

# LA CONCENTRACION Y CENTRALIZACION TERRITORIAL EN MEXICO

## Las crecientes dificultades de los sistemas de planeación en México

**Víctor Álvarez González**

**Territorial massing and centralization in Mexico. The ever increasing difficulties of city and regional planning in Mexico**

Los procesos de concentración territorial y centralización política han acumulado históricamente problemas regionales y urbanos que resulta imposible revertir.

La rápida urbanización no sólo ha creado el conglomerado humano más grande del mundo al finalizar este siglo, sino que también se comienza a repetir su inercia, en menor escala, en los centros urbanos de reciente impulso.

Las determinantes estructurales económicas, políticas e ideológicas, atrapadas en la crisis internacional, patentizan la concentración de grandes grupos sociales carentes de las más elementales oportunidades. Paradójicamente, la concentración también ha sido una poderosa palanca para la acumulación del capital local, y en la historia reciente, el transnacional.

En el presente artículo se intenta explicar las distintas problemáticas regionales y urbanas que imposibilitan la aplicación de los sistemas de planeación en México.

The twin processes of territorial massing and political centralization have led, the paper maintains, to an accumulation of regional and city problems that little can be done to disentangle.

The mushrooming of the capital has not only led to the growth of what will be the world's largest city by the end of this century but has been mirrored with all its consequential intractabilities in many other city groupings of a more recent founding, albeit on a lesser scale.

Present day economic, political and ideological structures, trapped as they are within an international crisis, condemn inexorably vast social groupings to appear, burgeon and necessarily lack the most elemental promises of this life. Oddly enough, these same spoil heaps of others misery have brought about a not inconsequential boom for home and, of late, transnational capital accumulations.

The paper endeavours to explain just how the regional and city problems of Mexico in their particularity make any system of overall planning all but impossible.

### 1. ORIGENES HISTORICOS DE LA CONCENTRACION Y CENTRALIZACION

A lo largo de los siglos y pese a sus distintas formaciones sociales, el desarrollo urbano-regional en México ha seguido, de manera reiterada, una constante histórica referida a un modelo territorial y económico notablemente concentracionista y centralizador. Ya desde la época prehispánica la organización de la sociedad azteca expresaba claramente, mediante sus formas de dominación y relación tributaria con los pueblos sometidos, una *quasi* planificación para el crecimiento y desarrollo de la región central del país, en especial la del Valle de México.

Con el modo de dominación español se refuer-

za aún más el potencial de esta incipiente aglomeración. No obstante, también surgen nuevos centros urbanos, en particular los centros mineros y portuarios, productó de las nuevas relaciones de explotación y de intercambio productivo de esa etapa. Se conformaba así una nueva estructura de núcleos urbanos diferente a la prehispánica, sin que por ello dejase de ser la ciudad de México el centro hegemónico del nuevo modelo de acumulación colonial. En su papel de sede principal del poder, asiento de las más relevantes actividades económicas, administrativas, políticas, culturales, militares y religiosas, está el origen de lo que actualmente resulta uno de los más serios obstáculos para la planificación de su desarrollo: la hiperconcentración económica y territorial.

Al estallar la guerra de Independencia, en la

segunda década del siglo XIX, la hegemonía que la capital había mantenido durante casi trescientos años se ve debilitada temporalmente, pero con el triunfo del movimiento insurgente se reinicia el proceso de centralización político-administrativa.

## 2. BASES ECONOMICAS, SOCIALES Y POLITICAS DEL SISTEMA URBANO

A partir de la segunda mitad del pasado siglo comienza a definirse la actual conformación del sistema urbano nacional mediante un modelo de acumulación basado en la exportación de productos agrícolas y minerales, y en un creciente intercambio comercial con el exterior (1). Con las inversiones extranjeras la construcción de la red ferroviaria nacional, el auge de la extracción y exportación de minerales, y el acelerado crecimiento de la industria y los servicios en los núcleos urbanos, se apuntala ya el desarrollo de la naciente economía capitalista.

