

José Antonio Rosique Cañas

Centralismo y desconcentración en el desarrollo urbano de México: retrospectiva y prospectiva al siglo XXI



Departamento de Relaciones Sociales
División de Ciencias Sociales y Humanidades
Universidad Autónoma Metropolitana - Xochimilco



José Antonio Rosique Cañas

Sociólogo con Maestría en Administración Pública de la FCPS de la UNAM; Especialización en Public Affairs del Institute For Policy Studies "School of Washington" y en Public Service por la Harvard University, Cambridge Massachusetts U.S. y estudios de doctorado en Ciencias Sociales en la UIA.

Fundador de la licenciatura de sociología en la ENEP Aragón UNAM (1975); profesor fundador de la UPN; profesor-investigador de la UAM-X (1981) adscrito al Departamento de Relaciones Sociales; docente de posgrado en otras instituciones de educación superior.

Coordinador de programas de desarrollo social y de modernización administrativa en diversos Organismos Públicos y promotor social de programas de desconcentración del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

Autor de varios artículos y ensayos sobre Sociología y Políticas Públicas: "La Política de Inmigración Norteamericana: el caso de los mexicanos indocumentados" y "Tierra y Movimientos Sociales en la Historia de México".

departamento de relaciones sociales
división de ciencias sociales y humanidades
UAM-Xochimilco

**Centralismo y
desconcentración en el
desarrollo urbano de México**
retrospectiva y prospectiva al siglo XXI

JOSÉ ANTONIO ROSIQUE CAÑAS

Universidad Autónoma Metropolitana
rector general, doctor José Luis Gázquez Mateos
secretario general, maestro Edmundo Jacobo Molina

Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco
rectora, doctora Patricia Elena Aceves Pastrana
secretario de la unidad, doctor Ernesto Soto Reyes Garmendia

División de Ciencias Sociales y Humanidades
director, licenciado Gerardo Zamora Fernández de Lara
secretario académico, maestro Roberto Martín Constantino Toto

Departamento de Relaciones Sociales
jefe del departamento, doctor Alberto Padilla Arias

edición: Rutilio Hilario Pérez
corrección: José A. Rosique Cañas/ Leticia Cárdenas Cabrera
diagramación: Emily Moreno Solares, Gabriel Hilario Pérez
diseño de portada: Hilario Pérez G / R

Primera edición, julio de 1999

Derechos reservados © 1999, Universidad Autónoma Metropolitana

Unidad Xochimilco
Calzada del Hueso 1100
Colonia Villa Quietud, Coyoacán
04960, México D. F.

ISBN 970-654-432-1

printed and made in Mexico
impreso y hecho en México

Contenido

Agradecimientos	13
Prefacio	15
Origen y óptica del estudio	15
Objetivo general	21
Objetivos específicos	21
Aspectos metodológicos	22
Delimitación temporal	25
Reforma Administrativa y política de desconcentración	27
La importancia del estudio	28
Presentación de los resultados	30
Introducción	33
Concentración-desconcentración: problema científico y problema político	33
Antecedentes	42
El problema	44
Las preguntas centrales del estudio	46
Las hipótesis	46
El escenario de la concentración	48
La dinámica de la concentración	51
Conciencia pública y concentración	53
Cambio de contexto, cambio de paradigmas	55
El papel del científico social frente a los problemas de la concentración	55
La concentración: problema histórico-social	59
El caso de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México	59
La concentración y la conciencia pública	60
La conformación de la ZMCM	64
Orígenes de la gestión administrativa de la Ciudad de México	66
Los problemas de la concentración capitalista en el D.F	69
Vialidad, transporte y contaminación	71
Agua	73
Seguridad	76
Alcoholismo	79
Salud	82
Perspectivas para la ZMCM	83
Ideas, políticas, reformas y planes	87
México en transición hacia lo urbano	87

Los nuevos problemas del desarrollo urbano	88
Ideas y acciones ante los nuevos problemas	89
La desconcentración en sus inicios	91
Inmecafé: un caso de desconcentración territorial	91
La Reforma Administrativa	94
El Plan Nacional de Desarrollo Urbano	97
Planificación: racionalidad o ficción	105
El programa de desconcentración y la administración pública federal	107
La estructura de organización del gobierno federal	107
La desconcentración centralista	110
Desconcentración, concepto ambiguo	112
Definición formal y aplicabilidad de los conceptos	
desconcentración y descentralización al caso mexicano	114
Diferencias jurídico-administrativas entre descentralización	
y desconcentración	118
Planificación: acciones para el cambio y acciones sin cambio	120
El Programa Nacional de Desconcentración Territorial	
de la Administración Pública Federal (Prodetap)	121
Burocracia y desconcentración	131
Aportaciones del Instituto Mexicano de Estudios Sociales	
al Prodetap	132
Desarrollo urbano y desconcentración	138
El Prodetap: caso archivado	146
Evaluación de las políticas de desconcentración	149
Introducción	149
La perspectiva demográfica	150
El Departamento del Distrito Federal y el desarrollo urbano	
de la ciudad de México	153
Surge el plan de desarrollo urbano en el Distrito Federal	161
La desconcentración industrial	164
El Estado en la planeación; el desarrollo y la desconcentración	166
La desconcentración en la Secretaría de Educación Pública	168
Desconcentración y descentralización del Sector Salud	175
La desconcentración en el gobierno del Estado de México	177
La desconcentración en el área metropolitana de Monterrey	180
Centralismo y desconcentración en el sistema político mexicano	187
Centralismo y desconcentración	187
Antecedentes del centralismo político y la concentración	
del poder en México	189
Centralismo y desconcentración: dos etapas del mismo desarrollo	194

El centralismo en la dimensión del Estado mexicano	196
Presidencialismo y desconcentración	198
La desconcentración en el Prodetap	202
Implicaciones teóricas, políticas y administrativas de la desconcentración	204

Conclusiones	209
Historia	209
Economía	210
Política	212
Administración Pública	212
Consecuencias de la concentración	214
Obstáculos para la desconcentración	215
Condiciones para la desconcentración	216
Campos por investigar del proceso de desconcentración	219
Perspectiva y prospectiva del desarrollo urbano y de las reformas político-administrativas	221

Índice de abreviaturas	223
------------------------	-----

Bibliografía	225
--------------	-----

Artículos	227
-----------	-----

Hemerografía	229
--------------	-----

Documentos oficiales	232
----------------------	-----

A la memoria de mi padre, que evoca en mí el recuerdo de su ejemplo.
A la memoria de mi madre, que con su amor forjó en mí, el ser humano que ahora soy.
A mis hermanos Luis, Olga y Jaime, compañeros permanentes en mi vida.
A Gloria Verónica, que con su amor y paciencia ha construido el hogar en que vivimos.
A mi hija Gloria Josefina, que vino a darle a mi vida un sentido diferente.
A mi hijo Antonio, que reaviva en mí el fuego de la nueva vida.

Agradecimientos

Hace veinte años cuando tuve mi primer contacto con el tema de la desconcentración, encontré en la Dirección General de Estudios Administrativos para el Desarrollo Urbano de la SAHOP, un ambiente de trabajo altamente profesional, rodeado de jóvenes, pero maduros técnicos e intelectuales, provenientes de las más prestigiadas instituciones de educación superior, tanto nacionales como extranjeras; todos excelentemente dirigidos por José Antonio Aguilar Narváez, quien fungía como Director General y por Luis Manuel Aguilar Narváez, Coordinador del Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal. Para ellos mi agradecimiento por haber estado ahí y por todas las oportunidades, facilidades y atenciones recibidas durante el tiempo en que trabajando para aquel prometedor e histórico proyecto, pude a la vez integrar la información básica de esta investigación, que hoy presento.

Aquel fue un momento decisivo en mi formación profesional, pero también académica y universitaria, que me motivó para emprender un diseño de corte científico social, sobre los vasos comunicantes de la desconcentración con el sistema político, con la administración pública, con los fenómenos demográficos y con el desarrollo urbano e industrial del país. Profesores como Eli de Gortari, Ricardo Pozas, Víctor Flores Olea, Gustavo Sainz, Gabriel Careaga, Gerardo Estrada, Juan Manuel Cañibe, José Vitelio García Maldonado, José María Calderón, Raúl Olmedo, Agustín Cueva, Omar Guerrero, Carlos Pereyra y muchos otros, sin ser responsables de lo que aquí escribo, inspiraron y moldearon los marcos generales con los que he orientado mis pasos, no sólo profesionales, sino en todos los otros campos de mi vida, por lo que también les extiendo aunque sea a destiempo, mis agradecimientos y mi admiración para todos ellos, donde quiera que se encuentren.

Recientemente, ahora que me decidí a recuperar aquella experiencia de trabajo tan interesante, ha sido invaluable el apoyo y la comprensión recibida por parte del maestro Roberto Moreno Espinosa, Jefe del Departamento de Administración Pública, en la División de Estudios Superiores de la Universidad Nacional Autónoma de México, quien con sus orientaciones y buena disposición, me impulsó a la revisión y actualización del documento, además de contactarme con especialistas sobre el tema, que rápidamente me pusieron en el camino correcto para la revisión sobre documentos y bibliografía de apoyo.

Por otra parte, ya en la revisión del documento final, tengo que reconocer que los comentarios, observaciones y recomendaciones de ese distinguido grupo de

especialistas de reconocido prestigio a nivel nacional e internacional de la División de Estudios Superiores de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México y del Colegio de México, fueron de gran valía para reafirmar mis conocimientos sobre el tema e incluso para reorientar algunos apartados, ampliar el soporte bibliográfico y darle mayor precisión al problema y las hipótesis que orientaron el desarrollo del trabajo. Por eso, mi modesto pero sincero reconocimiento al maestro Rolando Barrera Zapata y a los doctores Raúl Olmedo, María del Carmen Pardo, José María Calderón y Carlos Fabián Fontes; su valioso tiempo dedicado a la lectura de los borradores fue un estímulo adicional y constante.

