demandas insatisfechas de tierras en las áreas densamente pobladas.

Entre 1971 y 1976 se construyen en el país unos treinta y seis nuevos centros de población ejidal (6 en Baja California Sur, 8 en Coahuila, 9 en Quintana Roo, 3 en Campeche y San Luis Potosí, 2 en Tamaulipas y Chihuahua y 1 en Nuevo León, Oaxaca y Yucatán). Son los centros del sureste que presentan características más interesantes en lo que se refiere al origen de los pobladores. A pesar de que el "Plan Nacional" indica que se construirán nuevos centros para acomodar la población campesina donde no existen posibilidades de su asentamiento en centros existentes y que deberán absorber población local o de regiones vecinas, encontramos que los centros del sureste tienen un alto porcentaje de pobladores del norte y centro del país, en particular de la región de la Laguna y Michoacán.[17/] Aparte de la incongruencia que significa el traslado de población entre zonas ecológicamente tan distintas, con los problemas de adaptación y eventual regreso a su lugar de origen (véase Reina, 1976), la situación se ve agravada por la existencia de grandes números de campesinos sin tierra en los mismos estados del sureste. Aquí habría que pensar que la selección de los pobladores se hizo en función de las presiones sociales y políticas que se registraron en las zonas del norte y centro del país, donde el problema del campesinado sin tierra se mostraba con más virulencia.

Ahora bien, el uso de los nuevos centros de población no representaba una forma muy eficaz de "válvula de escape" por sus alcances limitados en términos del número de pobladores beneficiados (entre 1971 y 1976 se ubicaban a solamente unos 5.000 campesinos más sus familiares). La respuesta más "eficaz" pareciera ser la concentración masiva de la inversión pública en aquellas regiones donde se manifiesta una protesta social más articulada. Durante el sexenio pasado Yucatán presentó un caso muy importante en este sentido, rebasando los límites de la protesta articulada del sector campesino para incluir a las burguesías locales. Como comenta Menéndez (1977, p. 1512), este último aspecto tuvo como resultado "la división del grupo dirigente en el seno del Partido Revolucionario Institucional, que perdió el control político de Mérida, la capital del Estado", en los últimos años de la década de los sesenta. La combinación de la protesta social del campesinado y las burguesías locales condujo a "una intensa polarización social y una explosiva situación política". (ibid.).

De acuerdo con Menéndez el estancamiento de la economía en la entidad federativa durante los años sesenta y la imposibilidad estructural de que la industria henequenera cubriera sus propios gastos de modernización y expansión, condujeron a una situación de descontento generalizado y convirtieron a Yucatán en objetivo de prioridad para la nueva administración federal. La respuesta operativa se concretó en tres líneas de acción, tendientes a elevar el ingreso y la producción del área henequenera: el Programa de Diversificación Agropecuaria, para dar variada ocupación a 50.000 ejidatarios "excedentes" del henequén; la Junta Coordinadora de Productores de Henequén, a fin de orientar y aumentar la producción entre ejidatarios y pequeños propietarios; y la reestructuración y modernización de la industria desfibradora Cordemex.(ibid., p. 1513).[18]

Ahora bien, además de la acción directa en el Estado de Yucatán es conveniente considerar otra serie de acciones, que cuando rebasen los límites de una acción orientada a lo rural, tendrán importancia en la respuesta del Estado a la crisis política en la península. Nos referimos a las inversiones masivas que se dan en el territorio de Quintana Roo con la construcción de la nueva zona turística de Cancún y el programa de construcción de carreteras.[19]

Parece obvio que la lógica de la dedicación masiva de esfuerzos en el estado de Quintana Roo no se encuentra en la necesidad de un desarrollo "regional" en favor de la población de dicho estado. De hecho, Quintana Roo tenía en 1970 una población un poco en exceso de los cien mil habitantes. Así, habría que preguntar a quién beneficiaba la inversión en el desarrollo de CANCUN y su impacto posterior. Pensamos que la naturaleza del programa, que se caracteriza por la creación de una zona turística lujosa, atractiva para el turismo internacional y nacional de tipo clase media alta, con inversión pública, privada nacional e internacional (BID y compañías hoteleras extranjeras), tendría dos impactos. Primero, por las obras de construcción realizadas y el suministro de alimentos y otros bienes de consumo para la zona, su impacto se sentiría en el estado de Yucatán no en el de Quintana Roo, beneficiando la mano de obra desocupada y los negociantes del primer estado (industrial y de servicios en Mérida y agrícola en las áreas Tizimin y Valladolid), así dando un impulso a una economía estatal deprimida, con repercusiónes favorables a nivel político para el gobierno federal. Segundo, el beneficio redundaría en

los grupos financieros hoteleros nacionales e internacionales a quienes corresponderían las ganancias derivadas del turismo, con poco impacto relativo en Quintana Roo.

Para terminar este breve análisis de las acciones a nivel rural habría que volver a considerar los objetivos explícitos de la política regional: la descentralización de los beneficios del crecimiento y, en consecuencia, la redistribución del ingreso.

Es de suponerse que un incremento en los niveles absolutos de los salarios del campesinado y un creciente uso de insumos intermedios en la agricultura tendría consecuencias favorables en términos del crecimiento de las utilidades de las industrias manufactureras, en la medida que genera una demanda para productos nacionales, incrementando los ingresos de los sectores empresarios en mayor medida que a los campesinos. Dado que la demanda creciente afectaría predominantemente a industrias ya establecidas (en muchos casos operando abajo de su capacidad productiva potencial), y localizadas en su mayoría en las principales ciudades del país, tendría un impacto negativo sobre los objetivos de descentralización económica al incrementar el empleo, la inversión y la producción en las regiones centrales.

En ausencia de datos empíricos precisos relacionados con el proceso de centralización de la industria nacional durante los años 1970-76 en que se podría identificar los componentes relacionados con localización de nuevas plantas, expansión en la producción, inversión y empleo de plantas previamente establecidas, etc., es imposible emitir mayores juicios en este respecto. (Todavía no se han publicado los volúmenes completos por estados del Censo Industrial de 1975). Sin embargo, un resumen preliminar del Censo muestra que la industria, el comercio y los servicios seguían concentrándose en las ciudades principales del país y básicamente en la ciudad de México.

Así, entre 1970 y 1975 el Distrito Federal y el Estado de México[20/] aumentaron su participación en el número de establecimientos industriales del 32.2% al 34.9% en la P.E.A. del 45.6% al 46.7%; y en la producción del 50.6% al 52.1%.[21/] Para el comercio los datos correspondientes son del 34.5% al 38.2%; el 35.3% al 40.0% y el 46.6% al 45.7% respectivamente. En los servicios del 32.8% al 32.7%, el 39.0% al 38.1% y el 53.3% al 54.7% respectivamente. (véase Unikel y de la Peña, 1976, p. 67). En suma, se vió una aceleración

del proceso de centralización de los sectores dinámicos de la economía nacional durante el período en que supuestamente se hicieron más esfuerzos para lograr la descentralización.

Por otro lado, tampoco existen datos elaborados que nos permitan emitir mayores juicios sobre la concentración del ingreso personal a niveles regional o rural-urbano durante el período, aun cuando los datos existentes a nivel macro muestran que, a diferencia de los objetivos de redistribución explicitados en la nueva estrategia de desarrollo, aún aceptando que los niveles de bienestar de alguna porción del campesinado (al sector comercial) aumentó en términos absolutos (impacto de mayores inversiones sociales, aumento en el precio de garantía de productos agrícolas, etc.), hubo un proceso más acelerado de concentración relativa de la riqueza en manos de los grupos más pudientes del país (ambos rurales como urbanos), y en el factor capital (véase Bueno, 1977).

La Descentralización Industrial:

Al considerar la otra vertiente dominante en la estrategia regional, la descentralización de la industria de las grandes zonas urbanas, podemos también postular la existencia de componentes de naturaleza económica y política, complementarios a los que inciden en el ámbito rural. Desde un punto de vista económico, la estrategia a este nivel se planteó en términos de la creación de polos de desarrollo en provincia dotados de la infraestructura necesaria para la industria, sin mencionarse en ningún momento, a nivel gubernamental, la posibilidad de imponer restricciones o controles sobre la localización de la industria en las zonas "saturadas" (la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey).[22/]

Obviamente, la descentralización industrial se planteaba como el complemento de la creación de nuevas oportunidades de empleo agrícola o industrial en el campo, en tanto buscaba redistribuir la población o, cuando menos, disminuir la migración a las grandes ciudades. A la vez, era necesario un esfuerzo, de descentralización, a pesar de los límites impuestos por un sistema de "planeación indicativa", debido a los crecientes gastos en infraestructura

económica y social que demandaban las metrópolis tales como traslado de agua y desechos fuera de la ciudad de México, ampliación de los sistemas de transporte colectivo y privado, etc., así como al recrudecimiento de sus problemas ambientales.

Desde un punto de vista político pareciera que la descentralización, por medio de la creación de nuevos polos de desarrollo, era principalmente una respuesta a las exigencias de la mediana y pequeña burguesía industrial que, a través de la CANACINTRA, había presionado continuamente por un esfuerzo mayor del gobierno en favor de los intereses regionales. Es de suponerse que era la mediana y pequeña burguesía industrial, la que se beneficiaría más con la consecución de tal estrategia ya que sufría más los costos crecientes de la localización en las grandes ciudades por no poder protegerse tanto como la gran industria contra las alzas en el precio de la tierra urbana, la competencia por la mano de obra (precio y prestaciones sociales), el costo del transporte, etc.

De hecho, los instrumentos de la estrategia de descentralización, que implementara el gobierno de Echeverría, se caracterizaron por el respaldo que principalmente otorgaron a la mediana y pequeña industria y por la falta de control sobre las localizaciones de la gran industria. Los Decretos de Descentralización Industrial (noviembre de 1971 y julio de 1972), establecieron tres zonas en el territorio nacional (zonas saturadas, zonas semisaturadas y el resto del país), a fin de escalonar los estímulos fiscales, ayudas y facilidades que recibiría la industria que se descentralizase. Excluyeron a la gran industria de las ayudas y facilidades al poner un límite de 5 millones de pesos en el capital social de las compañías que pudieran beneficiarse. En lo que se refiere a las exenciones fiscales, el decreto obraba en contra de la gran industria trasnacional al imponer la condición de que, para beneficiarse, las empresas deberían tener un capital social con una participación mínima del 51% nacional y no pagar al exterior una cantidad superior al 3% de sus ventas netas anuales.

Por otro lado, es probable que la gran industria no encontraría en los estímulos un incentivo suficientemente atractivo para convencerla de lo positivo de la descentralización de las zonas saturadas, que siguieron siendo la ubicación preferida dadas las ventajas que representaba, entre otras cosas

debido al tamaño del mercado, el nivel de preparación de la fuerza de trabajo, la cercanía a la administración estatal, las condiciones socio-culturales de la gran ciudad y el hecho de que el Estado seguía dispuesto a subsidiar los costos sociales del crecimiento (por ejemplo, en la Ciudad de México el traslado costoso del agua a la ciudad y la construcción del metro orientada al abaratamiento del componente de transporte en el costo -monetario y de tiempo- de la fuerza de trabajo; la construcción del nuevo Circuito Interior para beneficiar a las clases medias y altas; la provisión de vivienda para los trabajadores a través del INFONAVIT; el mantenimiento de subsidios en los costos de alimentos, energía, etc.).