En los últimos decenios del siglo XIX se consolida el Estado nacional y el país se articula en la división internacional del trabajo, lo que determina un nuevo modelo territorial conforme al cual las ciudades de México, Guadalajara, Puebla y Monterrey se erigen como puntos dominantes y estructurantes del sistema urbano nacional.

El impulso a las inversiones extranjeras incentivadas por el gobierno de Porfirio Díaz (1876-1911, con una interrupción de cuatro años), promueve el desarrollo de la producción manufacturera, al tiempo que se concentraban numerosas industrias en la ciudad de México y se realizaban importantes obras públicas y privadas en infraestructuras básicas, transporte y vialidad, como se ha mencionado antes.

Este período de relativa estabilidad se interrumpe por un intenso proceso revolucionario (1910-1921), en respuesta a la opresión política y a la exacerbada explotación del campesinado. Dicho proceso contribuye, de modo definitivo, a concentrar en las principales áreas urbanas, pero sobre todo en la capital, los más importantes recursos económicos y sociales del país, con motivo de la emigración del campo, escenario principal de la lucha armada, hacia las ciudades (2). Se impone así, hasta la mitad de los años treinta, la construcción de un nuevo centralismo político, económico y militar.

A pesar de que la Constitución de 1917, corolario de esta etapa, representaba una nueva corriente federalista, las políticas que se aplican seguían un marcado corte centralista, perdién-

dose con ello una oportunidad coyuntural para destacar el papel de las instancias locales con todas sus consecuencias implícitas, en particular, la posibilidad de ordenar el ámbito territorial de su competencia. Al concluir este proceso se inicia la llamada «etapa constructiva» del desarrollo nacional, que sienta las bases para el desarrollo capitalista moderno.

## 3. PRIMER IMPULSO AL DESARROLLO ... Y A LA CONCENTRACION

Los primeros intentos de planificar la actividad económica en México surgen un poco antes que en el resto de los países latinoamericanos. En 1930, con la promulgación de la Ley General de Planeación, se advierte ya la necesidad de realizar un inventario de los recursos del país para poder coordinar el desarrollo nacional. Sin embargo, el primer intento serio es la elaboración del Primer Plan Sexenal, en 1934, como programa básico de gobierno de la candidatura de L. Cárdenas, en el que destacan por su importancia explícita, «... la cuestión agraria, el problema educativo y el rescate de los recursos en manos extranjeras». Si bien este plan «... no puede considerarse como tal, pues, por ejemplo, no establece siguiera el ritmo a que debe crecer el producto nacional...», ni tampoco define los organismos encargados de su cumplimiento, sí fue tomado como una norma de conducta, y llegó a producir resultados aceptables considerando la crítica situación del país. Se sobreentiende que no se proponía con este plan cambiar las estructuras económicas y sociales del país, pues «... las reformas cardenistas, al lograr ensanchar el mercado interno, crearon una burguesía industrial y financiera de nuevo cuño que de ninguna manera se interesaba en transformar el modo de producción existente» (Guillén, 1976, pp. 56-62).

Con una nueva visión social del Estado, el gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940), trata de reducir las desigualdades regionales y sociales mediante un amplio programa de apoyo a los sectores populares. El impulso a las regiones se tradujo en programas de desarrollo para cuencas hidrológicas; infraestructura de carreteras; ampliación de la red ferroviaria, así como en importantes medidas para la defensa de recursos estratégicos para el desarrollo nacional, como la nacionalización del petróleo y de los ferrocarriles, y, significativamente, de una profunda reforma agraria. Coyunturalmente esto permitió una mayor participación por parte del Estado en la planeación económica y regional (3).

Durante el período cardenista, marcado por

(1) Durante el primer gobierno de Benito Juárez (1858-1864), se realizaron varias reformas fundamentales, que liquidaron el orden feudal heredado de la Colonia. Con la Constitución de 1857 se crean las bases jurídicas favorables al funcionamiento de la economía capitalista en ascenso, y a ello contribuyeron asimismo las Leyes de Reforma mediante el decreto de nacionalización de los bienes de la Iglesia.