El apoyo invaluable del doctor Alberto Padilla Arias, Jefe del Departamento de Relaciones Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana del plantel Xochimilco y todo su equipo de edición, quedan fuera de toda duda por lo que vale la posibilidad de darle forma de libro a esta experiencia de trabajo que aquí concluye. En ello incluyó un reconocimiento especial al doctor Luis Berruecos quien afanosamente aportó con su experiencia importantes sugerencias para la presentación final de la edición.

Por último, a Gloria Verónica, quien además de ser esposa leal y madre de mis hijos, me acompañó sin desmayo durante este trayecto de veinte años, primero escribiendo y rescribiendo a máquina la primera versión hace ya dieciocho años y después a partir del año pasado, capturando los borradores de la nueva versión hasta dejarlos a punto de esta edición, a pesar de la sobrecarga de trabajo, tanto en sus actividades profesionales, como con las del hogar. Para ella todo mi amor, respeto y la seguridad de mi eterno agradecimiento.

José Antonio Rosique Cañas
julio de 1999

Prefacio

*“ Buena parte de nuestros problemas surgen de que el modelo de desarrollo centralizado que durante muchos años permitió la edificación del País, entró en crisis hace más de 30 años y no obstante los ingredientes que aún funcionan, y los costos de su creciente disfuncionalidad, nos ha forzado a pagar los costos de su agonía, a sufrir sus consecuencias disgregantes y, lo más grave, a no terminar de construir una salida integral”¹
Roberto Madrazo Pintado.² Abril de 1998.*

Origen y óptica del Estudio

Concentración, desconcentración, descentralización, centralismo y presidencialismo, son procesos todos ligados entre sí en la sociedad mexicana de nuestros días, que trataremos de desentramar en este trabajo.

En agosto de 1978 colaboramos en la Dirección General de Estudios Administrativos para el Desarrollo Urbano, de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.³ Mi participación en el Área de Integración Social, nos permitió entrar en contacto con el Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) y el Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración (Prodetap), y conocer la concepción del Estado sobre los problemas urbanos y demográficos de México y su relación con la estructura político-administrativa. Esta experiencia puso ante mí el problema particular de la concentración industrial, urbana, demográfica, política, y administrativa, que ya representaba en ese momento la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y nos dieron la posibilidad de conocer los métodos de investigación, análisis, planeación y proyección del Estado en torno al fenómeno, así como sus estrategias (particularmente las de desconcentración), para enfrentar los problemas económicos, sociales, técnicos y administrativos, producto de la gran saturación, no sólo en la capital de la República, sino de otras ciudades que presentaban las mismas tendencias, hecho que repercutía en el desarrollo general a nivel nacional.

La importancia social y económica que representa el problema de desarrollo urbano-demográfico del país, dada esta distribución de la población en el territorio nacional; su crecimiento desmesurado y su alta concentración, en los centros urbanos tradicionalmente saturados como las ciudades de México,

1 Jorge Reyes, “Pagamos costo del centralismo, dice Madrazo”, México, *Reforma*, 5 de septiembre, 1998, p. 15, sección A.

2 Gobernador del estado de Tabasco y miembro del Partido Revolucionario Institucional.

3 Después se convirtió en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1982) y a partir de 1993 Secretaría de Desarrollo Social.

Guadalajara, Monterrey y Puebla, fueron algunos de los elementos que contemplados desde una perspectiva científico-social, me motivaron a realizar una investigación que sirviera de base para hacer un análisis de las políticas del Estado en materia de desconcentración.

Considerando la dinámica histórica de las tendencias económicas que favorecieron la alta concentración industrial, demográfica y urbana, particularmente en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), nos propusimos realizar un análisis, sobre la política de desconcentración inmersa en el Prodetap, para ver si su marco de referencia, sus bases teórico- metodológicas y sus estrategias, correspondían al nivel que exigía la solución de un problema tan complejo, al que le encontraba implicaciones de carácter político-administrativas y que se conectaban con aspectos fundamentales del desarrollo de México.

Independientemente de la multiplicidad de variables socio-históricas que han intervenido durante el siglo XX en la conformación de la ZMCM y que son en un primer nivel de orden económico determinadas por la coyuntura de la inserción del país al capitalismo mundial y por otra parte, en un segundo nivel, de orden demográfico, por la elevación de las tasas de crecimiento poblacional y por los fenómenos migratorios hacia la capital, atraídos por la industria naciente y servicios que aquí se empezaron a ofrecer, en el desarrollo de la hipótesis de trabajo, pensamos que a este problema de alta concentración humana y material, se podían sumar otros factores explicativos de orden político-administrativos que en principio podrían estar relacionados con éste; me refiero al hecho de que el Distrito Federal es la sede de los Poderes Federales, además de que su forma de gestión administrativa quedó centralizada por el Poder Ejecutivo mediante la creación de un Departamento de Estado, al frente del cual quedó un Regente que dependía directamente del Presidente.

El Congreso de la Unión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Presidencia de la República con todo y sus Secretarías de Estado, la mayoría de sus organismos descentralizados y una buena parte de su sector paraestatal, estaban o se fueron ubicando en esta zona y por lo tanto era el punto donde trabajaba la mayoría de la burocracia y se ubicaba el mayor número de oficinas gubernamentales. Si a esto agregamos los efectos del tradicional centralismo administrativo con que operaba la mayoría de las dependencias, una gran cantidad de asuntos relacionados con la gestión pública de todas las otras entidades federativas, se resolvían en términos jurídico-administrativos dentro del perímetro capitalino, lo que desarrolló una compleja red de relaciones entre el centro y el interior de la República, que sobrecargaban los diversos ámbitos físico-espaciales, no sólo de los entornos de los edificios que albergaban las oficinas gubernamentales, sino de la vida económica, social, administrativa y cultural de la metrópoli en su conjunto.

Aún así, con todo y la concentración de las oficinas gubernamentales en la capital, no se puede deducir en forma unívoca, de que por este solo hecho (de ser

la capital del país), se haya convertido en el centro industrial y demográfico más grande del país, aún cuando ya lo había sido en las etapas que le antecedieron.

Ciertamente otras capitales de países desarrollados presentaron un cuadro parecido de alta concentración, sin embargo en cuanto sus gobiernos se propusieron frenar sus tendencias, lograron avances significativos; tal es el caso de Francia, Inglaterra, Canadá, Estados Unidos, Alemania Federal, Suiza y España, en donde los programas de desconcentración y descentralización, utilizados como instrumentos técnico-administrativos y aunados a los programas de población, permitieron darle un cauce razonable a los fenómenos de alta concentración y controlar sensiblemente el crecimiento de sus ciudades para mediados de los ochenta.⁴

Estos hechos nos obligan a reflexionar sobre la búsqueda de otro tipo de respuestas para el caso mexicano, que habiendo elaborado e incluso aplicado (con ciertas limitaciones) programas similares a los de aquellos países durante las últimas dos décadas, no tuvo los alcances esperados. Por lo anterior el problema se debe centrar en preguntas que vayan más allá de la descripción y cuantificación de las variables que se superponen para hacer de este fenómeno, algo más, o algo menos abultado en cifras y estadísticas. En ello la investigación ha avanzado ya bastante, e inclusive institucionalmente se cuenta con una infraestructura más o menos compleja para darle seguimiento a las principales variables del crecimiento, no sólo en la ZMCM, sino en todo el país. A pesar de todo ello, siguen quedando interrogantes acerca del por qué no se han podido frenar las tendencias a la concentración en esta zona, sino que más bien, antes que resolverlo, se ha reproducido este patrón de crecimiento en otras regiones del país, ampliando la brecha entre dispersión y concentración, que caracteriza a nuestra estructura

⁴ Edmond Orban, "El proceso de descentralización en el Estado Federal Industrial: perspectiva teórica y metodológica", en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, México, INAP, vol. 57, núm. 2, Junio, 1990. Patrick Gerard, "La desconcentration des services de L'Etat en Grande-Bretagne", en *La Revue Administrative*, Paris, Editions Techniques, S.A., 43e annee, núm. 257, octubre, 1990, p. 454-455. "Mode et decentralisation", en *La Revue Administrative*, *idem.*, p. 410-416. Este artículo aparece sin autor en el apartado de la revista "Collectivités locales..." En estos trabajos la descentralización política y/o administrativa se concibe a partir de Estados de alta industrialización como son Francia, Inglaterra, Canadá, Estados Unidos de Norteamérica, Alemania Federal (cuando todavía no se fusionaba con Alemania Oriental) y Suiza, pero que por otra parte han asumido la forma constitucional de federales. La discusión se centra en cómo obtener la mayor eficiencia administrativa con la descentralización (en este concepto se incluye la desconcentración en general), sin ir en detrimento de las funciones tutelares del Estado nacional, pero también considerando la soberanía de los niveles de gobierno intermedios y alcanzando la democratización (incluso en la administración de servicios), para las colectividades territoriales. Se busca un punto medio, para que aún ante la complejidad política que presentan los regionalismo y las autonomías locales, no se llegue a los extremos en donde la reivindicación descentralizadora llevada a sus extremos desemboque en la independencia.

La conclusión es que ahí donde realmente se quiere el equilibrio deberán surgir formas que asuman la dinámica permanente en que se mueve la descentralización y que permitan a cada nivel de gobierno asumir sus funciones y atribuciones, sin detrimento de los demás. La "coordinación" aparece por encima de otras formas de tutelaje y subordinación autoritaria, como la técnica organizacional del trabajo institucional, en donde el gobierno federal asume la función de "coordinador", en tanto representante de los tres niveles de gobierno, y con la finalidad única de darles coherencia y unidad a las acciones del Estado en su conjunto, en beneficio del bien común. En la aplicación y adaptación de la descentralización en este sentido han tenido logros muy significativos en materia de redistribución del poder, de funciones y en un uso más racional de sus territorios.

urbano-industrial y en principio fue uno de los problemas que se propuso resolver el gobierno, con la Ley General de Asentamientos Humanos el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y con él sin duda, se orientaron las siguientes administraciones, pero con los resultados insatisfactorios que hoy conocemos.