Es reconocido que las exenciones fiscales y el acceso al crédito por si solos no son factores determinantes de la localización de la gran industria que, cuenta con suficiente capacidad financiera y tecnológica como para evitar perjudicarse con las alzas en los costos de producción (incremento en el precio de los productos, disminución de las necesidades de mano de obra con creciente capitalización de la fábrica, etc.) (véase Ross y Christensen, 1959). Tampoco las facilidades que se otorgaron a la industria en México para atraer industria a las zonas deprimidas o subdesarrolladas, llegaron a ser de la importancia de las que se han ofrecido en otros países, como podría ser el caso del noreste de Brasil, el Mezzogiorno de Italia o Gran Bretaña. Además, es dudoso que los incentivos fiscales y el acceso al crédito incidan sobre la industria mediana y pequeña que encuentra a su razón de ser en relación con la gran industria (producción de insumos intermedios, maquiladoras, etc.), y que debe localizarse en la proximidad de sus mercados principales. (ver Lavell, 1971 y 1972). En adición al bajo impacto que se podía esperar del Decreto, -dada la ausencia de controles directos sobre la localización de la industria en las "zonas saturadas" una zonificación tan agregada del país, de tener algún efecto, acentuaría la localización en los municipios de las zonas 2 ó 3, muy cercanos a las grandes ciudades, estimulando de ese modo el proceso de metropolización en México. Debe tenerse en cuenta que la Zona 3 incluye todos los municipios alrededor de las ciudades de México y Monterrey que no forman parte de la zona metropolitana y, paradójicamente, incluye en un caso un municipio que forma parte de la zona metropolitana de la Ciudad de México (Netzahualcoyotl). Finalmente, las diferencias en los incentivos ofrecidos en zonas

2 y 3, y su naturaleza discrecional en cuanto al monto total del incentivo, lleva a una distinción más formal que real entre las dos zonas.

Es de suponerse que, en ausencia de controles de localización en las ciudades principales, cualquier proceso de descentralización no provocaría el traslado de plantas ya establecidas de las zonas saturadas ni, en mayor medida, la localización, en provincia, de plantas que normalmente lo hubieran hecho en las grandes ciudades sino que, más bien, impulsaría la creación de nuevas oportunidades industriales en provincia, en función del crecimiento del mercado regional o local y de los insumos disponibles (materias primas,etc.). Consideramos que no es posible explicar la inconsistencia del Decreto por falta de conocimiento de los técnicos que lo diseñaron y de los políticos que lo aprobaron, de los factores determinantes de localización industrial y de sus resultados probables. Más bien pudiera explicarse por su alto contenido ideológico y político ya que era necesario convencer a la opinión pública de que el gobierno se estaba haciendo cargo de la descentralización, cumpliendo con uno de los objetivos explícitos de la nueva estrategia de desarrollo. No obstante ello, el Decreto presentaba una oportunidad real de subsidiar a la industria mediana y pequeña en términos financieros sin crear problemas locacionales para ella, aunque es probable que se hubiera establecido y localizado donde finalmente lo hizo de no contar con los incentivos.

De la misma manera se puede considerar también la otra acción importante del gobierno dirigida a la descentralización -el Programa de Ciudades Industriales (SOP-NAFINSA). Este programa, fundamentado en la identificación, por parte de la Secretaría de Obras Públicas, de unos 140 polos de crecimiento de diversa jerarquía, (véase Unikel, 1976) seleccionó un número limitado de ciudades existentes (45) junto a las cuales pretendía crear ciudades industriales, dotadas de infraestructura básica, con el objetivo de proveer condiciones que estimularían la descentralización industrial. Hacia fines de 1976 se habían terminado de construir 16 "ciudades" en diversas partes de la República.

Mientras se podía esperar que el Programa representara una ayuda a la industria mediana y pequeña en cuanto a la reducción de sus gastos de establecimiento, poco afectó a la gran industria que, tradicionalmente, había mostrado rechazo a localizarse en parques o ciudades industriales ya construidos y dotados de servicios, ya que sus preferencias de localización estaban orientadas

por la proximidad a las grandes ciudades, como quedó demostrado al analizar el caso de los Decretos de Descentralización. En este sentido el fracaso del programa en cuanto a promover la descentralización, tanto de la industria grande como mediana y pequeña, cuando menos a corto plazo, era de esperarse dadas las pocas bases reales que lo sustentaban. Por consiguiente en general, las industrias se hubieran establecido en la zona de todas maneras (véase Secretaría de Obras Públicas, 1976 y Unikel y Pirez, 1977). También este Programa parece que surgió como respuesta a las demandas de la mediana y pequeña industria, ya que representaba un subsidio del Estado a ese sector, en un contexto en que su supervivencia se veía alterada por un proceso continuo de monopolización de la producción industrial.

Por otra parte el gobierno, además de no impedir la localización de la industria en las ciudades grandes, institucionaliza medidas cuyos resultados contradijeron la política de descentralización, a pesar de que sus objetivos explícitos la respaldaron. De esta manera se encuadran las modificaciones que sufriera el Programa de Maquiladoras en 1972, que establecía el otorgamiento de exenciones fiscales a maquiladoras que optaron por localizarse fuera de las zonas fronterizas del país. Así, las compañías maquiladoras podían establecerse en cualquier parte del territorio nacional, -con excepción de aquellas áreas donde era considerado que se acentuarían los problemas de congestión industrial, contaminación, etc.- Por consiguiente, las modificaciones alteraron los objetivos originales del Programa en cuanto al fomento del desarrollo de la zona fronteriza, buscando promover un desarrollo regional más equilibrado y crear fuentes de empleo en la totalidad de la nación. Aquí podríamos argumentar que la racionalidad subyacente en el cambio tuvo en cuenta dos aspectos importantes. Primero, la implementación de una respuesta a las presiones de las compañías trasnacionales que buscaban instalarse en las zonas donde los salarios para los trabajadores eran más bajos, ya que la zona fronteriza cuenta con salarios mínimos que se encuentra entre los más altos en el país. Segundo, la ausencia de posibilidades reales para fomentar una descentralización industrial utilizando medidas de control (dadas las restricciones del sistema socio-económico), que presentaba a las maquiladoras como una de las pocas alternativas para generar empleo industrial en provincia fuera de las zonas saturadas.

Los resultados del cambio de orientación del Programa son bastante reveladores (véase Cardiel, 1976). Hasta diciembre de 1975 se inscribieron en el programa unas 107 maquiladoras en el interior del país. De éstas, el 26.56% se localizó en Monterrey o sus municipios aledaños representando el 11.36% del personal ocupado, el 17.76% lo hizo en la Ciudad de México con el 9.80% del personal y el 11.21% en Guadalajara y áreas circundantes con el 25.19% del personal ocupado. Estos datos revelan claramente la localización de más de la mitad de las 107 maquiladoras en zonas saturadas. Por consiguiente el impacto del Programa resultó al revés de lo previsto, ya que fomentó la centralización industrial en las ciudades principales del país.

En cuanto a los efectos de la política de descentralización, ya se ha comentado la continua centralización en las ciudades principales y en la Ciudad de México en particular. Esta conclusión se refuerza al examinar los datos existentes sobre cambios de domicilio de empresas industriales entre 1971-75 (ver Secretaría de Obras Públicas, 1976, p. 180). Así, de las 918 industrias localizadas en el Distrito Federal que cambiaron su localización, 882 se trasladaron a otro domicilio en la misma entidad, 24 al Estado de México y solamente 12 al resto del país por otra parte, de las 341 industrias localizadas fueron del Distrito Federal que cambiaron, 193 se trasladaron a éste.

Para finalizar este breve análisis de los esfuerzos para impulsar la "descentralización" industrial queda por tratarse el caso de Lázaro Cárdenas --Las Truchas-- la acción singular más importante de naturaleza que emprendió el gobierno durante el período 1970-76, en cuanto al monto de la inversión federal que representó y al esperado impacto real y potencial sobre la migración poblacional. Así, después de una larga gestación, que tuvo sus orígenes en los años treinta (ver Zapata et.al., 1978), se empezó en 1972, a construir una nueva siderúrgica de gran escala productiva en la costa del Estado de Michoacán a 700 kilómetros de la Ciudad de México. Entre los objetivos más importantes del programa se destacan los de: eliminar el déficit de acero del país y generar un importante "polo de desarrollo" urbano con impacto potencial a nivel regional, buscando, por una parte combatir la concentración industrial en las grandes metrópolis del país e influir sobre los flujos migratorios que se dirigían principalmente a la ciudad de México y, por otra parte, integrar zonas geográficas alejadas del territorio nacional.

La primera etapa del proyecto que finalizó en 1976 con la iniciación de la producción siderúrgica, representó un gasto total por encima de los mil millones de pesos. El proyecto preveía que entre 1977 y 1985 el Estado debería desembolsar tres veces esa suma, para implementar las etapas siguientes que permitirían aumentar la producción de acero de los 1.3 millones de toneladas anuales en su inicio (1976) a 10 millones de toneladas en 1990.

Este proyecto despertó una gran polémica tanto a nivel de la opinión pública, como de las autoridades gubernamentales y de los medios académicos en torno a cuestiones tales como la naturaleza sectorial -nacional y regional del proyecto, la decisión en cuanto a su localización regional, su impacto sobre la región vista desde un punto de vista social y ambiental, el problema del desarrollo urbano en lo que se refiere a la marginalidad social, vivienda, usos del suelo, etc., el conflicto entre los intereses del sector privado y el sector público, la viabilidad económica de la siderúrgica, etc.

No vamos aquí a encarar detalladamente los temas de la polémica porque no es el objetivo de esta ponencia y por haber sido suficientemente tratados en otros trabajos (véase Zapata et.al., 1978, Zapata, 1978). Nos vamos a limitar a algunos breves comentarios sobre el impacto poblacional del programa. En este sentido, no cabe duda de que Lázaro Cárdenas -Las Truchas- representó la acción gubernamental de mayor importancia desde una perspectiva de distribución de la población a corto plazo siendo factible además que su impacto a mediano y largo plazo pueda llegar a ser muy significativo. En efecto, durante el período 1970-76, el municipio de Lázaro Cárdenas, -en el cual se localizan la siderúrgica, el puerto y la nueva ciudad-, experimentó un incremento de población de más del 400% partiendo de una población que en 1970 ascendía a los 24.319 habitantes. Este aumento estaba asociado a la afluencia de migrantes que llegaban a trabajar en la construcción de las obras (18.000 personas) como de migrantes atraidos por la difusión de las oportunidades "que se decía existían en Las Truchas" (Ibid p. 14). De los trabajadores que llegaron, 53% procedían del estado de Michoacán y los demás de otras entidades de la región (véase Pietri, 1978). Los efectos de la inmigración masiva a la zona, -en ausencia de una previsión adecuada por parte de las autoridades encargadas de planear los trabajos-, acarrearon inevitablemente niveles acentuados de marginación social - campamentos urbanos, prostitución, etc.

Debemos considerar que, el caso de Lázaro Cárdenas -Las Truchas- con una inversión masiva por parte del Estado en un proyecto con una fuente componente de desarrollo sectorial que llega a impactar de manera destacada a nivel económico y poblacional en una zona alejada de los grandes centros de población existentes, no fue único durante el período ya que, por ejemplo, el auge en la explotación petrolera, y manufactura de productos petroquímicos en el Sureste del País (Tabasco y Chiapas) representó también un impulso a las economías regionales, impactando asimismo a la distribución poblacional aunque por razones diferentes a las consideradas en el presente trabajo, ya que en ese caso no se trataba de programas o proyectos que trataran de influir de manera conciente en la redistribución de la población en el territorio nacional ni en la dinamización del potencial regional a través de programas integrados.

Al considerar el impacto de los instrumentos de desarrollo regional (rural y urbano), presentados en esta sección, sobre la distribución de la población, se nos aparecen dos problemas irresolubles. Primero, lo reciente de su implementación y la falta de estudios sobre sus efectos, nos privan de la información necesaria para emitir juicios fundamentales al respecto. Segundo, la falta de datos censales comparativos nos impiden visualizar si ha habido o no cambios en la distribución de la población entre 1970-76. No obstante ello, podemos avanzar algunas ideas preliminares sobre la materia.