(2) Hacia el año 1900 la ciudad de México tenía 541.000 habitantes, ocupando una superficie aproximada de 27,1 kilómetros cua-

drados, después del período revolucionario en 1920 y, especialmente para 1930, el incremento de población fue notablemente significativo, con 906.000 en 46,1 km<sup>2</sup> y con 1,2 millones de habitantes en 86,1 km<sup>2</sup>, respectivamente. Ver: DIRECCION GENERAL DE POLITICA POBLACIONAL C1984; *Distrito Federal: Diagnóstico Sociodemográfico*, pp. 9-10, México.

(3) Para mayor profundización sobre este tema véase: GUILLEN, Arturo (1976).



FIG. 1. La expansión anárquica de las ciudades, ocupa los espacios naturales, disminuye sus reservas e impide la adecuada provisión de servicios públicos.

los cambios en la estructura económica de los años anteriores y por la crisis económica mundial, cobra mayor fuerza la industria nacional bajo el modelo de sustitución de importaciones, iniciado desde 1930. A su interior, la recomposición del Estado conduce también a una transformación de las fuerzas sociales y económicas del país, induciendo la organización sindical, campesina y popular que, de manera corporativizada, llega a constituir la base social de apoyo para la permanencia en el poder, por más de sesenta años, del Partido Revolucionario Institucional. Cabe señalar que la ciudad de México es la sede principal de los grupos de poder corporativo.

#### 4. LA ETAPA DESARROLLISTA DE LA ACUMULACION CONCENTRADA

En los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, con los cambios económicos y políticos ocurridos a nivel nacional e internacional y el inicio de larga onda expansiva de la acumulación capitalista mundial, surgen dos corrientes principales en torno al desarrollo nacional: la primera, de tipo nacionalista, preocupada sobre todo por corregir los desequilibrios internos, que encabeza el propio Cárdenas, y la segunda, la «desarrollista», que el paso de los años terminó por imponerse y cuyo objetivo básico fue alcanzar a toda costa el crecimiento económico, apoyándose en una abierta política de *laissez faire*, y generando profundas desigualdades y nuevas contradicciones en todos los aspectos.

Posteriormente, en 1961, con el nacimiento de la Alianza para el Progreso, en México, como en casi todos los países de América Latina, surgen los más variados intentos por realizar reformas y elaborar instrumentos de planificación que impulsen el desarrollo económico y social. En su conjunto las políticas ejecutadas obedecían fundamentalmente a una serie de programas sectoriales o bien a intentos aislados por desarrollar una región específica —considerada estratégica para un determinado sector—, pero nunca di-

chas políticas y, en consecuencia, los planes ni los programas, incluidos el planeamiento urbano y el regional, estuvieron relacionados con plan nacional alguno o, más aún, ni siquiera con las políticas económicas del gobierno de turno.

La influencia de la planificación indicativa, desarrollada en varias naciones —Francia, Holanda y Japón, entre otras— después de la Segunda Guerra Mundial, viene a dar un sentido nuevo a los países en vías de desarrollo, pues en general se la considera como un novedoso instrumento regulador del mercado, cuando se aplica de manera «integral y coherente».

Sin embargo, es la presentación de planes de desarrollo, condición básica impuesta por los Estados Unidos a los países que aspirarán a beneficiarse de los créditos prometidos por la Alianza, la que desata la «necesidad de planificar». Evidentemente, no se respondía a una conciencia o interés real por ordenar la actividad económica, sino más bien al mero cumplimiento de un trámite burocrático.