Al respecto, investigaciones recientes sobre experiencias de desconcentración de aquellos años, que dos décadas después sirvieron de base para la descentralización de recursos financieros y servicios públicos, hacia los gobiernos de los estados, revelan que el centralismo, característica de la forma de gestión del poder ejecutivo federal, sigue siendo uno de los obstáculos fundamentales para el desarrollo equilibrado de las diferentes regiones del país.⁵

Por lo anterior, además de analizar la manera en cómo se da la concentración y los alcances de la política de desconcentración, otra línea de investigación va en el sentido de identificar los mecanismos que le dan soporte a esta relación entre la concentración urbano-industrial en la ZMCM, el centralismo administrativo de las dependencias gubernamentales del poder federal y el presidencialismo, como forma de gestión dominante y mecanismo de mando, que por lo menos desde finales de la década de los años veinte, ha tenido fuerte influencia sobre el control, en prácticamente todas las dependencias gubernamentales, en tanto que el dominio del poder ejecutivo (del presidente y su gabinete) sobre los otros poderes y niveles de gobierno e incluso sobre las clases sociales en general, pudo ser determinante, (como en su momento lo fueron Porfirio Díaz y el grupo de los “científicos”) en la forma en cómo se fueron gestando los programas de desarrollo, no sólo del Estado, sino de las inversiones de los particulares nacionales y extranjeros, que en un principio se iban subordinando al plan gubernamental, en la medida en que éste concentraba y distribuía el presupuesto para las obras de infraestructura, aplicando los recursos de fomento para el desarrollo industrial y comercial en las zonas que consideraba convenientes.

Independientemente de la gran cantidad de facultades constitucionales que los presidentes de la posrevolución ejercían (y siguen ejerciendo) en sus funciones de jefe de Estado⁶ y de los serios problemas políticos, militares y sociales a que se

⁵ Enrique Cabrero Mendoza, *et al.*, “Claroscuros del nuevo federalismo mexicano: estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local”, en revista *Gestión y política pública*, México, CIDE, vol. vi, núm. 2, segundo semestre de 1997, p. 329-387. Investigaciones recientes sobre los sectores educativo, salud y la aplicación del ramo 26 (presupuesto federal para combatir la pobreza extrema) afirman que: “...las políticas impulsadas por Miguel de la Madrid (1982-1988) y por Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) no lograron los alcances prometidos... Al parecer hubo la convicción de que la descentralización era un proceso que se podía generar” por “decreto” ... en ambos periodos las políticas descentralizadoras se caracterizaron más por su “tibieza” que por su fuerza e impacto. En el momento actual (1998) México sigue siendo uno de los sistemas federales que observa un mayor grado de centralización... hasta ahora el sistema mexicano observa una gran capacidad para reacomodarse a todo tipo de iniciativas descentralizadoras sin perder su esencia profunda y su centralismo enraizado no sólo en las formas, sino en la cultura de un sistema de gobierno, e incluso del conjunto social que desde los imperios prehispánicos hasta nuestros días hace de la intermediación y la subordinación los mecanismos más frecuentes de relación entre actores sociales”.

⁶ Sobre las facultades del presidente y sus tres principales fuentes de poder, ver a Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo Veintiuno editores, 1978, p. 82-199.

enfrentaron durante sus mandatos, con la creación del Departamento del Distrito Federal a partir de 1928, quedaron en posición de privilegio para influir directamente en la gestión administrativa de la ciudad de México. En su papel de centro económico, político y administrativo, sede de los poderes federales y desde luego, de la presidencia de la República, se aplicaron consistentemente en la tarea de agilizar la transformación de la vieja ciudad decimonónica, que había servido como centro político-administrativo de la depuesta oligarquía terrateniente, en una ciudad moderna y ligada ampliamente a las actividades industriales, comerciales y financieras, tal como pensaban que lo requería nuestra transición de sociedad rural a sociedad urbana.

Definitivamente, la subordinación del gobierno de la capital a la voluntad política del presidente y con una figura administrativa de excepción para gobernar a los capitalinos, quitándoles el derecho de voto para la elección de sus gobernantes locales, más los amplios poderes legales y políticos de éste, sobre todos los gobernadores, pusieron más al alcance del presidente los elementos de poder, para encausar rápidamente a la ciudad, con amplia ventaja sobre el resto de las ciudades y regiones del país y así convertirla en el receptáculo de los principales proyectos e inversiones para el desarrollo industrial, como ya lo había sido, en otro momento, durante el porfiriato.⁷

Esa subordinación, abrió la posibilidad también, para que en los años setenta, a la hora en que los problemas de la alta concentración pusieron al descubierto los tremendos desequilibrios regionales que se estaban ocasionando como consecuencia de aquellas políticas centralistas, fuera el mismo poder ejecutivo, por decreto presidencial, el que desde las oficinas de la presidencia, centralizadamente propusiera las soluciones, a partir de una visión modernizadora apoyada en teorías y técnicas para la planificación nacional, en la que el Prodetap, quedaría en el centro de una estrategia de desarrollo urbano para todo el país, que se pretendía utilizar como punta de lanza, para que el resto de los sectores económicos se ordenaran tras él, en torno a un proyecto mayor comprendido en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y el Plan Nacional de Desarrollo Industrial.⁸

Hoy la ventaja del análisis retrospectivo, nos permite ver que la riqueza social lograda con la acumulación industrial, comercial y de servicios durante los años del "milagro mexicano", nos dejaron una doble herencia: una de las concentraciones urbano-industriales más grandes del mundo y un sistema político-administrativo que se sigue resistiendo, a reconocer que sus prácticas centralistas,

Al respecto el reconocido historiador Gastón García Cantú, señaló recientemente en una entrevista televisiva en el Canal 40 (julio de 1998) que son 64 las facultades constitucionales las que asisten al presidente para el desempeño de sus funciones como "máximo jefe de la nación".

⁷ Para una idea más desarrollada de cómo la ciudad de México se fue convirtiendo en la que ofrecía las mejores ventajas para el desarrollo industrial, comercial y de servicios, ver Daniel Hiernaux-Nicolás, *¿La ciudad de México. Metrópoli sin gobierno?* México, UAM-Xochimilco, 1998, mimeo, p. 18, Departamento de Relaciones Sociales.

⁸ Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, "Programa Nacional de Desconcentración de la Administración Pública Federal" (documento síntesis del proyecto), México, SAHOP, julio 1979, p. 7.

encabezadas con su régimen presidencialista (por constitucionalmente fundado que sea), nos impidieron salir de ese círculo vicioso en el que sigue estando inscrito el desarrollo del país.

Al mismo tiempo nos permite comprender que un proceso de desconcentración inconcluso e incompleto, no era elemento suficiente para revertir las tendencias de la concentración, como tampoco lo será el de la descentralización, si se sigue recreando bajo los mismos vicios y limitaciones con que se dan la mayoría de las reformas dentro del Estado mexicano.

Por lo anterior aunque un programa de desconcentración considere en un plan "integral" al sector industrial, comercial y de servicios por un lado y a la administración pública federal por el otro, si en la puesta en práctica se mantiene la resistencia por delegar facultades y las atribuciones básicas de operación con todo y los recursos necesarios para desempeñar las funciones, así como las actitudes de simulación en el sentido de que parece que por una parte el centro delega facultades y por la otra parece que el órgano desconcentrado asume la responsabilidad, pero en la realidad, sólo se engruesan las estructuras gubernamentales,⁹ sin lograr los resultados esperados, entonces se está frente a un doble problema: ni se ha hecho lo suficiente por resolver el problema inicial y en cambio se le ha sumado uno más, cuyas consecuencias dependerán de su oportuna identificación y de la voluntad política para resolverlo.

Por otro lado, si un proceso de desconcentración, aún llevado hasta sus últimas consecuencias, no es acompañado o sucedido de un proceso de descentralización de facultades hacia los otros dos niveles de gobierno (de los estados y municipios) o hacia organismos descentralizados bajo control de consejos técnicamente especializados o colegiados con representación ciudadana, entonces los efectos deseados de la desconcentración, se seguirán revirtiendo para enfatizar las formas de gestión centralizada, en la medida que los órganos desconcentrados territorialmente a lo largo y ancho del país, representan y ejercen la autoridad del gobierno federal.

Por último, si aún con estos procesos debidamente desarrollados, no se emprende otro de modernización y reforma administrativa que incluya la profesionalización del servicio público, la automatización, desregulación y simplificación de trámites y procesos de trabajo, que beneficie a los tres niveles de gobierno y sus organismos descentralizados y desconcentrados, incluyendo desde luego, la forma de gestión de la presidencia de la República, los problemas de la concentración urbano-industrial, el centralismo administrativo y la excesiva concentración de poder en una sola persona, podrían llevar al país hacia una espiral de estancamiento y retroceso que nos pondría en franca desventaja, para resolver nuestros propios problemas y ensancharía más la brecha entre nuestro país y los países desarrollados de la comunidad internacional, con los que ya de por sí, mantenemos una estrecha e

⁹ Ma. del Carmen Pardo, "¿La desconcentración. Para qué?" en *Revista de Administración Pública México*, INAP, (Desconcentración), núm. 67-68, julio-diciembre de 1986, p. 47-48.

intensa relación basada en el intercambio económico, industrial y tecnológico de manera desigual.

Objetivo general

Por lo anteriormente dicho, el propósito de este trabajo es el de someter a discusión algunos aspectos sobre planeación, programación y operación del desarrollo urbano y la desconcentración administrativa de parte del Estado Mexicano.