En cuanto a la estrategia rural, dados los diversos criterios que parecieran haber regido la distribución de la inversión pública durante el sexenio, es probable que su efecto, en términos de arraigar la población en sus lugares de origen, hubiera manifestado diferencias notables. Así, en los lugares en donde predominaban los criterios del BID y del Banco Mundial (ayuda a zonas de agricultura temporal) es posible que se lograra disminuir la emigración rural pero en las zonas de riego, en donde se buscaba aumentar la productividad agrícola a través de la penetración capitalista, no podía esperarse generar más oportunidades de empleo para la población "excedente". Por otra parte, la estrategia de descentralización industrial, por su poco impacto real a excepción de Lázaro Cárdenas-Las Truchas, no parece factible que haya tenido ningún impacto sobre la distribución de la población. Lo que sí parece cierto es que el impacto más importante sobre los movimientos poblacionales se consiguió a raiz del uso de la inversión pública para la expansión de activi-

dades con una lógica predominantemente sectorial pero que incluían un componente regional importante (p.e. la localización de la industria petroquímica en Tabasco y Veracruz; el centro turístico de Cancun; las presas hidroeléctricas de Chicoasen, el Infiernillo, etc.).

Finalmente, habría que destacar que el resultado más evidente de la política nacional global durante el período 1970-76, en lo que se refiere a la distribución de la población en el territorio nacional, fue que la ciudad de México siguió creciendo a tasas posiblemente superiores a las de años anteriores, alcanzando los 11.5 millones de habitantes en 1975.

V. EL PRESENTE: 1976-78

Presentamos ahora una breve exposición acerca de como contempla y propone encarar los problemas de la distribución de las actividades económicas y de la población en el territorio la presente administración gubernamental, encabezada por el Lic. José López Portillo, sin pretender ofrecer una evaluación crítica de la estrategia propuesta dada su novedad ya que fueran formuladas en el primer "Plan Nacional de Desarrollo Urbano", -aprobado por decreto presidencial el 12 de mayo de 1978- cuyo contenido detallado se desconoce al momento de elaborar este trabajo. Presentamos primero unos breves comentarios sobre los elementos básicos que integran la estrategia económica global dentro de la que se encuadra la política urbano-regional.

La política económica nacional

El nuevo Gobierno, en el momento de la sucesión presidencial de 1976, se enfrentó con la necesidad urgente de revertir una situación económica crítica -la peor que sufrió el país desde la devaluación del peso en 1954- caracterizada por la inestabilidad monetaria, tasas de crecimiento del PBI en continuo descenso desde 1973, una deuda externa paralizante, falta de confianza del sector privado reflejada en bajas tasas de inversión y en la expatriación masiva de capitales, inflación, y una creciente desigualdad social tanto a nivel social como regional.

Enfrentado con la situación interna y con fuertes compromisos externos -por el acrecentamiento de la deuda externa y la necesidad de obtener un gran respaldo financiero a nivel internacional (FMI, BID y Banco Mundial) para renegociar la misma y respaldar la economía nacional- el gobierno implementó una estrategia económica restriccionista en la cual se destacan los siguientes elementos: reducción del gasto público; control de salarios y, durante cierto

tiempo, control de precios; fortalecimiento de la producción industrial a través de la asociación complementaria entre capitales públicos y privados bajo el lema de la "Alianza para la Productividad"; impulso a la industria básica, particularmente a la petroquímica, la siderurgia y la metal-mecánico; expansión rápida de la exploración y explotación de gas natural y de petróleo; promoción de la industria turística y pesquera e impulso a la producción agrícola vía una penetración capitalista más abierta en el agro mexicano. Desde el punto de vista del gasto público se insiste en la necesidad de aumentar la eficiencia de las inversiones a través de la programación económica y se presta mucha atención a la necesidad de mejorar la administración pública en todos sus niveles. El énfasis que se otorga a la programación y el mejoramiento de la eficiencia en el sector público se refleja en la promulgación de una nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (diciembre, 1976). A raíz de la nueva Ley se reagrupan gran número de las funciones tradicionales del gobierno federal, particularmente en lo que se refiere al desarrollo socio-económico, creándose además nuevas Secretarías de Estado. En este sentido, uno de los cambios más importantes, desde el punto de vista de la programación y administración del desarrollo económico, consiste en la creación de una Secretaría de Programación y Presupuesto que asume algunas de las funciones tradicionales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en cuanto a la asignación de recursos, además de ser la encargada de la preparación de planes globales, sectoriales y regionales.

En suma, se busca fortalecer el modelo de desarrollo capitalista, enfatizando el desarrollo sectorial de la economía, particularmente el industrial, utilizando la expansión de la agricultura, del turismo y de la industria petrolera para ayudar a equilibrar el déficit de la balanza de pagos.

Esta nueva orientación pareciera responder a un cambio en la alianza política sobre la cual se busca sustentar al gobierno. En términos generales e hipotéticos, pudiera decirse que la acción gubernamental trata de lograr una mayor adecuación con los requerimientos económicos del proceso de acumulación, en especial en sus sectores hegemónicos, disminuyendo por su parte la importancia de los componentes políticos. En tal sentido la alianza parece orientarse hacia las fracciones hegemónicas del capital, abandonando, en cierto grado, a los sectores populares urbanos y rurales y disminuyendo la importancia de las frac

ciones pequeña y mediana del capital. En este sentido se pueden observar la prioridad que se da a las explotaciones capitalistas en el agro y a la transformación de la agricultura tradicional en capitalista, el virtual abandono de planes de desarrollo regional por planes sectoriales, la presencia de miembros de la burguesía industrial entre los altos funcionarios y una mayor vinculación con el capital trasnacional con la aceptación de pautas impuestas por los organismos financieros internacionales.

Creemos que se enfrenta la crisis tratando de ofrecer políticas más coherentes que en el sexenio anterior, coherencia que se obtiene eliminando, en cierto grado, los intereses de los sectores populares y capitalistas medios de las orientaciones fundamentales de las políticas.

El desarrollo urbano-regional

Durante el presente sexenio gubernamental, la "visión urbana" de la problemática del desarrollo territorial, incluyendo la localización de las actividades económicas y de la población en el espacio nacional, llega a consolidarse, después de haberse planteado durante los últimos tres años del sexenio anterior (véase Sección IV, 3). En el primer año y medio de la presente administración se concedió muy poca importancia al "desarrollo regional", concentrándose el discurso político y la acción concreta en el "desarrollo y la planificación urbana". El énfasis otorgado al último se refleja en tres acontecimientos de importancia que se producen a nivel de la administración pública. Primero, se crea como consecuencia de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) entre cuyas funciones se incluyen las de: formular y conducir la política general de asentamientos humanos del país; planear la distribución de la población y la ordenación del territorio nacional; y formular y conducir los programas de vivienda y de urbanismo. Segundo, se crea la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano,[23] integrada principalmente por representantes de agencias sectoriales del gobierno, contando entre sus funciones las de garantizar la coherencia intersectorial de las acciones propuestas a nivel urbano y proponer lineamientos de política, prioridades y restricciones que, en materia de asentamientos humanos,

sea conveniente considerar en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Y, tercero, se prepara y aprueba el Plan Nacional de Desarrollo Urbano (mayo, 1978) como respuesta a las directrices emanadas de la Ley General de Asentamientos Humanos (1976).

El Plan Nacional de Desarrollo Urbano representa la máxima expresión de la visión gubernamental en materia de distribución de la población en el territorio nacional. Es por eso que proponemos esbozar su contenido general basando nuestra exposición en el contenido de la Síntesis del Plan, único documento disponible al momento de preparar esta ponencia.[24/]

A través de diagnóstico que se presenta en el Plan es posible reconstruir claramente la caracterización de la problemática. Mientras que el país, según estimaciones, tiene una población total de 65.8 millones de habitantes en 1978, la ciudad de México concentra 12.7 millones (19 por ciento) y 22.7 millones (37.7 por ciento) se localizan en 95 mil localidades menores de 2 500 habitantes. Esta situación "refleja los dos extremos que caracterizan el problema de los asentamientos humanos: la concentración urbana y la dispersión de la población rural" (PNDU, 1978). La otra faceta que presenta el problema es que la localización de las actividades económicas y de la población se concentra en un área limitada del territorio, siendo esta distribución disfuncional en cuanto a la de los recursos naturales del país. Es así como en un área que comprende menos de la cuarta parte del territorio nacional -circunscripta por los paralelos 22° y 18° (norte y sur) y arriba de la cota de 500 metros (este y oeste)- se concentra el 80 por ciento de la actividad industrial y el 60 por ciento de la población del país, mientras que, por otra parte, el 71 por ciento de la población nacional se concentra en las áreas ubicadas por encima de la cota de 500 metros donde existen solamente el 20 por ciento de los recursos acuíferos y energéticos.

Ahora bien, al proyectar la situación actual al año 2000 -bajo el supuesto de que la tasa de crecimiento de la población total se mantuviera igual a la de hoy en día (3.2 por ciento)- el Plan prevee una situación en la que el país tendría una población total de 130 millones de los cuales 35 millones se concentrarían en la ciudad de México, 6.7 millones en Monterrey (1.6 millones en 1978), y 7.2 millones en Guadalajara (1.9 millones en 1978) absorbiendo entre las tres

el 37 por ciento de la población total del país en el año 2000. Se preveen la existencia de otras 10 ciudades con más de un millón de habitantes (12 por ciento del total), un número reducido de "ciudades medias" que albergaría alrededor del 22 por ciento de la población total, mientras las comunidades rurales (menos de 2 500 habitantes) absorberían otro 22 por ciento de la población. En términos de la distribución geográfica se presentaría una situación en la que el 62 por ciento de los habitantes estarían concentrados en ciudades mayores de 15 mil habitantes, localizadas por arriba del nivel de los mil metros, y un 38 por ciento lo haría en el resto del territorio, por debajo del nivel de los mil metros, en donde se encuentran la mayoría de los recursos naturales del país. En suma, "esta sería la imagen de un México con 130 millones de habitantes, sin planeación familiar y sin uso racional de su territorio, en el que agravarían los actuales desequilibrios del sistema urbano" (PNDU, 1978).

En respuesta a esta visión del México del futuro, el Plan propone una serie de políticas e instrumentos de acción directa que van dirigidos hacia una reestructuración futura del sistema urbano del país. Esta serie de políticas se encuadra dentro de una visión circunscripta por las metas propuestas por el recién (1977) presentado Plan Nacional de Planificación Familiar que en lo que se refiere al crecimiento de la población nacional propone reducir su tasa del 3.2 por ciento anual en 1976 al 2.5 por ciento en 1982 hasta llegar alrededor del 1 por ciento en el año 2000. Bajo esta óptica el país tendría 104 millones de habitantes en este último año que se distribuirán de acuerdo a la manera siguiente: la ciudad de México no debería exceder de los 20 millones de habitantes, Monterrey y Guadalajara deberían oscilar entre los 3 y 5 millones de personas y deberían existir otras 11 ciudades de más de un millón de habitantes, cuya localización apoyaría un desarrollo regional más equilibrado. Asimismo, se preveen otras 17 ciudades de 500 mil a un millón de habitantes y 74 de 100 mil a 500 mil.

Para poder lograr esta estructura urbana, el Plan propone "la configuración de un sistema urbano nacional que representaría la estructura básica del territorio y estaría compuesto por varios sistemas urbanos integrados (13 en total) a partir de ciudades con servicios regionales que apoyarían el desarrollo de sus áreas de influencia, en las que habría una gama de poblaciones de diversos tamaños, hasta los asentamientos rurales dispersos" (Ibid). Este sis-

tema urbano se configuraría a través de una serie de políticas e instrumentos concretos, a saber:

1. Desalentar el crecimiento de la zona metropolitana de la ciudad de México, haciendo que los beneficiarios paguen el costo real de los servicios públicos, regularizando el establecimiento de nuevas industrias en la zona, descentralizando la administración pública federal y localizando nuevas instituciones de educación superior fuera de la ciudad.