#### 5. ETAPAS DEL CRECIMIENTO URBANO Y DESARROLLO METROPOLITANO

En lo que se refiere al desarrollo urbano, cabe señalar que, a partir de los años cuarenta en las ciudades de México y Monterrey, los cincuenta en Guadalajara y los sesenta en Puebla y Toluca, se inician sendos procesos de rápido crecimiento que conforman nacientes formas de metropolización y en los que el desarrollo industrial marca una nueva organización del territorio. Igualmente, con las explotaciones petroleras se promueve el crecimiento urbano en varias ciudades de la zona del Golfo de México; con el incremento del intercambio comercial con Estados Unidos se desarrollan las ciudades fronterizas, estimuladas también por actuar como puentes de acceso a las cíclicas migraciones; asimismo, crecen ciudades en los estados del noroeste, debido a sus importantes volúmenes de exportación agrícola.

Análogamente, con el desarrollo capitalista agrario en la región centro-occidental del país, se estimula el crecimiento de núcleos urbanos comerciales, administrativos y de servicios que, al igual que el resto de las ciudades de rango medio en el país, irán dependiendo de los ritmos de crecimiento y expansión de las de mayor nivel. Por último, ante la oportunidad de explotar los recursos naturales y climáticos, se desarrollan ciudades con cierto grado de especialización turística, las cuales, de manera peculiar, han recibido un fuerte impulso en todos los períodos de gobierno, especialmente durante las dos últimas décadas, bajo la influencia del concepto de «polos de desarrollo».

Las crecientes demandas de la producción industrial incentivan también el desarrollo capitalista agrario y sus efectos no se hacen esperar. El aumento de las desigualdades en el intercam-



FIG. 2. La ausencia de instrumentos de control del suelo, promueve una especulación en favor de la acumulación y la concentración.



FIG. 3. La concentración induce la congestión de los sistemas via- rios y el uso irracional del transporte privado, elemento clave de la contaminación.



FIG. 4. La insuficiencia de espacios abiertos en las ciudades, dis- minuye la cantidad de vida de sus habitantes.



FIG. 5. Las escasas actuaciones públicas en vivienda social se con- vierten en forzosas soluciones sobre las áreas residenciales de cara a la promoción privada.

bio con productos industriales, el empleo de tecnología agrícola más avanzada y la falta de soportes financieros para los pequeños productores del agro, provocan la gradual descomposición de las formas precapitalistas y, en consecuencia, una fuerte expulsión de población hacia los principales núcleos urbanos y hacia los Estados Unidos.

Pero antes de continuar debe señalarse una característica particular en México relacionada con la dispersión existente en el campo. Desde la época «cardenista», con el decreto de la Reforma Agraria comenzó el reparto masivo de tierras bajo las fomas ejidal y comunal —que actualmente mantienen al margen del mercado capitalista cerca de sesenta millones de hectáreas—, tierras que no pueden enajenarse individualmente y sobre las cuales sólo se tienen derechos de posesión, estando condicionada su pérdida al abandono por parte del campesino. Esta situación ha contribuido al arraigo «forzoso», evitando con ello mayores migraciones, pero ha representado también, y en gran medida, un serio freno al desarrollo capitalista agra-

rio. Sin embargo, es igualmente cierto que dicha dispersión se ha convertido en un obstáculo para la dotación de servicios e infraestructuras y, en suma, para el mejoramiento de las condiciones de vida en el campo. Sólo en algunas regiones, como la centro-occidental (llamada El Bajío) o las del noroeste, donde se integraron los llamados «ejidos» colectivos (4), se ha experimentado un notable desarrollo capitalista agrario, potenciado por el nivel de infraestructuras y servicios, pero también limitado por las formas de propiedad social antes referidas.