El enfoque específico del Plan Nacional Desarrollo Urbano publicado en 1978, que tuvo como sustento jurídico la Ley General de Asentamientos Urbanos de 1976 y del que se desprende el Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal, que trató de considerar las dimensiones económicas, políticas y sociales del proceso de concentración urbana, sobre todo en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, no ha sido discutido ni investigado exhaustivamente, en su significado político e ideológico, debido a que estos procesos de planeación no tuvieron su culminación en los hechos dentro de los tiempos previstos (al menos en el nivel en que fueron propuestos en ellos mismos), quedando registrados sólo en la formalidad político-administrativa de aquel sexenio.

Esta es la razón por lo que se considera que el objetivo central del presente trabajo es cooperar con esta línea de investigación que obliga a familiarizarse y con los procesos sociales globales, en los que se involucran el desarrollo urbano, demográfico e industrial con los procesos administrativos públicos, para analizarlos en su desarrollo histórico, para comprenderlos y para estar en posibilidad de proponer alternativas viables que orienten y coadyuven en el campo de la investigación del sector público, así como para influir en los procesos urbano-demográficos e industriales y alcanzar un nivel superior de desarrollo social de cara al tercer milenio.

Objetivos específicos

Los objetivos específicos están íntimamente comprometidos con la óptica del trabajo anteriormente expuesta y con el objetivo general; en ellos se describen, analizan y dan conclusiones sobre los hechos estudiados. Los mencionaremos a continuación en el orden en que se desarrollan en el documento. Cada uno equivale al contenido expuesto en un apartado o capítulo.

1. Exponer los antecedentes económicos que generan el cuadro de la concentración urbano-demográfica e industrial del país, así como sus implicaciones con el Estado y con su aparato administrativo; analizar desde el punto de vista teórico los diferentes enfoques que tratan de explicar este fenómeno, para así, delimitar y plantear el problema específico de investigación y construir las hipótesis que orienten y le den ordenamiento metodológico al trabajo de recopilación, análisis, interpretación y presentación del informe final.

2. Analizar los procesos de concentración urbana en México y la formación de la conciencia pública sobre este problema, así como la problemática de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

3. Analizar las ideas, políticas y experiencias, previas a los programas de desconcentración, identificando la interrelación que se da entre el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y el Prodetap.

4. Analizar la logística del Prodetap y sus implicaciones, económicas, sociales, urbanas y políticas, incluyendo a los sectores de la burocracia involucrados en el programa, así como la propuesta de las ciudades sede para recibir los impactos de la desconcentración.

5. Evaluar los alcances y limitaciones de la política de desconcentración, tomando como referencia los propósitos expuestos en los planes y programas y los logros alcanzados a la fecha.

6. Analizar las implicaciones político-ideológicas de la desconcentración, su diferencia con los distintos tipos de descentralización y su relación con el centralismo político-administrativo y el presidencialismo.

7. Obtener conclusiones sobre la política de desconcentración, en relación con la naturaleza del fenómeno de concentración que se pretendió atacar y la relación de éste último con el centralismo administrativo del gobierno federal y el presidencialismo, como institución concentradora del poder de gestión general y en particular de la ciudad de México.

Aspectos metodológicos

Lo complejo del fenómeno de la concentración y el estado exploratorio en que se quedaron las investigaciones sobre los procesos de desconcentración, dificultan el planteamiento de un estudio de carácter puramente teórico, por tal motivo son importantes las indagaciones de carácter heurístico en las que se registran la multitud de elementos económicos, políticos, sociales, administrativos, urbanos y financieros que inciden en el proceso. En este caso fue útil el enfoque de análisis interdisciplinario, ya que con el apoyo conceptual de la economía, la sociología, la ciencia política, el urbanismo, la demografía y la administración pública, se pudo manejar con mayor flexibilidad la información que se requirió y hacer correlaciones e interpretaciones, que hubieran sido muy limitadas desde la perspectiva de una sola disciplina.¹⁰

Esta estrategia nos facilitó la identificación e interrelación de los conceptos y categorías clave para el planteamiento del problema y sus hipótesis y en la medida en que se avanzó en el análisis de la información, fue adquiriendo consistencia e hizo posible la afinación y delimitación del marco teórico-histórico en que se

¹⁰ Mario Bunge, *La investigación científica*, Barcelona, editorial Ariel, 1983, p. 224-229. También se puede consultar a John Madge, *Las herramientas de la ciencia social*, Buenos Aires, editorial Paidós, 1969, p. 118-142.

encuadra nuestro problema de investigación. Al respecto, en la introducción y el Capítulo 5 expongo algunas reflexiones sobre este asunto.

Para tal efecto fue necesario identificar los elementos fundamentales que componen el proceso de concentración como problema cognoscitivo. Pronto nos dimos cuenta que el centro del análisis radicaba en localizar las fuentes materiales de donde se alimenta y las fuerzas e intereses sociales que lo propician, así como, los problemas sociales, ecológicos y técnicos que se inscriben en sus consecuencias.

Finalmente como derivación lógica, las políticas públicas de la desconcentración, quedan enmarcadas dentro del interés del trabajo, ya que buscando en sus propósitos explícitos reducir los obstáculos que este fenómeno genera para el desarrollo, era importante analizar desde una perspectiva crítica sus alcances y limitaciones.

Después de esto, entramos a la identificación, delimitación, diferenciación y definición de conceptos, ya que por ejemplo el concepto de desconcentración frecuentemente es utilizado para referirse a procesos de distinta naturaleza, o bien es confundido con el concepto de descentralización. Por otra parte se tenía que establecer su relación con el concepto de concentración; de esta manera pude llegar a establecer convencionalmente una definición que: *a)* concuerda con los hechos del interés de este trabajo; *b)* se diferencia sustancialmente de los sentidos que tiene el concepto descentralización; *c)* engloba las connotaciones fundamentales que le han asignado a este concepto diversos autores y *d)* incluye nuevos elementos no establecidos formalmente hasta ahora, pero que se dan en la realidad estudiada.

También se analiza la problemática económico-social de la concentración. Esto permite dar concreción histórico-social al planteamiento de la política de desconcentración, pues siendo ésta un conjunto de programas, acciones, estrategias y técnicas político-administrativas del Estado, dirigidas para el desarrollo de un proyecto urbano, encuentra su razón de ser, cuando se conocen los problemas que se quieren resolver en un lugar y momento dados. En esta circunstancia, sobra decir que la elección del análisis de la ZMCM, desarrollado en un capítulo y los aspectos tratados sobre la situación nacional en otro, era absolutamente necesario.

Cabe señalar que como en todo estudio, la información quedó sujeta a la disponibilidad y existencia de ésta sobre todo de la que se levantó al momento de que ocurrían los hechos. No obstante considero que se logró integrar el cúmulo de información necesaria para ilustrar suficientemente cada uno de los puntos.

El análisis de la concentración se centra en la relación que se da entre el crecimiento industrial y desarrollo demográfico (crecimiento, migraciones internas, asentamientos, etc.), y su impacto en la estructura urbana, no sólo de la ZMCM, sino del país.

Dado el hecho de la concentración, procedimos a examinar los problemas específicos que se generan o que se potencian, en un medio saturado por la convivencia masiva de millones de habitantes.

Siguiendo la jeraquización que el mismo Departamento del Distrito Federal le dio a los problemas prioritarios de la ciudad, incluyó el problema de la vialidad, del transporte y del impacto ecológico; la falta de agua y los problemas para traerla y subirla a la ciudad; el déficit de seguridad y la tendencia delictiva, así como las desviaciones sociales en que se incurría y las enfermedades mentales que se padecían.

No se incluyeron otros problemas como el de la falta de habitación, empleo, inflación y gran cantidad de servicios públicos deficientes o inexistentes, por considerarlos inherentes a la problemática propia de la sociedad subdesarrollada y dependiente que es México, aunque hay que reconocer que no dejan de adquirir formas peculiares bajo los efectos de la concentración; como son por ejemplo: la invasión de lotes urbanos, la especulación con la tierra, el surgimiento de "cinturones de miseria" y de "ciudades perdidas", en donde se expresan más agudamente los problemas del subdesarrollo, por la situación de hacinamiento y la precaria forma en que viven cientos de millones de familias.

Delimitado el problema social y planteado en sus magnitudes nacionales, así como en el caso alarmante de la ZMCM, pasamos al análisis de las alternativas de solución, describiendo lo que se había querido hacer; las ideas, experimentos y programas que se habían tratado de llevar a cabo hasta ese momento.

Para avanzar en el estudio de las políticas del Estado, evaluamos el comportamiento del proceso de desconcentración en general, tomando en consideración las variables centrales de trabajo: programas de ajuste para el Distrito Federal, avances parciales de desconcentración en algunos sectores de la administración Pública, alcances de la política demográfica, logros del Plan Nacional de Desarrollo Industrial, impacto del Plan Global de Desarrollo, la desconcentración en la SEP, en la SSA, en el gobierno del estado de México y en el Area Metropolitana de Monterrey.

También tratamos de exponer los perfiles político-ideológicos de la desconcentración, en tanto estrategia y recurso técnico que posibilitan el avance en la especialización y eficiencia de las funciones para el complejo aparato administrativo del Estado, en su necesidad operativa de acercar los trámites y servicios a poblaciones de todo el país y desde luego presionado por los problemas que le genera operar desde un centro tan saturado como el de la ciudad de México. También tratamos de ver las implicaciones que tiene esta estrategia desconcentradora con respecto, al centralismo administrativo con que operaba el gobierno federal en ese momento y la gestión presidencialista en tanto mecanismo de mando piramidal, que dominaba en todos los niveles de gobierno y mantenía su supremacía sobre los otros dos poderes de la República.