2. Promover la desconcentración de la industria y de los servicios públicos y privados a través de mecanismos financieros y de incentivos fiscales, tarifas diferenciales para servicios públicos y difusión de propaganda sobre alternativas de localización industrial.

3. Inducir el desarrollo de las ciudades regionales y de aquellas ciudades medias con potencial de desarrollo a través del otorgamiento de empréstitos y créditos para actividades productivas, provisión de equipamiento educativo y servicios asistenciales, programas de construcción de viviendas, infraestructura y equipamiento urbano.

4. Promover el desarrollo de sistema de transporte y comunicación interurbana priorizando la creación de un sistema de grandes libramientos a la zona metropolitana de la ciudad de México, a los ejes carreteros que vinculen las ciudades regionales de [illegible] Golfo con las del Pacífico y a las redes interregionales.

5. Estimular el desarrollo de centros de apoyo a la población rural dispersa.

Además de las políticas mencionadas arriba, de alcance a mediano y largo plazo, el Plan señala un conjunto de zonas (10 en total) y de centros de población prioritarios[25] que deberán inicialmente recibir apoyo y que se diferen por su capacidad de absorción de población, su ubicación respecto a los recursos naturales y su pronóstico favorable de generación de empleos, en función del desarrollo acelerado que tienen los diversos sectores económicos en las propias zonas.

Ahora bien, de acuerdo con el decreto presidencial en que se aprueba el Plan queda a cargo de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas coordi

nar la ejecución y cumplimiento del Plan y a la Secretaría de Programación y Presupuesto su promoción, mientras todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán tomar en cuenta los objetivos y las políticas previstas al definir sus acciones y proyectos de inversión que incidan en el desarrollo urbano. En resumen, el Plan ofrece un marco de referencia para la concertación de las acciones sectoriales.

Como comentamos antes no es posible hacer una evaluación crítica del Plan por lo reciente de su presentación. Sin embargo, podemos hacer algunas observaciones que resultan de una primera lectura. Por una parte, es notorio que el Plan se guía tanto por una visión demográfica del desarrollo urbano, al establecer metas de tamaño de población de los centros urbanos para el año 2000, como por el intento de fomentar una jerarquía de tipo rango tamaño entre las ciudades menores a la ciudad de México. En ambos casos la especificidad de las metas propuestas podría ser criticada en tanto el Plan no da elementos para juzgar su factibilidad real ni justifica la visión del sistema urbano que se propone.

En este sentido, por ejemplo, podríamos estar de acuerdo con una política de frenar el crecimiento de la ciudad de México, sin embargo, habría que preguntar qué validez tiene establecer una meta de 20 millones de personas para ella en el año 2000, tanto porque tal precisión parece innecesaria, como porque es difícil creer que una ciudad que ya tiene casi 14 millones podría frenar tanto su crecimiento en el período previsto. Este problema resulta todavía más obvio al considerar que se propone que las otras dos metrópolis existentes (Guadalajara y Monterrey) lleguen a poblaciones de entre 3 y 5 millones, lo cual implica una absorción mínima de 2.5 millones y máxima de 6.5 millones de personas en los próximos 22 años. Esta absorción parece muy baja si por una parte se considera la esperada absorción de 6 millones de habitantes en la ciudad de México y por otra parte si se considera que por el momento representan casi las únicas otras ciudades que ofrecen una localización viable para la actividad descentralizada de la ciudad de México. Podría argumentarse que, de acuerdo con la experiencia histórica mundial, se podría planear un crecimiento de estas ciudades hasta los ocho millones de personas, especialmente dado el interés y propósito de prestar atención prioritaria a la planificación intraurbana.

La segunda serie de comentarios que hacemos en cuanto al Plan se refiere a su relación con el modelo de desarrollo nacional vigente en el país. La presentación del Plan y la importancia que se le da en contraste con la ausencia en este momento de un Plan Nacional de Desarrollo Regional y de un interés a nivel político en el concepto de "desarrollo regional", parecería confirmar que se mantiene la visión urbana, en detrimento del aspecto rural en cuanto a la distribución de la población. Aquí es notorio que el Plan toma como punto de partida el hecho de que la población rural descienda contínuamente, en términos relativos, en el futuro el aumento poblacional, siendo acomodada principalmente en Centros Urbanos. Así, por ejemplo, el Plan toma como dado el hecho de que la población rural representara el 22 por ciento de la población total del país, aunque la misma llegue a ser 130 millones (tendencia actual) o 104 millones de personas (con planificación familiar). La ausencia explícita de cualquier consideración de que las zonas rurales podrían mantener su población, en términos relativos, parece congruente con la orientación que se da en este momento a la estrategia de desarrollo nacional, y representa también una continuación de la orientación que se le dió en el sexenio pasado. O sea, un modelo en que se le da prioridad al desarrollo sectorial, con un énfasis predominante en el sector industrial y donde "la productividad" aparece claramente como la preocupación principal con su significado en cuanto al respaldo a la gran industria eficiente. Por otra parte, el desarrollo agrícola, subordinado a los intereses urbanos-industriales, se rige también por una visión dominada por la productividad en que, en este momento, se presiona notoriamente por una penetración capitalista abierta en el campo. El conjunto de una visión industrial del país y una visión de la difusión de la agricultura capitalista, sin posibilidades de absorber el "excedente" de población rural, significa la consolidación del proceso de urbanización en el país y respalda el contenido del Plan Nacional de Desarrollo Urbano. En este sentido, la importancia que se le da a la descentralización de la población urbana hacia ciudades medianas y el freno que se propone al crecimiento de las tres metrópolis existentes, aparece como una medida para "aliviar" las presiones sociales, económicas y políticas que se presentarían si se siguiera con un proceso de urbanización dominada por una creciente macrocefalia urbana y un inevitable aumento en el desempleo y marginalidad "urbanos".

VI. CONCLUSIONES

Luego de haber analizado las políticas de planificación referentes al desarrollo regional y la distribución territorial de la población en México a partir de 1940, creemos importante rescatar de manera más explícita el problema de las "tesis sobre planificación, desarrollo y distribución espacial de la población" (Geisse, 1978).

En primer lugar puede ser importante aclarar qué entendemos por "vigencia". Pensamos que es posible más de un tipo de "vigencia", situación que en el texto central (Geisse, 1978) no se toma en cuenta. En dicha ponencia se toma como "corpus" del análisis casi exclusivamente discursos teórico-académicos, de diversa orientación ideológica. De aquí podríamos derivar lo que llamaremos "vigencia teórica" o "vigencia académica" de las tesis. Ahora bien, pareciera que lo fundamental en este tipo de estudios es observar la incidencia que han tenido las formulaciones sintetizadas en las tesis en la elaboración y aplicación de políticas públicas. Esta dimensión introduce dos niveles más de "vigencia": el ideológico y el político. Una tesis tendrá vigencia ideológica cuando se declare que las acciones estatales están orientadas por ella, pero en los hechos, en las consecuencias objetivas de las medidas que se toman, no se recupera la formulación de la tesis sino que se provoca un efecto distinto y hasta contrario. Tiene vigencia política una tesis, cuando las medidas que se toman la desarrollan, llevándola a ejecución práctica, con distintos grados de aproximación a sus formulaciones centrales.

Estas dos últimas formas de vigencia tienen vinculación directa con un problema que tampoco se desarrolla, más que circunstancialmente, en el documento central (Geisse, 1978). Se trata de la relación entre las formulaciones teóricas y las condiciones (posibilidades y límites) políticas de su ejecución; de la relación, en coyunturas determinadas, de las fuerzas políticas que condicionan la formulación de políticas, y de las consecuencias que, para esos intereses en juego, tienen las distintas tesis. Solamente en relación al contexto

de posibilidades y limitaciones se puede determinar el carácter de una política y de la vigencia de una tesis.

Veamos, en forma muy sintética, el tipo de vigencia que las tesis han tenido en el período analizado.

De 1940 a 1970 se puede afirmar que, en general, tienen vigencia política las tesis 3, 4 y 8 (Geisse, 1978). Las consecuencias objetivas de las políticas redundan en el mantenimiento de una alta tasa de crecimiento de la población, se promueve el desarrollo de la industria sustitutiva de importaciones de carácter concentrador, tanto del capital como territorial, convirtiendo a la concentración urbana en uno de los medios que contribuyen al desarrollo de la industrialización. Se logra así, como efecto objetivo, proveer de fuerza de trabajo al desarrollo industrial, manteniendo bajo su valor tanto en la industria como en el agro, orientando el desarrollo global del país hacia la acumulación de capital en los sectores capitalistas de la agricultura y en los sectores industriales localizados principalmente en la ciudad de México, Monterrey y Guadalajara.

Desde mediados de los años sesenta comienza a perder legitimidad el predominio de las tesis mencionadas, sobre todo a nivel académico e ideológico. Esto fue motivado por la crisis de la estrategia de "desarrollo estabilizador" que se fundaba en esas tesis.

A partir de 1970 los aparatos del Estado tratan de reaccionar ante la crisis instrumentando medidas que tendieron a readecuar el crecimiento de la economía y las relaciones políticas a los cambios ocurridos, tanto en lo interno como en lo internacional. La política demográfica llegará a orientarse por la tesis número uno, lanzándose medidas que tiendan a detener el crecimiento poblacional. Esto se relaciona con el otro problema fundamental que orienta estas políticas: la concentración demográfica. Se tratará de retener la población rural pretendiendo afincarla creando fuentes de trabajo y distribuyendo el ingreso en las zonas rurales, especialmente las más atrasadas y de producción tradicional. Simultáneamente, al agotarse las posibilidades de expansión del proceso sustitutivo por el angostamiento del mercado interno, se piensa continuar la acumulación por medio de la producción para el mercado externo, tratándose de impulsar la exportación de productos industriales. En consecuencia, el abandono de la tesis número 4 no supuso la adopción estricta de las tesis 5 ni 6, sino

por el contrario un intento de salir al exterior con bienes industriales al tiempo que se trataba de ampliar el mercado interno, incorporando a las poblaciones rurales, para los bienes industriales de consumo. Este cambio supone necesariamente la promoción de industrias modernas, y en consecuencia, la continuación de la concentración de capital y, tal como ha sido el proceso, también territorial. El abandono de la industrialización sustitutiva no significa, en este caso, el abandono del papel concentrador de la población que tuvo la industria. Paradójicamente se lanzan programas que se orientan por la tesis número 7, es decir, se abandona la creencia en la funcionalidad de las grandes concentraciones urbanas y, a nivel de la formulación de políticas, se postula la descentralización, tanto de la actividad privada como de la admimistración pública.

Por último, queremos recuperar algo que mencionamos al iniciar estas conclusiones: la necesidad de una perspectiva política y por lo tanto global de estos temas.

No debe separarse la percepción "técnica" o instrumental de los problemas regionales y más aún de las intervenciones estatales, de su planteamiento político. La acción técnica debe ubicarse como un elemento subsidiario o secundario en relación a los determinantes políticos. De ese modo, el discurso acerca de las posibilidades de la acción institucional por medio de planes, programas y acciones de planificación, debe ser consecuencia de un análisis político de los problemas para no manifestarse en una suerte de vacío social. No deben solamente ser identificadas las deficiencias instrumentales a nivel teórico y técnico y su posible inadecuación a la realidad, lo fundamental es poder explicar el sentido político de la aparición o ausencia de medidas sobre lo regional y la distribución de la población.

ANEXO 1

A. Discurso Político de Luis Echeverría

1. Del discurso político de Luis Echeverría en el período Octubre 1969-Noviembre 1970: (pre. toma de posesión).

"México debe acelerar en los próximos años la producción en todos sus aspectos. Si se logran progresos en la agricultura y la ganadería, automáticamente la industria nacional, de modo directo o indirecto, tendrá un gran avance. La transformación de la agricultura de extensiva a intensiva, será otra fuente de ocupación en el campo, pasa que los campesinos coman mejor y puedan industrializar sus productos, aunque sea en forma rudimentaria" (ante una Comisión de la Asociación Nacional de Uniones de Crédito Agrícola y Ganadera, 29 de Octubre, 1969).