En otro sentido, como contrapartida del alto grado de concentración de la población y sus actividades en unas cuantas ciudades, se manifiesta la ausencia de condiciones generales para el desarrollo de los centros urbanos. El propio Estado contribuyó a ello, al asumir el papel de impulsor de la industria mediante inversiones selectivas, reforzando aún más este patrón de distribución territorial. Disminuida su capacidad para actuar sobre las determinaciones económicas, la distribución de los emplazamientos industriales e incluso sobre la posibilidad de mejora-

(4) El programa revolucionario de Cárdenas incluyó la subdivisión y distribución de las más grandes haciendas en forma de propiedades comunales, conocidas como «ejidos» colectivos. Para mayor profundidad sobre este tema véase: PERLO, Manuel (1987):

«Efectos espaciales de la internacionalización de la economía mexicana», en *México: Problemas urbano-regionales*, pp. 289-338. Coed. García Valadés editores, S. A. de C. V. con el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, México.

miento de las condiciones de vida de la población trabajadora, se adjudicó el papel fundamental de proveedor de condiciones generales para la acumulación de capital. Sus políticas aduaneras y arancelarias, créditos, subsidios y exenciones fiscales se volvieron una constante de apoyo a la burguesía local, que se subordinó a la extranjera a través de la transnacionalización de la economía, y desarrollaron junto con ella una estructura monopólica.

La centralización del poder político, al pasar por alto los principios del federalismo y del municipio libre establecidos en la Constitución, se tradujo en una estructura vertical y jerarquizada de poder, pues impuso, tanto en el nivel estatal como en el federal, la subordinación al Ejecutivo de los poderes Legislativo y Judicial, así como la de los organismos sectoriales locales a su correspondiente nivel federal. Del mismo modo, las decisiones fundamentales en materia de ordenación del territorio obedecían o eran impuestas desde la cúspide del poder y desde las mismas fracciones hegemónicas del capital financiero.

Resumendo, puede afirmarse que, en términos generales, hasta los años setenta el crecimiento económico y su materialización física en el país fueron acompañados por los siguientes procesos:

- Establecimiento gradual de un modelo desigual de organización territorial y urbana, que refuerza la concentración económica y social en detrimento de las posibilidades de estímulo a los núcleos más dispersos;

- Excesivo crecimiento poblacional con marcadas tendencias a la aglomeración, resultado del atraso progresivo en el campo combinado con la atracción de las actividades industriales, comerciales, financieras y de servicios en unos pocos centros urbanos;

- Creciente pauperización, en el campo, por la descomposición de las formas precapitalistas sometidas a la competencia de la producción capitalista agraria y, en la ciudad, por la incapacidad de la industria de absorber a la población inmigrante, aumentando con ello el desempleo y subempleo, a pesar del crecimiento económico registrado; y, por último,

- Reproducción creciente de las estructuras monopólicas de la burguesía local y extranjera, a las que el Estado asigna cuantiosos recursos y cede, además, una gran parte de las decisiones en materia de inversión y localización territorial del capital y, en general, de políticas económicas favorables a su funcionamiento.

## 6. CONTRADICCIONES URBANAS Y CRISIS

En el decenio de 1960 comienzan a manifestarse ya los límites del modelo sustitutivo de im-

portaciones y el país tiene que enfrentarse a una serie de obstáculos estructurales al desarrollo, a la baja de las importaciones y al crecimiento significativo de las importaciones de bienes intermedios y de capital, así como al deterioro de las relaciones de intercambio.

La urbanización de las principales ciudades, aunque con ritmos de crecimiento diferentes, reprodujo en la mayor parte de los casos similares contradicciones a causa de un desarrollo capitalista altamente competitivo. Los procesos productivos realizados de manera socializada fueron desarrollando complejas estructuras productivas, las cuales respondían a las leyes y los mecanismos propios de la acumulación de capital.

Bajo las condiciones de monopolio impuestas interna y externamente, y ante la necesidad constante de incrementar sus ganancias, las fracciones más agresivas del capital, nacional y extranjero, deciden aprovechar las ventajas de la aglomeración preexistente. Ello, que sirve de acicate para aumentar la concentración de nuevas industrias, para atraer más población demandante de empleo y así generar mayores necesidades de inversión pública en infraestructura y servicios. De este modo, el surgimiento de estas contradicciones —las llamadas «disfunciones»— termina por frenar el propio proceso de industrialización, si bien no el del crecimiento urbano.