Desde la perspectiva de las ciencias sociales se puede considerar que se trata de un estudio teórico-práctico en donde se combinó la investigación documental, basada en el análisis bibliográfico de textos de autores nacionales e internacionales, documentos oficiales; periódicos y revistas de publicación semanal o

quincenal de la época, así como de libros y revistas periódicas especializadas. Desde el punto de vista del método empírico, se utilizó, entre otras cosas, la técnica de “investigación participante”,¹¹ en la medida en que trabajamos para la SAHOP como “Ejecutivo de Proyectos Sociales” dentro del Prodetap.

Es importante señalar que algunos datos pierden vigencia con el tiempo, por lo que sugerimos su ponderación respecto a los años base en que fueron calculados; muchos otros los usamos a pesar de las diferencias que muestran con respecto a otras fuentes (en ello asumimos la responsabilidad); otros más, los actualizamos para ofrecer el beneficio de la comparación.

Algunos párrafos fueron elaborados con base en la síntesis informativa que se tuvo que hacer de los documentos oficiales, agregando comentarios y críticas, o discriminando los aspectos que más interesaban al tema en cuestión.

La exposición del trabajo tiene una lógica eslabonada; los datos responden a la necesidad de justificar paso a paso la presencia de indicadores empíricos y éstos a su vez, la de variables, que estructuradas conceptualmente, responden a las grandes categorías utilizadas en el estudio.

En el desarrollo del trabajo se pueden detectar supuestos implícitos que orientan las indagaciones. Por ejemplo, el estudiar las acciones del Estado para conocer las perspectivas de la desconcentración, es algo que no está sujeto a duda, ya que además de ser parte de nuestro objeto de estudio, se acepta la tesis de que en las sociedades contemporáneas y particularmente en el México de la época de la economía mixta, el Estado adquirió gran importancia en la reproducción de las condiciones materiales para sustentar un modelo específico de desarrollo y aquella política desconcentradora fue en consecuencia, una manifestación viva de la intención estatal y del papel que jugaba para ese modelo de desarrollo, el sector central y paraestatal de la administración pública federal.

La delimitación temporal

En relación a la delimitación temporal, es importante señalar la dificultad que se tiene para delimitar cronológicamente un estudio de esta naturaleza, pues ya de por sí es cuestionable limitar el análisis de las políticas estatales a un determinado período, aún cuando se trate de un país tan centralizado y presidencialista como el nuestro, en donde el peso del sello o la forma personal de gobernar, sigue siendo un buen pretexto para encasillar procesos que por su complejidad quedan atrapados dentro de los pequeños márgenes de los periodos sexenales. De hecho, los diferentes marcos

¹¹ Sobre la investigación participante Seltitz dice que: “Su principal función para la investigación consiste en la apertura de nuevos caminos para el entendimiento. A través de la participación intensiva en la vida de la comunidad, el observador se expone a sí mismo a las experiencias que le darán un conocimiento de primera mano incluso de las más sutiles presiones y contra presiones a las que están expuestos los miembros de la comunidad. Su introspección acerca de sus propias experiencias como participante representa uno de los medios más provechosos de entendimiento de las características de la comunidad. Es más, su participación activa abre la puerta a las fuentes de información que de otro modo podrían quedar cerradas”. Seltitz, C., *Métodos de investigación en las relaciones sociales*, Madrid, ediciones RIALP, 1973, p. 247-251.

teórico-conceptuales con los que se analizan los temas sobre México, usan categorías e identifican líneas histórico-sociales que normalmente desbordan esos límites.¹²

Ante esta situación, por ejemplo, tratamos de circunscribir el análisis de la política de desconcentración, al lapso específico que va de 1978 (año en que aparecen el PNDU y el Prodetap) a 1982, (año en que termina la gestión de López Portillo). Por otra parte, analizamos el lapso que va de 1975 a 1978 por encontrar en esos años algunos antecedentes e ingredientes de la política de desconcentración de aquella administración. Más adelante, en la búsqueda de causas de la concentración abrimos el parámetro temporal a partir de los años posteriores a la Revolución (las décadas de los años veinte y treinta), por considerar que es ahí, cuando se definen institucionalmente tanto las bases del nuevo Estado, como del modelo de desarrollo y el patrón de acumulación que se seguirá¹³ (momentos fundamentales para comprender las bases materiales de la concentración en las décadas siguientes). Ya en el plano explicativo, en la medida hipotética se encontró que el fenómeno de la concentración se puede relacionar casuísticamente con el centralismo y el presidencialismo, en el rastreo de los orígenes de estas tendencias, abrimos los parámetros hasta la época precortesiana, sólo con el afán de no dar por hecho se sobrentiende la herencia y la influencia de estas instituciones político-administrativas que tienen sus orígenes en aquella época e independientemente de los contextos tan diferentes en que opera el centralismo y la figura del poder personalizado, logran traspasar las barreras históricas de la Conquista y la Colonia,¹⁴ mostrando su vigencia durante la etapa “inde-

¹² Dependiendo del tema y la naturaleza del problema en cuestión, los parámetros temporales se abren o cierran según el marco teórico-histórico y la naturaleza del problema y las hipótesis por demostrar. En el caso de estudios sobre problemas actuales de la administración pública mexicana, hay trabajos que coinciden con éste, al partir de la década de los treinta, en tanto que ubican la consolidación del Estado y la administración en esa época y a partir de ahí periodizan según su objeto específico de estudio. Esta coincidencia también se entiende en la medida en que en ese momento México se inserta a la etapa capitalista de sustitución de importaciones. Ver José Fernández Santillán, *Política y Administración Pública en México*, México, UAM-Azcapotzalco, 1980, p. 150. Ma. del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México*, México, El Colegio de México, 1994. Alejandro Carrillo Castro, *La Reforma Administrativa en México*, Rodrigo Gutiérrez Rivas, “El conflicto Calles-Cárdenas: Un acercamiento al origen del Presidencialismo Mexicano”, Córdova, et al., *Ensayos sobre Presidencialismo Mexicano*, México, Aldus, 1994, p. 65-92.

¹³ Nos referimos específicamente a los años de los gobiernos del grupo sonoreense en el poder (Obregón-Calles), que fue cuando se crearon instituciones tan importantes como el Banco de México (1925), el Partido Nacional Revolucionario (1929), Nacional Financiera (1934), a las que se sumaron muchas otras, poco más adelante durante el gobierno de Cárdenas (Petróleos Mexicanos, el Banco de Crédito Agrícola, el Banco de Crédito Ejidal). A esto tendríamos que adicionar la fuerte influencia que adquirió el Estado por vía de la estatización de importantes ramas económicas como los ferrocarriles y la energía eléctrica, ver Roger D. Hansen, *La política del desarrollo mexicano*, México, Siglo Veintiuno editores, 1971, p. 49-50. Al respecto hay una amplísima bibliografía; sólo mencionaré algunos más, por ejemplo: José Ayala, et al., *La crisis económica: evolución y perspectivas*, en Pablo González Casanova y Enrique Flores Cano, *México, hoy*, México, Siglo Veintiuno editores, 1979, p. 36-39. Dale Story, *Industria, estado y política en México; los empresarios al poder*, México, Grijalbo, 1990, p.33-49. Arturo Huerta, *Más allá del milagro mexicano*, México, ediciones de Cultura Popular, 1987, p. 19-22. Celso Furtado, *La economía latinoamericana; formación histórica y problemas contemporáneos*, México, Siglo Veintiuno editores, 1982, p. 132-143.

¹⁴ Enrique Cabrero Mendoza, et al., *op. cit.*, p. 331. Se puede ver también un texto clásico como el de Stanley J.

pendentista” (Santa Anna); la etapa de “La Reforma” (Juárez) y la del porfiriato (Porfirio Díaz), y desde luego condicionan y persisten en las instituciones del México posrevolucionario, contribuyendo a catalizar los procesos de concentración (Obregón, Calles y Cárdenas)

Otro aspecto importante de mencionar es que para reivindicar la importancia del estudio, se hace referencia a hechos que sucedieron posteriormente a 1982, o incluso situaciones de actualidad, con el propósito de reafirmar o comparar cuestiones muy específicas, que enriquecen el análisis; esto lo hago, cuidando que no se propicien confusiones o dispersión temática que nos aleje del problema central y con la finalidad de construir una prospectiva del problema.

Refoma Administrativa y política de desconcentración

Por último, como referencias generales los planes de gobierno, la Reforma Administrativa, fue objeto de polémica en el ambiente político nacional; también en algunos centros de investigación y educación superior, ésta se abordó desde el punto de vista académico y como objeto de estudio científico-social; al respecto el Instituto Nacional de Administración Pública, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y la Revista de Comercio Exterior, entre otros, dejaron plasmado aquel interés en varias publicaciones.¹⁵

Se incluye en los antecedentes del análisis, por ser el primer documento oficial de mayor jerarquía gubernamental, en donde se plasman las intenciones, no sólo de los principios generales de organización y modernización del gobierno y la administración pública, sino porque también formula en términos indicativos la política de desconcentración y porque de ella emana la idea de la sectarización de la Administración Pública Federal y de ahí, es de donde surgen organizacionalmente el Sector Asentamientos Humanos y la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, como instancia tutelar de infinidad de dependencias públicas.¹⁶ Con la publicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (diciembre de 1976),¹⁷ se dio fundamentación jurídica a estas disposiciones presidenciales.

Su conexión con la Ley General de Asentamientos Humanos del 26 de mayo de 1976 y el Plan Nacional de Desarrollo Urbano publicado en 1978 es relativa, sin embargo la tomé como punto de partida, ya que la misma SAHOP la reconoce oficialmente como inspiradora de las políticas de desconcentración¹⁸ y por la

Stein y Bárbara H., *La herencia colonial de América Latina*, México, Siglo Veintiuno editores, 1971, p. 154-194.

15 Secretaría de la Presidencia, “Aportaciones al conocimiento de la Administración Pública Federal” (autores mexicanos), Secretaría de Programación y Presupuesto, en *Revista de Administración Pública*, México, INAP, núm. 31-32, 1977.