"Iremos a los campos de México para estudiar sus problemas y estimularemos, por justicia y por interés económico general del país, el desarrollo del mercado interno sobre la base de otorgar mayores ingresos a los campesinos a efecto de que eleven sus niveles de vida, y que, al mismo tiempo, la industria encuentre, mediante su expansión, bases para un mayor empleo de obreros ahora desocupados" (entrevista por la T.V. de Monterrey, 31 de Octubre, 1969; citado en "Ideario de Luis Echeverría", Polémica, V.II, México, 1970).

"México tiene aún muchas regiones despobladas y muchos recursos inexplorados que requieren de una planificación demográfica para incorporar esas zonas al ritmo de desarrollo del país" (entrevista de prensa, 7 de Diciembre, 1969).

"Hemos postulado ... que no debemos dudar ante nuestro futuro y que debemos esforzarnos por colonizar nuestras costas, tierras que tienen agua y que no tienen habitantes: la península de Baja California, Tabasco, Quintana Roo, Campeche, el Sur de Yucatán. Es una conquista interna que no viola derechos humanos, que no destruye soberanías, que no crea colonias: la conquista de nuestro propio territorio" (entrevista de prensa, 23 de Enero, 1970).

"Por efecto de la concentración industrial en unas cuantas zonas del país, el signo de nuestro desarrollo es el desequilibrio regional. Este desequilibrio se refleja en un quebranto constante de los precios de intercambio que reciben y que pagan las entidades agrícolas. Las zonas de economía precaria perciben ingresos que no corresponden al trabajo invertido, sobre todo si se comparan con lo que tienen que erogar para adquirir satisfactores provenientes de otras regiones. La industrialización del campo presenta una fuente importante de empleo y un mecanismo compensatorio para el desajuste económico nacional" (Oaxaca, 20 de Marzo, 1970).

"La causa del desarrollo regional es vital para la nación" (Reunión Nacional para el Estudio del Desarrollo Regional, Aguascalientes, 19 de Mayo, 1970).

"Desde un punto de vista esencial, el desarrollo regional se identifica con una tarea y un objetivo, llevar a todo el país, con la máxima intensidad posible, la política de la Revolución Mexicana. Esta política es una acción de fomento de la economía, de transformación de las relaciones sociales con un sentido justiciero, de salubridad, de bienestar y cultura para el pueblo" (idem.).

"Una observación del conjunto de los problemas nacionales, nos conduce a concluir, que, para vencer el atraso y superar nuestras grandes dificultades, los mexicanos de esta época estamos obligados a eliminar o amortiguar -en el plazo más breve posible- toda forma de desigualdad. La desigualdad social ... (es) ... el más serio de los problemas de la sociedad mexicana de nuestro tiempo ... La desigualdad regional ... participa de los problemas de la desigualdad social. En definitiva, las desigualdades que padecemos pueden resumirse en una sola cuestión: nuestro incipiente desarrollo social y económico" (ibid.).

"Las condiciones físicas y los recursos naturales se encuentran en la base de todo intento de promoción regional. Muchas zonas del país disponen de mejores condiciones para el progreso industrial que otras en que éste ha alcanzado enorme crecimiento. Basta fortalecer la red de infraestructura y transferir los recursos técnicos y económicos indispensables para que pudiera iniciarse en ellas un proceso acumulativo de desarrollo. Las exenciones fiscales que a menudo se conceden no representan un estímulo suficiente para la inversión, si no existen bases sólidas para que las empresas puedan ser productivas. Lo que importa es una acción paralela del sector público y del sector privado para llevar fuentes de trabajo donde existen riquezas

naturales y disponibilidad de recursos humanos" (ante la Reunión Nacional de Estudio para el Desarrollo Industrial, 27 de Junio, 1970).

2. Del discurso ofrecido en la toma de posesión de Luis Echeverría como presidente de México, 1º de Diciembre, 1970:

"Subsisten graves carencias e injusticias que pueden poner en peligro nuestras conquistas: la excesiva concentración del ingreso y la marginación de grandes grupos humanos que amenazan la continuidad armónica de nuestro desarrollo".
"Para el Ejecutivo Federal, gobernar será distribuir equitativamente el fruto de redoblados esfuerzos, hacer que las regiones y los grupos más afortunados contribuyan al desenvolvimiento de los más atrasados".

"No es cierto que exista un dilema inevitable entre la expansión económica y la redistribución del ingreso. Quienes pregonan que primero debemos crecer para luego repartir, se equivocan o mienten por intereses".

"En muchos miles de poblados falta lo elemental para vivir con decoro, pero también la excesiva concentración urbana genera peligrosas deformaciones. Nos enfrentamos a problemas como el subempleo crónico, las tensiones psíquicas y la contaminación del ambiente que atacaremos sin demora, pero que sólo se resuelven a fondo por la descentralización de las fuentes de trabajo".

"El atraso y la marginación de algunos grupos indígenas son fenómenos de subdesarrollo. Mientras no los incorporemos al avance de la comunidad serán extraños en su propia tierra".

"Evitaremos que los beneficios de la civilización sigan concentrándose en unas cuantas zonas: es urgente remodelar el espacio económico, crear polos de crecimiento ... multiplicaremos los procesos de penetración para ir al encuentro de las aspiraciones rurales".

"... No descansaré un solo día del sexenio en la tarea de promover el mejoramiento de los campesinos y del medio rural... Transferiremos al campo un volumen mayor de recursos financieros. Los bajos niveles de ocupación rural nos obligan a diversificar las explotaciones y a transformar en mucho mayor medida que hasta ahora, las materias primas y a establecer centros artesanales y fabriles donde el hombre pueda trabajar más y vivir mejor".

B. Declaraciones del Sector Privado

1. De la CANACINTRA:

"(Pedimos) que se descentralice la industria ... Así habría suficientes fuentes de trabajo para retener en la provincia la fuerza laboral, que normalmente emigra a los centros urbanos provocando la conformación de cinturones de miseria .... (un) capítulo muy importante es modificar la estructura económica del campo con el procesamiento de los problemas agropecuarios primarios con la participación efectiva de los valores agrícolas por procesamiento a los productos primarios. ... Pretendemos estar presentes en el aceleramiento, al máximo, de la industrialización de la provincia" (palabras del Ing. Agustín Fouquet, presidente de la CANACINTRA en conferencia de prensa reportado en Excelsior, el 24 de Octubre de 1969, "Opinión favorable de la CANACINTRA para Echeverría").

"... Los subsidios en transportes, alimentos y vivienda en el D.F., deben eliminarse para corregir la estructura relativa de precios entre éste y la provincia ... Una medida restrictiva que podría ser muy efectiva, sería la de imponer un impuesto a toda industria que se establezca en el área de estudio. Los gobiernos de los Estados han expedido "Leyes de Fomento Industrial", mismas que no son otra cosa que exenciones de impuestos. Sin duda, sería mucho mejor lograr una exención de los impuestos federales sobre utilidades ..... Aunque de hecho algunas de estas medidas ya se están aplicando, creemos que falta una determinación mucho más fuerte por parte del Gobierno Federal para acelerar el proceso de descentralización económica. Es particularmente importante que en aquellas partes donde la iniciativa privada no es muy activa, el Gobierno dé toda clase de facilidades para alentar a invertir y hacer que salga del letargo en que se encuentra". (Cámara de la Industria Metálica de Guadalajara, Jalisco: "Descentralización Económica e Iniciativa Privada", Memoria del VI Congreso Nacional de Industriales, Febrero de 1970, Guadalajara, Jalisco, CANACINTRA, México).

"... Ya que es preocupación del gobierno "alentar el desarrollo regional", es en estos programas de desarrollo regional donde la pequeña y mediana industria tiene asignada una función económica importante que deberá traducirse en mayor generación de empleos y contribución a la producción industrial correlativamente al crecimiento de las grandes industrias... ... La pequeña y mediana industria tienen campo de acción lo mismo en la industria como en los servicios, pero sobre todo su proyección en la agricultura debe ser relevante, porque es necesario se generen recursos que beneficien y arraiguen

al gran sector de población rural ...
... resulta que en nuestro país solamente es aprovechable el 60 por ciento de sus recursos humanos disponibles. De aquí la importancia de propiciar el desarrollo industrial no solamente a través de grandes empresas, sino mediante el establecimiento de pequeñas y medianas industrias en el campo ..... El establecimiento de plantas industriales de los procesos del campo, indudablemente que convertirán a la agricultura en una actividad más remunerativa. (De "La Cámara Nacional de la Industria de Transformaciones ante el desarrollo económico y social de México, 1. Breve análisis del desarrollo industrial de México: h) El papel de la pequeña y mediana industria en el marco del desarrollo regional", XXXI Asamblea General Anual Ordinaria, 1972).

"El descentralizar la actividad económica significa dar una solución a la concentración que se da en las zonas urbanas, y, a la vez aprovechar los recursos que existen en las diferentes regiones del país. También se favorece el nacimiento de polos de desarrollo, y de esta manera se evitan los factores negativos de la concentración ...
Es necesario descentralizar la industria, porque la excesiva concentración demográfica nos ha llevado a problemas tan graves como el que representa la oferta de servicios públicos en los núcleos de concentración ... lo que representa un costo social demasiado alto que el país no está en condiciones de afrontar ... La localización industrial obedece a "situaciones de mercado". Esto se traduce en un "incremento de costos", olvidándose frecuentemente factores tan importantes como suministros y la comercialización para el exterior especialmente, y el propio aprovechamiento integral de recursos ... La situación expresada ha alcanzado el punto en el que la industria (incluso la óptimamente localizada) sufre, tanto los incrementos en costos ya mencionados, como las llamadas deseconomías externas, que impiden el sano desarrollo a la incipiente fase de sustitución de bienes de capital e intermedios, así como de manufacturas destinadas al comercio exterior ...
A corto plazo se plantea la necesidad de establecer industrias manufactureras entre el triángulo formado por las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey, ya que la creación inmediata de las disponibilidades de infraestructura, agua, servicios, transporte y comunicaciones requiere inversiones en gran escala a las cuales el país no está en situación de afrontar ... En segundo lugar, y a mediano plazo, es necesario planear la creación de nuevos polos de desarrollo localizados en las zonas costeras del país, ya que es notoria la falta de industrias en esas regiones ..." ("La CANACINTRA ante el análisis del desarrollo industrial de México: c) Descentralización", CANACINTRA XXXI Asamblea General Anual Ordinaria, 1972).

2. De otras organizaciones empresariales:

"Con objeto de favorecer la industrialización regional, los empresarios piden que el Estado construya obras de infraestructura, otorgue estímulos fiscales y crediticios, propicia la formación de empresarios en el interés del país y favorezca la asociación de capitales de provincia con los nacionales provenientes de las zonas más desarrolladas". (Del "Declaración sobre Problemas Actuales", Comité Coordinador Empresarial (CCE), Mayo, 1975).

ANEXO 2

El período 1970-76 se caracterizó por un número elevado de acciones concretas de contenido regional llevados a cabo por el gobierno. En este anexo tratamos de ofrecer una visión comprensiva pero sumaria de dichas acciones, de su orientación y sus objetivos explícitos. Para ello hemos clasificado las acciones de acuerdo con sus alcances y su relación particular con lo regional.

A. Acciones de cobertura nacional potencial, con objetivos explícitos en términos del "desarrollo regional". Aquí debe distinguirse entre programas cuya orientación es predominantemente hacia zonas rurales y aquellos orientados hacia el sector urbano-industrial.