Durante la década de los años setenta, para enfrentar el estancamiento y la recesión a nivel mundial, la industrialización mexicana, apoyándose en el crédito externo y la exportación de petróleo, se orienta hacia la producción de bienes de consumo durables, y las políticas públicas a satisfacer la creciente ampliación de las condiciones generales para la producción y el intercambio. Con todo ello, se modifica también el patrón de ocupación territorial, sin que paralelamente se detenga la expansión de las áreas metropolitanas. Este cambio se manifiesta principalmente en los estados circunvecinos del Distrito Federal (5), que, con el propósito de iniciar la descentralización, promueven inversiones públicas y privadas en parques industriales. Igualmente se impulsan grandes proyectos industriales —petroquímica, siderurgia, etc.— cercanos a las fuentes de explotación, pero, repitiendo una vez más, el proceso de concentración y, de nuevo, las decisiones se conciben centralizadamente, ignorando los intereses y demandas locales. Por su parte, las restantes áreas metropolitanas de Guadalajara, Monterrey y Puebla, en menor escala, también extienden su expansión física hacia los pequeños núcleos cercanos.

Es evidente que esta relocalización de los procesos productivos forma parte fundamental de los cambios experimentados en la economía mundial. De nueva cuenta, la pretendida descen-

(5) Varios años antes el Distrito Federal, ámbito territorial y político-administrativo de la ciudad de México, rebasa el crecimiento de su área urbana hacia el norte y termina por invadir parte de los 17

municipios colindantes del Estado de México. Actualmente, 10,5 millones de personas (55 por 100) habitan el Distrito Federal y 8,5 millones (45 por 100) los municipios metropolitanos del Estado de México.



FIG. 6. Zonas Especiales de Desarrollo Controlado, Programa General de Desarrollo Urbano, 1987-1988. México, Distrito Federal.

tralización no sólo no disminuye los efectos de la concentración, sino que tampoco significa una mejoría para las condiciones de vida de la población mayoritaria, la de bajos ingresos.

Para el conjunto de las ciudades intermedias se hizo manifiesto, asimismo, un rápido y conflictivo crecimiento, con problemáticas urbanas similares a las experimentadas durante las etapas previas por las áreas metropolitanas. En su interior, las áreas urbanas fueron reproduciendo los típicos problemas de crecimiento urbano que padecen la mayoría de las ciudades latinoamericanas bajo economías de mercado: ocupación gradual o explosiva de tierra agrícola para la urbanización; aumento generalizado de la especulación del suelo, dirigido por el capital inmobiliario, ante la carencia de instrumentos eficaces para el control del crecimiento; crecimiento tentacular y anárquico de las áreas urbanas, con los consecuentes altos costos de urbanización, repartidos «equitativamente» sobre el conjunto de la sociedad; incremento del desempleo y subempleo (comercio callejero); ineficiencia y alto costo en los sistemas de transporte; congestión de la red viaria por el abuso del transporte particular; déficits de infraestructura, servicios y de vivienda en los sectores populares e incluso en las clases medias; incremento de la contaminación ambiental y dispendio de recursos energéticos; proliferación de asentamientos «ilegales» y espontáneos y de colonias populares sin posibilidades de servicios; segregación urbana; inseguridad y violencia generalizada, etcétera.