16 Manuel Uribe Castañeda, “Sectorización y Desarrollo Económico”, en *Revista de Administración Pública*, México, INAP, núm. 31-32, 1977, p. 41.

17 Secretaría de Gobernación, “Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, México, Diario Oficial. 29 de diciembre de 1976, Artículos 50, 51 y 52.

18 Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, *op. cit.*

subordinación institucional indirecta del Prodetap a la oficina que se encargó del programa de la Reforma Administrativa.

Debemos entender que una vez encargados los diferentes planes nacionales a sus respectivas Cabezas de Sector, tanto la Reforma Administrativa, que quedó anclada en la Oficina de la Presidencia de la República como instancia de coordinación y supervisión, como el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, asignado a la SAHOP, tomaron sus derroteros correspondientes, con lo que podríamos decir que ya iniciado el sexenio, su conexión quedó limitada a los formales reportes de avance programático, que se establecieron entre las dos oficinas.¹⁹ (El Prodetap reportaba directamente a la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República y algunas de las concertaciones con organismos del Sector Central y paraestatal se llevaban a cabo con su intermediación).

La importancia del estudio

Investigar sobre los orígenes de los fenómenos de concentración urbano-demográfica e industrial, evidente a mediados de la década de los setenta, sus dimensiones y perspectivas, así como los problemas humanos, administrativos y técnicos que generaba, es de por sí fundamental, para entender por qué veinte años después el desarrollo del país sigue orientado en el mismo sentido; si agregamos el análisis de la política de desconcentración presentada por aquellas administraciones, como la opción viable para catalizar un modelo de desarrollo en busca de los equilibrios regionales sin haber logrado alcances sustantivos, tendremos que cualquier esfuerzo en ese sentido se torna fundamental, para retomar en el futuro inmediato este asunto, que hoy estrangula el desarrollo económico de por lo menos seis grandes ciudades del país y mantiene en la dispersión, a cerca de 123 mil comunidades de menos de 2500 habitantes por todo el país.

También es importante retomar el planteamiento general que se hizo en la Reforma Administrativa sobre desconcentración a principio del sexenio 1976-1982, ya se dio en el contexto de la premura de un gobierno urgido por mostrar las líneas de sustentación por las que habría de transitar una sociedad, que atravesaba por la mayor crisis de fin de sexenio de los últimos cuarenta años; de ahí la importancia que tenía para el gobierno presentar públicamente un documento general que diera principio de orden a todo aquello que en ese momento parecía un caos.

Ya salvado ese primer momento, paulatinamente vendría la elaboración de planes y programas nacionales, así como los específicos de desarrollo urbano y desconcentración, incluyendo su concertación, su formalización y sobre todo su fundamentación y logística, a partir de programas operativos que se realizaron, considerando aquella problemática a nivel nacional, regional y local.

Normalmente cuando se llega a estos niveles de operacionalización ya al interior de las dependencias gubernamentales, muchos de estos aspectos pasan inadverti-

¹⁹ Alejandro Carrillo Castro, "Reforma Administrativa para el desarrollo económico y social (1976-1982)", en *Revista de Administración Pública, México, INAP*, núm. 31-32, 1977, p. 15.

dos en los medios académicos, aún para quienes han tratado el tema en la época en cuestión o incluso posteriormente.

En el caso específico del Prodetap, esto no se debió a alguna deficiencia metodológica o epistemológica de las disciplinas sociales, ni mucho menos a alguna oscura pretensión de tipo político-ideológica, por parte de los investigadores científico-sociales que han estudiado las políticas de desconcentración, más bien se debió al carácter aislado, hermético y discrecional con que se manejó el Programa. En casos como éste, si no se quiere ser puramente conceptual, prácticamente se debe estar desde dentro como observador natural de los hechos, incluso para darse cuenta de que ocurren.

Lo importante aquí es que en nuestro caso se estuvo allí, y fue a partir de aquella experiencia que se hizo, no sólo el análisis teórico-histórico, con base en documentos, sino que además, se aportan aquellos elementos empíricos y de información privilegiada, que se nos hubieran escapado estando desde fuera o como investigador formal.

El inconveniente de esto, es que la única forma de atestiguar la manera particular en que se dan los hechos en el nivel de lo administrativo y lo político, es formando parte de los grupos técnicos y de decisión política, incrustados al interior de las organizaciones gubernamentales, lo que puede alterar los hechos mismos o alejar al investigador de la objetividad, por el conflicto de intereses que se le genera a todo participante.

Al respecto se puede aclarar con toda honestidad, que en aquel momento, en calidad de servidor público, se tomó con entusiasmo el papel y compromiso de promotor social del programa, en la medida en que se tenía fe en que un proceso de modernización como el encomendado, no podría llevar a la administración pública federal, más que a elevarse en su productividad y eficiencia en beneficio del país. Hoy desde la perspectiva universitaria en donde se busca la objetividad, nadie puede más que expresarse en el sentido que lo permiten las descomprometidas conclusiones de la investigación.

La preocupación por los efectos nocivos de este fenómeno, el estudio centró su análisis en la concentración, los problemas que generaba, particularmente en la ciudad de México y en aquel proceso de desconcentración que se planeó para que la Administración Pública del Gobierno Federal se descongestionara al salir parcialmente del Distrito Federal y culminó con la presentación del Prodetap en 1978. También se interesó por los alcances y limitaciones de las políticas urbano-demográficas tendientes a la desconcentración, para enmarcarlas en el espectro de una sociedad que por aquellos días estaba gobernada por un "Estado de Servicio",²⁰ que transitaba por su última fase de desarrollo.

²⁰ Se utilizará en repetidas ocasiones este término adoptado por el mismo expresidente López Portillo, sólo en el sentido de que se entienda la concepción que el jefe del poder ejecutivo tenía sobre esta institución y del papel que consideraba que debía desempeñar para el desarrollo del país. Para una aproximación más completa sobre este punto consultar: López Portillo y José Pacheco, "La Reforma Administrativa en la Administración para el Desarrollo", *op. cit.*, p. 643.

Presentación de los resultados

El estudio inicia con una “Introducción” al tema de la concentración, los diferentes enfoques teórico-metodológicos que la han abordado, su origen, los problemas que engendra y sus perspectivas; a su vez plantea la necesidad del estudio interdisciplinario del tema y presenta a la política de desconcentración, como la alternativa viable para el Estado centralista de la época para coadyuvar en la solución de los problemas urbanos, demográficos, administrativos y sociales generados en algunas ciudades del país.

El capítulo 1 realiza un análisis de la concentración a nivel nacional, su origen y el desarrollo paralelo de una conciencia en el Sector Público respecto de este problema y lleva a cabo un análisis cuantitativo-cualitativo con base de datos estadísticos y opiniones de políticos, periodistas y especialistas, de los problemas más evidentes que padecía la ciudad de México debido a la concentración, a saber: el transporte, la vialidad, la contaminación, el agua, la seguridad pública, la delincuencia, alcoholismo y las enfermedades mentales, todos ellos como consecuencia de lo mismo.

El capítulo 2 conforma la historia de los distintos proyectos de desconcentración planteados desde la época revolucionaria hasta llegar al experimento de desconcentración del Inmecafé a fines del sexenio de Luis Echeverría. Este caso es importante para el Prodetap, porque representa la base de sustentación empírica más importante y la más próxima y completa, previa al planteamiento desconcentrador de la SAHOP.

También se revisan en este capítulo, los antecedentes de la Reforma Administrativa y posterior conexión con el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, destacando los aspectos en política de desconcentración y la forma en que se derivaron los programas en el mismo sentido.

En el capítulo 3 se ubica al Prodetap en el contexto de la Administración Pública Federal y se identifica el tipo de “desconcentración” que se pretende al aplicarlo, para luego delimitar y definir el concepto general y diferenciarlo del de “descentralización” y las distintas connotaciones político-administrativas que se dan en torno a ellos; posteriormente entro al análisis de la estructuración técnica del Prodetap, acompañado de una evaluación sobre aspectos urbanos, sociológicos y administrativos que inciden en su operacionalización, como lo eran en ese momento los trabajadores al servicio del Estado y las “ciudades sede”, hacia donde se canalizaría la desconcentración.

En el capítulo 4 se presenta un panorama del proceso de desconcentración alcanzado hasta ese momento, considerando algunas de sus variables más importantes, como son el crecimiento demográfico, la desconcentración industrial, las políticas seguidas por el Departamento del Distrito Federal (DDF), para resolver algunos de los problemas sociales agudizados por la concentración, y los logros de la Administración Pública con el Plan Global y dos casos de Secretarías, el Gobierno del Estado de México y el área metropolitana de Monterrey.

En el capítulo 5 se trata de mostrar la relación del centralismo con la desconcentración y a su vez de estos elementos del aparato político-administrativo mexicano con la concentración, ya que tanto uno como otro forman parte de la política estatal que trata de incidir en el problema; para ello fue necesario un análisis de los elementos económicos, sociales y políticos que les dan concreción histórica en una época en la que el presidencialismo ejerce fuertes influencias en las formas de gestión pública, sobre el desarrollo de la industria, las ciudades y de los programas de población.

Finalmente se presentan un resumen, conclusiones y la prospectiva en los que se pretende dejar en claro la esencia centralizadora e inconclusa de la desconcentración como política del Estado mexicano, sus alcances y las razones de sus limitados logros, en tanto producto de una propuesta del “Estado de Servicio” altamente centralizado, que quedó atrapado en la coyuntura de transición hacia el Estado neoliberal (“liberalismo social”)²¹ y propuestas que permitirían enfrentar el problema en el corto mediano y largo plazo.

21 El viraje del Estado benefactor al estado neoliberal no significó la ruptura total del sistema anterior; más bien éste se llevó a cabo sobre la estructura institucional de aquél, modificando sólo el método para la reproducción de las condiciones materiales de la acumulación capitalista.