1. Programas rurales

a) Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER):

El PIDER se establece en 1973 bajo la Coordinación de la Dirección General de Inversiones Públicas de la Secretaría de la Presidencia con la participación de 21 entidades sectoriales del sector público.

El objetivo general de este programa se definió como el desarrollo regional de zonas que cuentan con recursos o población más o menos homogénea en uno o varios municipios preferentemente con superficie conjunta de 5 mil Km^2, con suficientes centros de población entre 300 y 3 000 habitantes y con la posibilidad de desarrollar uno o varios centros de actividad económica de influencia regional, para propiciar ocupación permanente y mejor remunerada, mayor arraigo en el campo y un nivel de vida más alto y digno para la población de la región en su conjunto.

El programa empieza a implementarse en 1973 en 41 regiones, número que se incrementa a más de cien en 1976. Las inversiones autorizadas para el PIDER, entre 1973 y 1976, ascienden a 7 000 millones de pesos. Las comunidades directa o indirectamente beneficiadas ascienden a 14 762 y las acciones

del programa llegan a 14.7 millones de personas, el 65 por ciento de la población rural del país.

b) Plan Nacional de Nuevos Centros de Población Ejidal (P.N.N.C.P.E.)

Este Plan fue iniciado en 1971 por la Secretaría General de Nuevos Centros de Población Ejidal del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización para crear nuevos centros en los siguientes términos:

"El Plan tiende a lograr una correcta y planificada redistribución de los habitantes del país con el desplazamiento de campesinos con derechos a salvo se lleva paz a las regiones sobrepobladas al desterrar el fomento de intranquilidad que producen las condiciones tan precarias de la vida de los hombres carentes de tierras; se incorporan al caudal de la economía nacional grandes extensiones de tierras litorales que no producían beneficio alguno al país; se evitarán no solamente la migración de las áreas rurales a los focos de atracción metropolitana, también la salida de los campesinos de México que buscan en el extranjero fuentes de trabajo, al presentárseles la perspectiva de obtener éstas en su propia patria, se obtiene un mejoramiento inmediato en las condiciones de vida de los beneficiarios del programa y al aumentar los ingresos de una porción importante del sector campesino, se ponen las bases efectivas para el desarrollo de una poderosa Industria Nacional incrementando el número de consumidores que el país precisa y principalmente se cumple un postulado revolucionario buscando que todos los mexicanos participen unidos en el disfrute común y equitativo de los bienes nacionales que encierra nuestro territorio" (Plan Nacional de Nuevos Centros de Población Ejidal P.N.N.C.P.E. emitido por la Secretaría General de Nuevos Centros de Población Ejidal del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización).

El Plan corresponde a las provisiones hechas en la "Nueva Ley de Reforma Agraria" del 16 de Abril de 1971 en su capítulo séptimo (artículos 242-248) sobre Redistribución de la Población Rural y Nuevos Centros de Población Ejidal.

2. Programas urbano-industrial

a) Programa de ciudades industriales SOP-NAFINSA

Este programa se establece en 1971, para la construcción de nuevas ciudades con la participación de la Secretaría de Obras Públicas y Nacional Financiera S.A. La SOP se encargó de la localización de las nuevas ciudades, de los proyectos urbanísticos y de la adquisición de terrenos y construcción de obras de infraestructura y urbanización; Nacional Financiera, a través del "Fideicomiso de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales (FIDEIN)", de la promoción para las ventas de los terrenos urbanizados y sus mecanismos de recuperación.

Los objetivos del Programa se formularon de la siguiente manera: a) contribuir a la disminución de las disparidades regionales; b) fortalecer nuevos "polos de desarrollo" con fuerza para atraer población; c) promover la industrialización regional; d) contribuir a la creación de empleo; y e) contribuir al mejor ordenamiento territorial.

El programa se propuso como meta principal fortalecer 45 ciudades en la República, creando una nueva ciudad cercana a la existente. Hasta 1976 se echaron a andar 20 proyectos para la construcción de ciudades industriales, de los cuales se habían terminado 16.

b) Ampliación del régimen de maquiladoras

El régimen de maquiladoras, establecida en 1965 para atraer la industria maquiladora norteamericana a la Zona Fronteriza, se amplió el 31 de diciembre de 1972 a través de modificaciones al Párrafo Tercero del Artículo 321 del Código Aduanero, permitiendo su establecimiento en todo el territorio nacional, excepción hecha de las zonas consideradas altamente industrializadas, con el propósito de coadyuvar a un desarrollo regional más equilibrado; obtener divisas por vía de exportaciones; generar fuentes de empleo y calificar la mano de obra.

c) Decreto de descentralización industrial (23 de Noviembre de 1971)

El decreto declara de utilidad nacional el establecimiento y ampliación de empresas que se estime necesario fomentar, mediante el otorgamiento de estímulos fiscales, ayudas y facilidades de diversa índole para impulsar el desarrollo regional, crear oportunidades de trabajo, elevar el nivel de vida de la población, fortalecer el mercado interno e incorporar al mayor número de habitantes al progreso nacional, aumentar las exportaciones, sustituir importaciones y propiciar una planta industrial mejor integrada con elevados niveles de eficiencia productiva.

Para la implementación del decreto se estableció una Comisión Intersecretarial integrada por las Secretarías de Industria y Comercio y de Hacienda y Crédito Público.

d) Decreto que señala los estímulos, ayudas y facilidades que se otorgarán a las empresas industriales a que se refiere el decreto del 23 de Noviembre de 1971 (20 de Julio de 1972)

El decreto tiene la función de operacionalizar el 23 de Noviembre de 1971 estableciendo las industrias que pueden beneficiarse y los estímulos concedidos de acuerdo con la zonificación del país. Se identifican tres zonas para fines de una aplicación diferencial de los incentivos.

Las zonas son las siguientes:

Zona 1: Distrito Federal y los Municipios de Atizapán de Zaragoza, Coacalco, Cuautitlán, Ecatepec, Naucalpan, Tlalnepantla, Tultitlán y Texcoco del Estado de México; los Municipios de Apodaca, Garza García, General Escobedo, Guadalupe, Monterrey, San Nicolás de los Garza y Santa Catarina del Estado de Nuevo León y el Municipio de Guadalajara.

Zona II: Los Municipios de Tlaquepaque y Zapopan del Estado de Jalisco; los Municipios de Lerma y Toluca del Estado de México; los Municipios de Cuernavaca y Jiutepec del Estado de Morelos; los Municipios de Cuautlancingo, Puebla y San Pedro Cholula del Estado de Puebla y el Municipio de Querétaro del Estado de Querétaro.

Zona III: El resto del territorio nacional.

En suma, Zonas I y II comprenden las ciudades industriales más importantes del país y sus zonas aledañas.

Las industrias que podrán disfrutar de los estímulos incluyen: industrias nuevas para el municipio y el país; las que aprovechan los recursos naturales de la zona; las empresas que cubren faltantes del consumo nacional que no sean de carácter transitorio y que en el último año hayan sido superiores al 20 por ciento de dicho consumo; las empresas que racionalicen su producción y aumenten su eficiencia y productividad; las empresas que inviertan el importe derivado de la enajenación de bienes inmuebles del activo fijo en el establecimiento o ampliación de industrias en Zonas II y III; aquellas empresas cuyo fomento sea de particular interés para el país en cuanto a desarrollo nacional o regional, creación de fuentes de trabajo y la mejor integración de la planta industrial.

Los estímulos, ayudas y facilidades que se ofrecen se aplican casi en su totalidad a las Zonas II y III con un mayor peso dado a esta última.

Se diferencian de acuerdo con los distintos tipos de industria enunciada en Artículo I, incisos I a VII. Los estímulos cubren: impuestos de importación sobre maquinaria y equipo; impuesto de timbre; impuesto sobre la renta que corresponda a las ganancias derivada de la enajenación de bienes inmuebles de activo fijo; depreciación acelerada de inversiones para efectos del pago de impuesto sobre la renta; reducción de la percepción neta federal del impuesto sobre ingresos mercantiles o de los impuestos especiales equivalentes que gravan la venta de primera mano.

Las ayudas y facilidades se ofrecen a empresas con capital social hasta de cinco millones de pesos e incluyen: asesoría técnica, obtención de créditos con apoyo en los fondos creados por el Gobierno Federal; estudios de preinversión y factibilidad, investigación de mercados; asesoría sobre tramitación y adquisición de maquinaria y equipos.

Los plazos de los estímulos, ayudas y facilidades varían entre 3 y 10 años.

Para recibir los beneficios las empresas deberán entre otras poseer una estructura de capital social con participación mexicana mínima de 51 por ciento; no pagar al exterior una cantidad superior al 31 por ciento de sus rentas netas anuales; y tener como mínimo un 60 por ciento de contenido nacional dentro de su costo directo de producción.

B. Acciones orientadas hacia zonas o regiones particulares.

1. Comisión nacional de las zonas áridas

Se creó por decreto el 5 de Diciembre de 1970 integrado por representantes de las Secretarías de Industria y Comercio, Agricultura y Ganadería, Recursos Hidráulicos y Salubridad y Asistencia; el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, Instituto Nacional de Comercio Exterior e INDECO; y de los Gobiernos de Baja California Sur, Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas, San Luis Potosí, Zacatecas, Durango e Hidalgo. Los objetivos de la Comisión se expresan en términos de la promoción del desarrollo de las zonas áridas del país.

Las zonas áridas comprenden aquellas zonas en que no es posible obtener cosechas costeables de cereales en ningún año, a menos que se disponga de riego; y aquéllas en que a causa de la escasa precipitación pluvial, las cosechas de cereales son de muy bajo rendimiento y se pierden totalmente en el cincuenta por ciento de los años de cultivo, aproximadamente como promedio.

2. Programa de desarrollo económico fronterizo

Se estableció en 1971, con antecedentes en el Programa Nacional Fronterizo (1961) y el Programa de Aprovechamiento de la mano de obra sobrante a lo largo de la Frontera Norte con Estados Unidos (1965).

La creación del programa respondió a la vigencia de la problemática de vinculación económica y de ausencia de integración con respecto a la economía nacional de la zona fronteriza.

Constituye un programa de desarrollo integral con el que se pretende resolver en forma conjunta y coordinada los problemas que enfrentaban la agricultura, la industria y el comercio. Se procura rescatar el mercado fronterizo en beneficio de los productores nacionales; fomentar la producción de artículos suficientes para satisfacer las necesidades del habitante fronterizo, que contribuyan a la sustitución de importaciones, permitan la exportación y aprovechamiento de los recursos naturales y además fomentar la exportación de artículos nacionales manufacturados y estimular las actividades agropecuarias.

Para poner el programa en práctica se estableció la Comisión Intersectorial para el desarrollo de la Zona Fronteriza y Perímetros Libres (11 de mayo, 1972). En marzo de 1974 se expide un decreto que declara de utilidad nacional el establecimiento de pequeñas y medianas industrias en la franja fronteriza norte y las zonas de perímetros libres.

3. Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec: (20 de Marzo, 1972)

Esta comisión se crea con la participación de 19 Secretarías o Departamentos de Estado y organismos descentralizados del Gobierno Federal y abarca parte de los Estados de Oaxaca, Veracruz, Chiapas y Tabasco los cuales participan en la Comisión a través de un representante de sus gobiernos estatales. El objetivo de la Comisión es el de promover el incremento de las actividades en materia de explotación y aprovechamiento de los recursos minerales, agropecuarios, forestales y pesqueros así como el fomento de su transformación industrial y de su comercialización.

El 6 de Abril de 1973 se emite un decreto que establece los estímulos, ayudas y facilidades a otorgarse a las actividades industriales, pesqueras, forestales y turísticas que coadyuven al desarrollo económico del Istmo.

4. Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral de la Península de Baja California (5 de Abril de 1973)

La Comisión está integrada por 11 Secretarías de Estado y un representante del Territorio de Baja California Sur y del Estado de Baja California. El objetivo de la Comisión es el de promover el incremento de las actividades en materia de explotación, uso y aprovechamiento, entre otros, de los recursos turísticos y pesqueros así como el fomento de su transformación industrial y comercialización.