## 7. EL ACTUAL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION

En 1976 se abre una etapa de gran trascendencia para las actividades de la planeación regional y urbana en el país. Mediante las reformas y adiciones a tres artículos constitucionales se define un nuevo marco jurídico concretado en la Ley General de Asentamientos Humanos y cuyos propósitos principales se centraron en la modificación del régimen de competencias del aparato gubernamental y las formas de gestión del planeamiento en los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. Si bien desde varios decenios atrás los poderes locales, los Estados, habían venido reglamentando el ejercicio de la propiedad inmobiliaria y la dotación de infraestructuras y servicios urbanos (6), a través de esta Ley se reconoce, formaliza y sistematiza el ejercicio de sus atribuciones. A partir de esta Ley, el régimen de planeación urbana deja de ser local

y se generaliza en todo el país un sistema de planes, su vigencia y su normativa. Sin embargo, la institucionalización de la planeación presenta varias dificultades (parcialmente resueltas con las reformas de 1984). Una de ellas, quizá la más importante, es la multiplicación de figuras jurídicas y que puede analizarse bajo tres aspectos: duplicidad entre planes y declaratorias; excesiva proliferación de tipos de planes en diversos ordenamientos; y la reciente superposición del régimen de la Ley de Planeación al régimen de planeación urbana. El primero creó conflictos en torno a los efectos sobre la propiedad inmobiliaria; el segundo, confusión en los componentes del sistema de planes (7) y, el tercero, aunque no existen problemas jurídicos en su interpretación, éstos se presentan en la «inspiración» que las legislaturas locales hacen de la Ley de Planeación. Este último problema tiene relación directa con los «tira y afloja» que llevan al gobierno de Miguel de la Madrid a plantear su proyecto de reforma municipal, en el que por primera vez se introduce en la Constitución una modificación de competencias —los límites del poder— entre los gobiernos estatales y los ayuntamientos.

A pesar de estos cambios, el poder central no se desprende de nada, aunque sí plantea que «... los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo municipal», «... controlar y vigilar la utilización del suelo», «... otorgar licencias y permisos para construcciones...» (8). En adelante, la aplicación completa de este artículo enfrentará obstáculos técnico-jurídicos y, sobre todo, políticos. Hasta ahora, la transferencia de estas competencias ha resultado incompleta, debido a que los Estados las han escamoteado o los municipios se han visto obligados a compartirlas con otros organismos.

Partiendo de los resultados revisados hasta ahora, se puede afirmar que el Estado no ha logrado establecer un sistema de planificación regional y urbana que promueva el «desarrollo equilibrado» y la mejora de la calidad de vida de los mexicanos. «Los miles de planes de desarrollo regional y urbano —afirma Emilio Pradilla, investigador y docente en México— elaborados tecnocrática, burocráticamente y al vapor, al igual que el PNDU (Plan Nacional de Desarrollo Urbano, ahora Programa Sectorial de Desarrollo Urbano), carecieron de instrumentos objetivos de acción capaces de modificar las tendencias estructurales, se sometieron al realismo de la bonanza petrolera, sirvieron como sustento ideológico o técnico de acciones que, lejos de resol-

(6) En 1928, con la creación del Departamento del Distrito Federal, le corresponde al gobierno de la ciudad de México la responsabilidad de planear el desarrollo urbano; en 1933, se decreta la Ley de Planificación y Zonificación del D. F., a partir de la cual surgen los planos reguladores (el primero en 1946); en 1975 se aprueba la Ley de Desarrollo Urbano del D. F.; en 1976 se aprueba el Primer Plan General de Desarrollo urbano del D. F., y en 1979 se decretan el Primer Plan General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, así como los 16 Planes Parciales Delegacionales.

(7) Estos abarcan los diversos niveles territoriales (nacional, regional y local) o los diversos aspectos sectoriales (infraestructura, transporte, vivienda, etc.) de la cuestión urbana. Véase: AZUELA, Antonio (1989) en: *La Ciudad, la Propiedad Privada y el Derecho*, Capítulo 1, Ed. El Colegio de México, México.

(8) Artículo 115, fracc. V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Reformas y adiciones publicadas el 3 de febrero de 1983 en el «Diario Oficial de la Federación».

ver las contradicciones territoriales y urbanas, las reprodujeron ampliamente al someterse a la lógica empresarial de localización, y, cuando vino la crisis en 1982, fueron puestos de lado o archivados» (Pradilla y Castro, 1989, p. 9).