Introducción

*La centralización ha sido una de las fuerzas constructivas más poderosas del Estado nacional en México y la respuesta social y política a las tendencias centrífugas del siglo pasado... es uno de los fenómenos más complejos y por ende más difíciles de comprender. Generalmente se observa sin destacarse su carácter histórico y su parentesco con el moderno Estado capitalista.*¹

Omar Guerrero

Concentración-desconcentración: problema científico y problema político

Más allá del nivel descriptivo, desde el punto de vista científico el fenómeno de la concentración, plantea el problema de las causas, su evolución y su estructura.

Por otra parte, más allá del voluntarismo y el pragmatismo, desde el punto de vista de la acción político-institucional, el problema es el de cómo atacar con bases científico-sociales los efectos nocivos que ésta tiene sobre el desarrollo de la sociedad.

En un tercer plano, más allá de las posiciones partidistas o dogmáticas, cuando lo que se quiere es evaluar las políticas institucionales que el Estado instrumenta para resolver los problemas técnicos, sociales y ecológicos que plantean las zonas urbano-industriales de alta concentración (como es el caso de este trabajo), nos enfrentamos a un problema científico de mayor complejidad, ya que obliga a un ejercicio de investigación que involucra a dos procesos interrelacionados entre sí: el de la concentración como tal y el de las políticas del Estado que pretenden atacar sus efectos.

En esta situación tenemos ante sí, un problema teórico y metodológico que requiere de una visión de conjunto; cualquier análisis unilateral en este sentido, sería parcial e incompleto, ya que si no sabemos por qué se da la concentración, cómo ha evolucionado y de qué manera se estructura y se interrelaciona con los otros niveles del edificio social (superestructura),² no podremos estar en posición de valorar lo que se ha hecho, ni lo que se quiere hacer.

Por lo anterior y en la estricta búsqueda de los elementos estructurales que le dan soporte y continuidad a la concentración, es necesario hacer un análisis

¹ Omar Guerrero, *El Estado y la Administración Pública en México*, México, INAP, 1989, p. 809.

² Carlos Marx, "Prólogo de la contribución a la crítica de la economía política", en Marx, Engels, *Obras Escogidas, tomo I*, Moscú, Progreso, 1971, p. 343. Para una visión más amplia en la línea estructuralista del marxismo ver Marta Harnecker, *Los elementos fundamentales del materialismo histórico*, México, Siglo Veintiuno editores, 1979, cap. v.p. 87-95, y Louis Althusser, *La Filosofía como arma de la revolución*, Buenos Aires, Cuadernos Presente y Pasado, 1974, cap. "Ideología y aparatos ideológicos del Estado", p. 97-141.

histórico-concreto de la concentración en México, lo que exige buscar sus implicaciones con el desarrollo del capitalismo en el país, en tanto modo dominante de producción mundial y al que México se incorporó en dos fases que se interrelacionan entre sí: la del crecimiento hacia afuera, que se liga con el desarrollo del sector externo en la época del porfiriato y la del crecimiento hacia adentro, que se liga con la política de desarrollo industrial para la sustitución de importaciones, a partir de los años treinta del presente siglo.

En las sociedades subdesarrolladas (como es el caso de México), que se insertaron al capitalismo en forma dependiente, tendríamos que estudiar si la forma de sus estructuras político-administrativas centralizadas y vinculadas con nuestro sistema presidencialista influyeron en los procesos de concentración industrial y comercial alrededor de la ciudad de México principalmente, y si este sistema de gestión al cual quedó sometido el Distrito Federal,³ intervinieron para que estos fenómenos se aceleraran en las etapas decisivas de la industrialización y del intenso crecimiento del mercado interno de mediados del siglo XX.

En una hipótesis para avanzar en el conocimiento de este problema tendríamos que proponer que el desarrollo del capitalismo en las sociedades subdesarrolladas se ha adaptado "bien", ahí donde las estructuras del Estado oligárquico concentran el poder y centralizan las decisiones político-administrativas que les permiten no sólo subordinar al resto de las clases sociales, sino estar en posibilidad de fomentar las obras de infraestructura mínimas para el desarrollo de las actividades económicas. Se puede decir que en la primera fase de este desarrollo, fue una condición que facilitó la implantación del nuevo régimen de explotación del trabajo y la extracción de plusvalía,⁴ principio fundamental para la reproducción del capital. Cuando este tipo de condiciones no se dan, entonces surge la economía de enclave capitalista, en donde la burguesía neocolonizadora asume el papel político de la conducción del Estado, cosa que en México no sucedió.

La construcción de los ferrocarriles, la minería, la orientación de las haciendas para la exportación de materias primas y productos agropecuario y en general las actividades comerciales y de los servicios bancarios en manos del capital extranjero, por lo regular tuvieron un fuerte apoyo y orientación directa de las cúpulas oligárquicas, que en muchas ocasiones participaban como socios, incluyendo al mismo presidente de la República. En el caso de Porfirio Díaz no sólo gobernó con amplios poderes que le dieron margen en la definición del proyecto de

³ Daniel Hiernax-Nicolás, *La ciudad de México: ¿Metrópoli sin gobierno?*, México, UNAM-Xochimilco, 1998, Mimeo, p. 18.

⁴ Harry Magdoff, *Ensayo sobre el imperialismo. Historia y teoría*, México, editorial Nuestro Tiempo, 1979, p. 148-149. En este sentido Magdoff afirma que: "primero, una porción sustancial del financiamiento de las multinacionales en el Tercer Mundo es obtenida en el mismo país anfitrión, a través de préstamos en fuentes locales y por el uso de las ganancias y las reservas de depreciación generadas dentro de dicho país anfitrión. Segundo, el flujo agregado del capital que sale del país para pagar dividendos, intereses, regalías y gastos de administración (incluso olvidando las transferencias ocultas debido al sobreprecio de las mercancías embarcadas desde las compañías madres a sucursales), es superior al flujo de capital que entra al país anfitrión".

desarrollo económico, sino que participó activamente como empresario en muchos de los negocios.⁵

Aunque en México la vía de la conversión de la oligarquía terrateniente en burguesía industrial se vio frenada por la Revolución, el centralismo y el presidencialismo tuvieron continuidad y fueron determinantes para la adopción de la segunda fase de desarrollo capitalista que se orientó a la industrialización para la sustitución de importaciones y la creación del mercado interno.⁶

Así como en la primera, en esta segunda fase la industrialización volvió a tomar como principal sede la ciudad de México; por mucho la mejor equipada del país y la que albergaba al mayor número de compradores potenciales, para los productos de la creciente planta industrial.⁷

Hasta este momento podemos ligar la coexistencia física y temporal de por lo menos tres grandes variables:

1. La concentración de la industria y la de población atraída por las fuentes de trabajo en torno a ella;

2. La concentración de poder en torno al presidente de la República, fortalecida constitucional y militarmente, lo que permitió que el presidencialismo con Obregón y Calles viviera momentos incomparables en la historia moderna del país, en cuanto a concentración del poder se refiere. Esto fue fundamental para que durante los quince años que se mantuvieron en el poder sentaran las bases institucionales y dieran los primeros pasos en cuanto al modelo de desarrollo por el que transitaría el país, sin grandes variaciones hasta ya avanzada la década de los años ochenta⁸ y;

3. El centralismo administrativo, característico de las dependencias del Gobierno Federal, que como prioridad presupuestal y aplicación en programas de desarrollo, siempre tuvieron a la ciudad de México por encima de todas las entidades.

Estos tres elementos interactuantes en la forma y orientación del desarrollo, no sólo de la ciudad de México, sino del país entero, pudieron ser determinantes en muchos momentos para los destinos de proyectos relacionados con la inversión pública para el desarrollo regional e industrial.

Si tan sólo especuláramos sobre la orientación que se le hubiera dado al desarrollo de México, en caso de que la "Convención de Aguascalientes" no hubiera sido derrotada militarmente por el movimiento "constitucionalista" de Carranza, nos aproximaríamos al escenario de las diferentes posibilidades en que en un momento dado, pudo operar la logística del presidencialismo, dependiendo de quién hubiera llegado al poder; esto, más allá de una burda interpretación voluntarista, nos pondría en el camino de una interpretación de los procesos de

⁵ John Kenneth Turner, "Los socios norteamericanos de Díaz", en *México Bárbaro*. México, B. Costa Amic, editor, 1974, p. 227-241.

⁶ Hansen Roger P., *La Política del Desarrollo Mexicano*. México, Siglo Veintiuno editores, 1971, p. 15.

⁷ Emilio Pradilla Cobos, *Territorios en crisis México: 1970-1992*. México, UAM, 1993, p. 95-98.

⁸ Nicolás Cárdenas, *La reconstrucción del Estado mexicano. Los años sonorenses (1920-1935)*. México, UAM, 1992, p. 25-37. Aquí el autor rescata el sello particular que los presidentes del grupo sonorenses que le imprimieron al desarrollo mexicano con su particular postura político ideológica.

concentración a partir de los principales actores sociales y políticos que protagonizaban los hechos de la historia.

No todo es producto de los mecanismos abstractos del Estado operando bajo las leyes que mueven “la mano invisible del mercado capitalista”; los actores sociales, aún objeto de sus propias condiciones históricas, imprimen con sus actos los rasgos con que dan concreción al momento que les toca vivir.