5. Decretos por los que se crean los Centros Coordinadores Indigenistas de las Regiones

Mixe, con jurisdicción en el Estado de Oaxaca; Maya con jurisdicción en el Estado de Yucatán; Tzeltal, Tzotzil, Tajolabal y Lacandona con jurisdicción en Chiapas (todos el día 21 de Septiembre de 1971).

Los centros dependientes del Instituto Nacional Indigenista tenían las siguientes funciones: estudiar las condiciones económicas, sociales y culturales de los grupos étnicos correspondientes y formular y ejecutar los programas necesarios que en forma integral tiendan a mejorar económica, social y culturalmente a la población.

6. Acuerdo por el cual se modifica el Acuerdo que crea el Centro Coordinador Indigenista Cora-Huichol para denominarlo el Centro Coordinador para el Desarrollo de la Región Huicot (10 de Noviembre de 1971)

La región Huicot se entiende como el área de la Sierra Madre Occidental habitada por los grupos étnicos Cora-Huichol, tepehuano, tepecano, mexicanero y mestizo situada en los Estados de Durango, Zacatecas, Nayarit y Jalisco.

El Centro se integra por representantes de diversas Secretarías de Estado y agencias descentralizadas del Gobierno y de los Estados con los siguientes objetivos: promover la explotación de los recursos naturales, procurando que los beneficios que se obtengan se reinviertan en la propia zona a fin de integrar a sus habitantes al desarrollo económico y social de la nación.

7. Comités Promotores del Desarrollo Socio-Económico de los Estados de la República (1971-1975)

Los Comités se establecen, por decreto presidencial, en cada uno de los Estados de la República. Entre 1971 y 1973 se establecen comités en Yucatán, Chiapas y Oaxaca, durante 1974 y el primer mes de 1975 se establecen en las demás entidades federativas.

Su integración y funciones cambian a lo largo del período 1971-74 pero con el decreto del 28 de Enero de 1975 dispone una integración y funciones comunes para todos los comités.

En esa fecha la integración de los comités se determina de la siguiente manera: los funcionarios de mayor jerarquía del Gobierno Federal que actúen en el Estado que los Gobernadores creen convenientes; por los funcionarios de los gobiernos estatales designados por los Gobernadores; por los Ayuntamientos que libremente acepten participar y por las personas representativas de los sectores activos de la entidad que inviten los Gobernadores.

Los Comités tienen las siguientes funciones (1975):

- promover y coordinar la ejecución de las obras de las diferentes dependencias federales y fomentar las diversas actividades de los integrantes de la población de la Entidad para impulsar el desarrollo socio-económico del mismo;
- acordar el establecimiento de Comisiones Regionales de Desarrollo, cuando el cumplimiento de sus objetivos y de sus programas lo requiera;
- levantar inventarios de los recursos del Estado;
- preparar programas a corto, mediano y largo plazo;
- elaborar proyectos generales de inversión;
- fomentar el aprovechamiento racional de los recursos del Estado, promover su desarrollo industrial y comercial, y
- incrementar el empleo productivo en el campo y en la ciudad.

Con la aprobación de la Ley General de Asentamientos Humanos en 1976 (véase C 2 abajo) se ampliaron las funciones de los Comités para ayudar en la formulación del Plan Nacional Urbano, los planes para las zonas conurbadas y los planes estatales y urbanos de desarrollo urbano.

C. Acciones de Coordinación y Legislativas.

1. Comisión Nacional de Desarrollo Regional (Decreto Presidencial del día 28 de Enero de 1975)

La Comisión se integra de manera permanente por las Subsecretarías y Directores Generales de unas 26 agencias sectoriales del Gobierno Federal; y en forma eventual por representantes de organismos descentralizados, empresas de par-

ticipación estatal y fideicomisos del Gobierno; por representantes de organizaciones nacionales relacionadas con la industria, el comercio, la actividad agropecuaria, la banca, etc.; y los Gobernadores de los Estados cuando se traten cuestiones relativas al desarrollo de sus entidades.

Se le asignan funciones relacionadas con:

I. elaborar y proponer programas de desarrollo económico y social a corto, mediano y largo plazo para dos o más Entidades Federativas, tendientes al mejor aprovechamiento de sus recursos humanos y naturales;

II. sugerir lineamientos para la programación de la inversión pública federal, y criterios que permitan ampliar su rendimiento en la escala regional;

III. emitir opinión respecto a las proposiciones de programas de inversiones federales anuales presentadas por los Comités Promotores del Desarrollo Socio-Económico;

IV. coordinar las inversiones públicas federales entre sí, y compatibilizarlas con las locales a fin de fortalecer el desarrollo regional;

V. hacer recomendaciones a los Comités Promotores del Desarrollo Socio-Económico, a efecto de que las acciones de esos organismos sean congruentes con las políticas generales de desarrollo regional y nacional;

VI. auspiciar la realización de estudios de viabilidad técnica y económica para el fomento de los recursos agrícolas, ganaderos, mineros, hidráulicos, energéticos, industriales, turísticos y otros con que cuentan las diferentes entidades;

VII. promover y coordinar la ejecución, de obras de las diferentes dependencias federales, así como el establecimiento de empresas y organizaciones productivas, cuya finalidad sea el aprovechamiento de los recursos regionales, a efecto de incrementar la creación de fuentes de empleo en los medios rural y urbano, de acuerdo con los programas aprobados;

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

IX. impulsar la capacitación técnica de los recursos humanos para coadyuvar al logro de las metas de desarrollo regional;

X. las demás necesarias para el cumplimiento de sus objetivos.

Con la aprobación de la Ley General de Asentamientos Humanos, la Comisión cambia de nombre para constituirse como "la Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano", asumiendo funciones adicionales relacionadas con las indicaciones de la Ley General (véase punto 7 arriba).

2. Ley General de Asentamientos Humanos

La Ley General de Asentamientos Humanos (1976) tiene por objeto: establecer la concurrencia entre los distintos niveles de Gobierno para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional; fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; y definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios. La Ley determina que la regulación y ordenación de los asentamientos se llevará a cabo a través de un plan nacional de Desarrollo Urbano (éste, en una primera versión, se presentó al Presidente José López Portillo en Enero de 1978), de planes estatales y municipales y de planes de ordenación de las zonas conurbadas.

NOTAS

1/ Este trabajo utiliza gran parte de los elementos incluidos en la ponencia presentada por los autores en el Seminario sobre La Cuestión Regional en México, llevado a cabo en El Colegio de México, 24-29 de abril, 1978, dando un mayor énfasis a los problemas de la distribución de la población y ampliando el análisis para incluir el período más reciente, 1976-78.

2/ En nuestro trabajo distinguimos "situación" de "problema". La primera se refiere a la descripción del estado de un aspecto determinado de la realidad social, en ese sentido, la "situación" de la distribución de la población representa la descripción de los desequilibrios demográficos que existen entre áreas territoriales de un mismo país, utilizando las medidas que se crean convenientes (concentración, dispersión, migraciones, etc.). Por su parte, la noción de "problema" supone la transformación de una "situación" en un ámbito de interés social que, en función de los actores comprometidos y de los intereses en juego, necesita de una resolución, sea por medio de las instituciones de la sociedad civil (excediendo ya a los directamente interesados) o bien por medio del Estado. Un "problema" es asumido tal por importantes conjuntos de la sociedad, en relación a su percepción social, a los intereses en juego y a su vinculación con los proyectos de las clases y fracciones fundamentales que, en una coyuntura determinada, demandarán la intervención de los aparatos del Estado.
Es importante tener en cuenta que la "problematicidad" académica de una situación no coincide necesariamente con la percepción política de la misma. Igualmente los términos con los que se define dicho problema pueden diferir ampliamente.

3/ Entre 1970 y 1976 el gobierno se encabeza por el Lic. Luis Echeverría Alvarez, y, por el período 1976-82 por el Lic. José López Portillo.

4/ Refiriéndose al gobierno de Cárdenas 1934-1940, Ianni dice: "Ese gobierno se caracteriza por la importancia de las medidas económicas y políticas que adopta. Los ferrocarriles y las empresas petroleras son nacionalizadas. El partido de la revolución, que es el partido del gobierno, es completamente reestructurado, para integrar orgánicamente campesinos, obreros, funcionarios y militares en la disciplina y los intereses del poder nacional. El más poderoso político nacional, el ex-presidente general Plutarco Elías Calles, y el más importante dirigente sindical del país, Luis N. Morones, representantes de las tendencias más conservadoras en el partido de la revolución, son expulsados del país. Se amplía y sistematiza la participación del gobierno en las relaciones de producción, en las inversiones públicas, en la dinamización de las fuerzas productivas y en apoyo del capital privado" (Ianni, O., 1977, 14).

5/ "Desde un punto de vista global, al Estado le corresponderá impulsar de manera determinante el desarrollo de las fuerzas productivas, concluir la integración física de la nación iniciada por Díaz con la construcción de una extensa red ferroviaria, crear una vasta gama de agencias gubernamentales relacionadas directamente con el desarrollo económico y, en fin, participar en forma directa en el proceso productivo a través de la constitución de industrias básicas. Desde la perspectiva concreta e inmediata de quienes en ese entonces controlan el poder político, el Estado habría de servir como el vehículo fundamental para el ascenso y la consolidación, en lo económico, lo político y lo social, de lo que hoy se conoce como la "familia revolucionaria" (Cordera, 1971, p. 479).

6/ La industria pequeña y mediana está representada institucionalmente por una organización empresarial -LA CANACINTRA (Cámara Nacional de la Industria de la Transformación)- que se creó en 1941 y que se ha presentado como abanderado del nacionalismo. Por la manera de su creación y su ideología subsiguiente se ha visto a la CANACINTRA como un apoyo continuo al Estado (Véase Alcázar, 1977 y Arriola, 1977).

7/ Si bien la presente pareciera una caracterización dualista del desarrollo rural, no debe pensarse en dos sectores autónomos. El sector llamado tradicional está integrado a la acumulación capitalista del sector moderno. Por ejemplo, por medio del aumento de la fuerza de trabajo para el sector capitalista o bien incrementando el "ejército rural de reserva" y consiguientemente deprimiendo los salarios. De esta forma contribuye a mantener bajos los precios de los productos rurales y, consecuentemente bajos a los salarios industriales (véase Montes de Oca, 1978, p. 60).

8/ De las 251 empresas extranjeras establecidas en 1965, 9.5 por ciento se crearon antes de 1931; entre 1931 y 1940 fueron creadas el 12 por ciento, y entre 1941 y 1965 el 78.4 por ciento (Cinta, 1974).

9/ El 33.69 por ciento de las 251 empresas corresponde a Productos Químicos, el 13.18 por ciento a minerales no metálicos, el 9.97 por ciento alimentos, el 5.96 por ciento construcción y reparación de maquinarias, el 5.22 por ciento productos metálicos y el 4.38 por ciento equipos de transporte. En esos seis sectores está el 72.4 por ciento de las 251 empresas extranjeras (Cinta, 1974).

10/ La Zona Metropolitana de la ciudad de México comprende al Distrito Federal más aquellos municipios del Estado de México contiguos a éste que tienen características urbanas y que mantienen una interrelación socio-económica directa constante e intensa con el D.F.
Al hablar de la concentración de la industria en los Estados de Nuevo León, Jalisco y Puebla, se puede asumir que en cada caso un porcentaje en exceso de 90 por ciento se concentra en su ciudad principal y municipios colindantes -Monterrey, Guadalajara y Puebla. De la industria concentrada en el Estado de México más del 90 por ciento se encuentra en aquellos municipios que forman parte de la zona metropolitana de la ciudad de México (véase Unikel, et.al., 1976).