## 8. EFECTOS DE LA CRISIS Y LA CONCENTRACION (Conclusiones)

Llegado el momento culminante de la crisis, el país debía enfrentar sus devastadores efectos, resultantes de la combinación, entre otros componentes, del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones de la industria, la recesión generalizada de la producción industrial y agraria, la contradicción del mercado interno por la sobreproducción de mercancías y la caída real del salario, el excesivo déficit en la balanza de pagos, la crisis internacional del petróleo y la disminución de los precios de productos para exportación, el aumento de las tasas de interés y, por último, la intensa fuga de capitales, componente importante de la actual deuda externa del país.

La estrategia general del Estado para hacer frente a la crisis se concretó fundamentalmente en la reestructuración económica, aplicando una concepción monetarista y una política neoliberal, planteando como una de sus líneas básicas el pago de la deuda. Para ello se implantó una drástica reducción del gasto público, medida que redujo sustancialmente la ya mermada capacidad del Estado para incidir en las actividades económicas y en las mismas inversiones necesarias para la acumulación, pero particularmente sobre el gasto «social», complemento de apoyo indispensable para las clases pauperizadas. Ante esta situación se echa por tierra defi-

nitivamente uno de los supuestos básicos de la «planeación indicativa» que, por otra parte, dado su papel orientador, siempre ha sido un soporte del mercado y no la base del sistema económico (9).

Las acciones del Estado, ceñidas al modelo de concentración económica y territorial, no lo gran corregir esta tendencia. A pesar de que en el anterior Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988), se reconoce que «... La problemática actual del desarrollo urbano y la vivienda se deriva de la gran inercia de un patrón territorial tradicionalmente disperso y centralizado, agravada por la insuficiente puesta en práctica de la política regional, urbana y de vivienda, y de factores estructurales tales como una inequitativa distribución del ingreso, y una desmedida especulación inmobiliaria...» (10), en los hechos, las políticas del «realismo económico» tienden a descartar las posibilidades de una descentralización a fondo.

La aplicación de planes, políticas e instrumentos de carácter técnico y jurídico, sólo ha logrado resultados parciales, «soluciones» sectorializadas o efectos a nivel regional, pero las determinaciones objetivas fundamentales, económicas, políticas e ideológicas, persisten generando nuevos procesos de concentración-dispersión o, en algunos casos, trasladando sus límites reales a distancias mayores, lo cual no implica ciertamente el logro de este objetivo.

La concentración territorial y centralización política es también reflejo de un ejercicio antidemocrático de poder, en la medida que agrava las desigualdades, por lo que el objetivo fundamental del proyecto de descentralización debe incluir necesariamente formas democráticas de participación social, en todas las instancias de la gestión gubernamental.

## BIBLIOGRAFIA

- AZUELA, Antonio (1989): *La Ciudad, la Propiedad Privada y el Derecho*, Ed. El Colegio de México, México.  
 GUILLEN, Arturo (1976): *Planificación económica a la mexicana*, Editorial Nuestro Tiempo, México, 2.ª ed.  
 PERLO, Manuel (1987): «Efectos espaciales de la internacionalización de la economía mexicana», en *México: Problemas urbano-regionales*, Coed., García Valadés editores,

- S. A. de C. C. con el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, México.  
 PRADILLA C., Emilio, y CASTRO G., Cecilia (1989): «Crisis y reestructuración económica y territorial», en *Revista Ciudades*, Ed. Red Nacional de Investigación Urbana, Puebla, México.

(9) Para mayor información sobre este debate véase: GUILLEN, Arturo, en: «Planificación Económica...», *op. cit.*, pp. 26-29.

(10) Véase: PODER EJECUTIVO FEDERAL (1983): *Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988)*, capítulo 7 de Política Social, p. 252, Secretaría de Programación y Presupuesto, México. Véase también su subcapítulo 9.4: «Líneas de acción para revertir la tendencia concentradora de la zona metropolitana de la ciudad de México», pp. 405-407.