11/ En la ausencia de datos empíricos sobre el consumo regional para los años 1940-1970 es difícil ser preciso en cuanto al poder del mercado concentrado en las zonas metropolitanas del país. Un estudio de Olizas (1973) muestra que para 1972 el Distrito Federal concentraba solamente 14.20 por ciento de la población nacional pero consumía 50.8 por ciento de las materias primas industriales, 50.5 por ciento de productos de capital, 42.5 por ciento de productos de consumo duradero y 35.4 por ciento de productos de consumo inmediato.

12/ Véase nota 6/.

13/ Este análisis será necesariamente superficial pues no lo fundaremos en un estudio preciso del proceso de acumulación y de su coyuntura. Esto significaría tener en cuenta la situación a nivel internacional y la articulación de la economía mexicana en el desarrollo del capitalismo mundial, además de las exigencias concretas que el desarrollo de la tendencia dominante en la acumulación en la economía mexicana van imponiendo.

14/ Luis Echeverría Alvarez, en su discurso de toma de posesión como Presidente de la República, 1° de Diciembre de 1970, contempla el crecimiento de la población con optimismo no como una amenaza. Representa un desafío que pase la prueba la capacidad creadora de la nación.

15/ Véase nota 6/.

16/ En la ocasión de la Conferencia de HABITAT la importancia que se le da se refleja en el hecho de que la delegación oficial de México llega a tener 130 personajes.

17/ Información directamente recabada en la región (véase también Reina, 1976). Desde 1976 se han establecido cuatro nuevos centros: 3 en Quintana Roo con procedencia de los pobladores de Zacatecas, Tlaxcala, Durango, Michoacán, Coahuila y Sinaloa, y uno de Chiapas.

18/ Durante el presente sexenio los conflictos políticos a nivel del campesinado y las burguesías locales en el Estado de Oaxaca tenían el resultado, entre otros, de la asignación de una inversión de emergencia de 1 200 millones de pesos al Estado por el Gobierno Federal.

19/ Durante el período 1970-76 el Gobierno también dio alta prioridad a otra región periférica del país en la que hubo la pérdida del control político durante los últimos años de la década de los sesenta: Baja California. Se estableció una Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral de la Península de Baja California y se canalizaron grandes inversiones a la región para el desarrollo turístico y carreteras y para la explotación agrícola y minera.

20/ Véase nota 16/.

21/ Estos datos excluyen a unos 10 mil molinos de nixtamal y tortillerías que se incluirán eventualmente. La inclusión de éstos levantaría la participación del D.F. y Estado de México en el total.

22/ Aquí es interesante observar que algunos miembros de la CANACINTRA de hecho piden controles sobre la localización de la industria en la ciudad de México (Véase Anexo 2).

23/ Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, reemplaza a la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano y Regional creada en el sexenio anterior.

24/ Aquí comentamos aspectos relacionados con una parte del Plan -la parte referente al ordenamiento del territorio. En adición a este concepto, el Plan incluye aspectos relacionados con el desarrollo urbano integral de los centros de población, el suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura y equipamiento urbanos, y el medio ambiente urbano.

25/ Las zonas prioritarias que propone el Plan son las siguientes: las zonas conurbadas de la desembocadura del Río Pánuco y Huasteca Potosina, de la desembocadura del Río Ameca, de Manzanillo-Barra de Navidad de la desembocadura del Río Balsas y Costa de Guerrero de La Laguna; la zona costera del Golfo e Istmo de Tehuantepec; la zona fronteriza de Chihuahua, la zona del Bajio y la zona costera del Sur de Sonora y norte de Sinaloa.

BIBLIOGRAFIA

Alba, F. (1977), La Población de México: Evolución y Dilemas, El Colegio de México.

Alcázar, M.A. (1977), Las Agrupaciones Patronales en México, Jornadas, 66, El Colegio de México.

Banco Nacional de Comercio Exterior (1971), México: La Política Económica del Nuevo Gobierno, México.

Barkin, D. (1971), comp. Los Beneficiarios del Desarrollo Regional, Secretaría de Educación Pública (SEP/SETENTAS, Núm. 52).

_____ (1975), "Regional Development and Interregional Equity: A Mexican Case Study" en W. Cornelius y F. Trueblood, Urbanization and Inequality, Vol. 5, Latin American Urban Research, Sage Publications.

_____ (1977), "Desarrollo Regional y Reorganización Campesina. La Chontalpa como Reflejo del Gran Problema Agropecuario Mexicano", Comercio Exterior, Vol. 27, Núm. 12, México.

_____ (1978 en prensa), Estudio sobre La Chontalpa, México.

Barkin, D. y King, T. (1970), Desarrollo Económico Regional (Enfoque por Cuencas Hidrológicas de México), México, Siglo XXI Editores.

Basurto, J. (1974), "Obstáculos al Cambio en el Movimiento Obrero" en El Perfil de México en 1980, T. III, Ed. Siglo XXI, México.

Bueno, G. (1977), Opciones de Política Económica en México después de la Devaluación, Editorial Tecnos, México.

Bustamante, J. (1976), Espaldas Mojadas: Materia Prima para la Expansión del Capital Norteamericano, El Colegio de México, Cuadernos del Centro de Estudios Sociológicos, Núm. 9.

Camacho, M. (1974), "El Poder: Estado o 'Feudos' Políticos" en Centro de Estudios Internacionales, La Vida Política en México, 1970-1973, El Colegio de México.

Cardiel, E. (1976), Viabilidad Económica que Ofrece la Zona Interior del País para el Establecimiento de la Industria Maquiladora, Universidad Nacional Autónoma de México.

Carrillo Arronte, R. (1971), "La Estrategia del Desarrollo Regional de México: Evolución, Magnitudes y Perspectivas", en M. Wionczek (comp.), La Sociedad Mexicana: Presente y Futuro, SEP/SETENTAS, México.

Cinta, R. (1974), "Burguesía Nacional y Desarrollo", en El Perfil de México, en 1980, loc. cit.

Contreras, A.J. (1977), México 1940: Industrialización y Crisis Política, Siglo XXI, México.

Cordera, R. (1971), "Estado y Desarrollo en el Capitalismo Tardío y Subordinado" en Investigación Económica, ENA, UNAM, Vol. 13, Núm. 123.

_____ (1974), "Los Límites del Reformismo: La Crisis del Capitalismo en México" en Cuadernos Políticos, Núm. 2, México, 1.

Garza, G. (1976), Estructura y Dinámica Económica de la Ciudad de México, Tesis de maestría, El Colegio de México.

Garza, G. y Schteingart, M. (1978 en prensa), El Problema de la Vivienda en México, El Colegio de México.

Gribomont, C. y Rimez, M. (1977), "La Política Económica del Gobierno de Luis Echeverría (1971-1976). Un Primer Ensayo de Interpretación" en El Trimestre Económico, Núm. 176, oct-dic., México.

Hansen, R.D. (1976), La Política del Desarrollo Mexicano, Ed. Siglo XXI, México.

Ianni, O. (1977), El Estado Capitalista en la Epoca de Cárdenas, Ed. Era, México.

Labastida, J. (1974), "Los Grupos Dominantes frente a las Alternativas de Cambio" en El Perfil de México en 1980, loc. cit.

_____ (1977), "Proceso Político y Dependencia en México (1970-76)" en Revista Mexicana de Sociología, Núm. 1, 1977.

Lavell, A. (1971), Industrial Development and the Regional Problem: A Case Study of Central Mexico, Unpublished Ph. D. Thesis, University of Londres.

_____ (1971), "Regional Industrialization in Mexico: Some Policy Considerations", Regional Studies, Vol. 6, febrero.

_____ (1975), "Industrialización Regional en México: Algunas Consideraciones Políticas" en Unikel, L. y Necochea, A., Desarrollo Urbano y Regional en América Latina, Fondo de Cultura Económica, Lecturas, Núm. 15.

Lavell, A., Pírez, P. y Unikel, L. (1978), "El Estado y la Cuestión Regional en México", ponencia presentada en el Seminario sobre La Cuestión Regional en América Latina, El Colegio de México, 24-29 de abril, 1978.

Menéndez, I. (1977), "El Estado y la Zona Henequenera de Yucatán, 1970 -1976", Comercio Exterior, Vol. 27, Núm. 12, México.

Montes de Oca, R.E. (1977), "La Cuestión Agraria y el Movimiento Campesino: 1970-1976" en Cuadernos Políticos, Núm. 14, México, octubre-diciembre.

Muñoz, H., Oliveira, O. de, y Stern, C. (1974), "Migración y Marginalidad Ocupacional en la Ciudad de México" en El Perfil ..., loc.cit.

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976), Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una Estrategia de Investigación, CEDES, Documento N° 4, Buenos Aires.

Pietri, R. (1978), "Los Hombres y el Espacio en Las Truchas" en Zapata et.al.

Proceso (1978), 22 de mayo.

Rebora, A., et.al. (1978), El Ordenamiento Territorial y Urbano en México: Problemas y Perspectivas, ponencia presentada en el Seminario sobre La Cuestión Regional en América Latina, El Colegio de México, 24-29 de abril, 1978.

Montaño, J. (1976), Los Pobres de la Ciudad en los Asentamientos Espontáneos: Poder y Política. Siglo XXI, México.

Reina, L. (1976), "Nuevos Centros de Población Ejidal", Cuadernos Agrarios, Año 1, Núm. 3.

Ross, S. y Christensen, J. (1959), Tax Incentives for Industry in Mexico, Harvard Law Series.

Secretaría de Obras Públicas (1976), Ciudades Industriales: Experiencia, Evaluación y Perspectivas, México.

Shapira, Y. (1971), "La Experiencia Sinaloense y el Federalismo Mexicano", Foro Internacional, El Colegio de México, Vol. XI, Núm. 1.

Unikel, L. (1971), "Urbanización y Urbanismo, Situación y Perspectivas", en Wionczek, M., La Sociedad Mexicana: Presente y Futuro, Fondo de Cultura Económica, Lecturas N° 8.

_____ (1972), "Bibliografía sobre Desarrollo Urbano y Regional", Demografía y Economía, Vol. IV, Núm. 3, México.

_____ (1976), "Ensayo sobre Políticas de Desarrollo Regional en México", Vivienda, Año 1, Núm. 5.

Unikel, L. y De la Peña, R. (1976), "Consideraciones sobre la Concentración Económica en México", Asentamientos Humanos, Vol. 1, México.

Unikel, L. y Pírez, P. (1976), "El Programa de Ciudades Industriales SOP-NAFINSA, 1971-1976: Un Instrumento de Redistribución de la Población en México", en Reunión Nacional sobre la Investigación Demográfica en México, México.

Unikel, L., Ruíz Chiapetto, C. y Garza, G. (1976), El Desarrollo Urbano de México: Diagnóstico e Implicaciones Futuras, El Colegio de México, México.

Uno más Uno (1978), viernes 24 de febrero, "Créditos para Crear Empleo en el Campo: Prioridades del Banco Mundial en México".

Villarreal, R., et.al. (1977), "La Empresa Pública" en Opciones de Política Económica en México después de la Devaluación, Ed. Tecnos, México.

Yates, P.L. (1961), El Desarrollo Regional de México, México, Banco de México.

Zapata, F., et.al. (1978), Las Truchas, Acero y Sociedad, El Colegio de México.

Zapata, F. (1978), "La Problemática del Desarrollo Regional en el Caso del Proyecto Industrial-Urbano Lazaro Cárdenas-Las Truchas", Ponencia presentada en el Seminario sobre La Cuestión Regional en América Latina, El Colegio de México, 24-29 de abril, 1978.

CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFIA
CELADE

Edificio Naciones Unidas
Avenida Dag Hammarskjöld
Casilla 91, Santiago, CHILE

300 mts. Sur y 125 Este de la Iglesia
San Pedro, Montes de Oca
Apartado Postal 5249
San José, COSTA RICA