Ya entrada la década de los setenta, cuando la evidencia de la concentración afectó la vida nacional, la política del Estado (personificada en la punta de la pirámide por el presidente en turno) aparece en forma de planes y programas nacionales que invocan a la desconcentración y a la misma descentralización, como las posibles vías para darle equilibrio al desarrollo alcanzado hasta ese momento.⁹

De esta manera se empiezan a ligar por una parte tendencias y formas desequilibrantes del desarrollo económico, político y social y por la otra, las políticas de Estado para enfrentar sus problemas implícitos. Así, en el ejercicio permanente sobre la interpretación de la problemática nacional se van identificando con claridad y en forma asociada los diferentes binomios antagónicos que forman el entramado subyacente sobre los que se ha desplazado la vida nacional de las últimas ocho décadas:

a) Corporativismo, concentración de poder político en un poder ejecutivo “fuerte” protagonizado por el “gabinete presidencial” y con el presidente a la cabeza. Contra democracia y equilibrio de poderes de la República (1920-1998).

b) Concentración urbana, industrial y demográfica. Contra políticas de desconcentración. (1970-1998).

c) Centralismo político-administrativo de las dependencias del gobierno federal. Contra las demandas de federalismo y políticas de descentralización.

Desde la Constitución, pasando por las leyes federales, reglamentos, planes programas, informes y discursos oficiales; todos invocan como principio o tienen como propósito el federalismo, la vida republicana, la democracia, el desarrollo armónico y equilibrado, etcétera etc., pero a pesar de ello, el *modus operandi* de nuestro sistema nos muestra un panorama que se acerca más al lado opuesto: la concentración económica-industrial, el centralismo político-administrativo del gobierno federal, el presidencialismo con sobre poderes que desequilibran la vida republicana y a las formas extralegales de gestión que se deslizan con facilidad hacia las posturas autoritarias de los funcionarios de gobierno de todos los niveles.

Ante esta situación las teorías sociales deben proporcionar marcos explicativos que nos permitan comprender lo contradictorio de estos fenómenos y la relación que se da entre ellos y las políticas de Estado, así como sus efectos.

⁹ Boris Graizbord, “Escenarios probables del sistema de ciudades en la región central de México: un modelo de evaluación ex-ante”, en Javier Delgado, y Diana R. Villareal, en *Cambios territoriales en México: Exploraciones recientes*, México, UAM-Xochimilco, 1991, p. 199-201.

En un intento por teorizar sobre el asunto, nos aproximaremos a las diversas escuelas que han dominado el panorama de las ciencias sociales para ver de qué manera podemos interpretar estos hechos.

De acuerdo con el análisis que hace Hiracheta sobre las principales escuelas que influyen sobre el urbanismo, la escuela funcionalista¹⁰ ha invadido el campo de la planeación urbana y explica lo existente como necesario para la sobrevivencia de la totalidad social. La interdependencia e interrelaciones entre las partes del sistema social está dada por la función que cumple cada una de ellas y presupone un equilibrio cuyo mantenimiento depende de acciones que están más allá del control de los individuos, mismas que surgen del sistema social como entidad en sí misma.

Esta independencia de los hechos sociales por sobre los individuos, ha estado presente en sociólogos funcionalistas como Weber, Durkheim, Radcliffe Brown, etc. Aún Marx, desde la perspectiva del materialismo histórico, reconoce que la alienación capitalista convierte al hombre en un objeto de su propia historia.¹¹ No obstante Piaget, al reconocer la superioridad que la evolución le ha dado al hombre sobre los animales, asegura que éste es capaz de transformarse a sí mismo y al mundo que lo rodea. En ese sentido al dejar en manos de las leyes de la naturaleza la única posibilidad de cambio social, el funcionalismo se muestra como una teoría conservadora.

Ya en el plano del desarrollo urbano, el estudio de la "función del lugar central" en una economía puede ofrecer valiosos resultados ya que nos permite entender el por qué de la localización de las actividades económicas en el espacio, aunque no responda en función de qué intereses extranaturales se ordenan los asentamientos humanos.

En el análisis de la teoría de sistemas y de la perspectiva socio-ecológica el funcionalismo ha hecho aportes y derivaciones metodológicas que se reflejan incluso en los sistemas de financiamiento, administración y planeación urbana.

Bajo la óptica del funcionalismo, la hipótesis iría en el sentido de que la alta concentración en las sociedades que llegan tarde al desarrollo capitalista, tendría que interpretarse como la necesidad básica de sobrevivencia de una sociedad que en interdependencia con otras más fuertes y desarrolladas, sacrifica con dispersión y desequilibrio, el fortalecimiento de un centro, para que "después" gradualmente, busque el equilibrio de las otras partes subordinadas. Esto sobre todo cuando su incorporación al desarrollo es precedida de un largo periodo de anarquía, guerras civiles y de liberación por invasiones extranjeras e integración nacional.

Respecto a la escuela socio-ecológica dice Iracheta,¹² las analogías orgánicas diseñadas por Comte y Spencer sirvieron de puente histórico para que Howard y

¹⁰ Alfonso Hiracheta, *Hacia una planeación urbana crítica*, México, UAM-Gernica, 1988, p. 25-34.

¹¹ Adolfo Gilly, "La historia como crítica o como discurso del poder", en Carlos Pereyra, *et al.*, *¿La historia para qué?*, México, Siglo Veintiuno editores, 1989, p. 197-200.

¹² Alfonso Hiracheta, *op. cit.*, p. 35-49.

Geddes impulsaran en la Gran Bretaña el movimiento de las ciudades Jardín y la Asociación campo ciudad, con fuerte influencia en la planeación urbana.

Pasando por la escuela de Chicago donde se desarrolló un interés más sofisticado por las interrelaciones existentes entre diferentes partes de los asentamientos humanos, la escuela socio-ecológica concluyó, más que zonas en un patrón espacial concéntrico, las ciudades se desarrollan en sectores que reflejan las líneas radiales de comunicaciones organizadas en torno a los núcleos industriales y comerciales de la ciudad.

Harris y Ullman (1945), en su teoría de los núcleos múltiples, establecieron que muchas grandes ciudades tienen más de un núcleo, por lo que el crecimiento zonal o sectorial podría emanar de ellos y no de un solo centro como es el caso de la ZMCM.

Aquí la concentración se entiende como los incrementos en la densidad poblacional en un espacio y tiempo concretos, mientras que la centralización se ve como una especialización funcional de las actividades y las redes en un área, que está relacionada jerárquicamente con otras áreas; siguiendo la lógica de la exposición de Iracheta, la descentralización entonces se explica en la medida que hay movilidad física y crecimiento de la población, por lo que se amplía el espacio urbano. Así el crecimiento zonal y sectorial es la forma “natural” del crecimiento urbano y los diversos atributos espaciales de las ciudades, en lo social y en lo económico, están orgánicamente relacionados.

Detrás de estas suposiciones existe la aceptación de un “determinismo natural” a la manera de Durkheim, donde las ciudades se componen por áreas naturales y la sociedad es regulada por fuerzas naturales, en donde la competencia por el espacio adquiere formas de dominación, sucesión, explotación, segregación, etcétera, de unos grupos sobre otros, y en la estructura espacial urbana, esto se manifiesta por patrones de concentración, extensión, descentralización, etc.

Por sus limitaciones para explicar la estructura urbana, “la escuela socio-ecológica no puede ser utilizada indiscriminadamente como base teórica para la planificación de la sociedad urbana, simplemente porque el carácter social del urbanismo no puede tratarse con teorías no sociales”,¹³ que ignoran la naturaleza de la conducta colectiva estructurada en clases sociales y que bajo circunstancias de crisis cíclicas como las que se dan en las sociedades capitalista, asumen posiciones antagónicas capaces de transformar revolucionariamente las estructuras sociales, más allá de lo permisible dentro de los paradigmas de las visiones naturalistas del estructural-funcionalismo.

Por otra parte la escuela que se aplica en el análisis de sistemas, intenta identificar y expresar las relaciones entre fenómenos y principios que están detrás de las organizaciones humanas a través de una serie de ecuaciones matemáticas y modelos apoyados por computadoras electrónicas, para finalmente monitorearlos y controlarlos a través de medios cibernéticos.

13 *Idem*, p. 53-54.

McLoughlin y Chadwick fueron los pioneros en la aplicación de estos principios a la planeación urbana en Gran Bretaña (1969 y 1971, respectivamente). Los supuestos básicos en que descansa esta teoría afirman que los sistemas son totalidades compuestas por partes interrelacionadas e interactuantes; es decir grupos de elementos que están en constante interacción. La preexistencia de la totalidad es independiente de las partes y al mismo tiempo prevalece por encima de ellas. Los elementos o partes son considerados como subsistemas dentro de una serie de sistemas mayores.

Todos los sistemas están sujetos a ajustes, lo que permite clasificarlos en sistemas abiertos (sistemas que interactúan con el medio ambiente) y sistemas cerrados (sistemas sin interacciones externas). En esta escuela surge la expectativa de crear sistemas controlados; en ellos el cambio sólo se contempla en los términos en que es planeado; aún así se pretende, a través de la planeación, guiar y controlar el cambio sistemático, es decir, controlar la actividad de los individuos y grupos sociales, de tal manera reducir los efectos negativos que podrían surgir, así como promover una “mejor” actuación del medio físico. Sus políticas serán un intento constante de integrar y reintegrar a individuos y grupos dentro de una sociedad (que incluye a las colectividades asentadas en los espacios urbanos) “natural”, “normal”, y “orgánica”.¹⁴

En esta perspectiva teórica, la concentración se ve como una tendencia negativa por corregir; algunos desajustes entre el sistema y el medio provocan anomias que deben ser subsanadas. Negando la paradoja a que se enfrentan los planificadores que se apegan a las consecuencias de estos reduccionismos, se aleja del reconocimiento de los conflictos sociales y la alienación de los actores, lo que les impide desempeñar el papel de agentes en busca de una mayor justicia social.

En esta concepción, lo que no entra en forma de dato digerible al sistema de la “caja negra”, simplemente es porque no forma parte de la “realidad objetiva”, digna de ser considerada como objeto cognoscible para la ciencia.

Por su parte aparece el estructuralismo marxista, que utiliza el término “estructura” para designar a un todo, sus partes y sus interrelaciones, compartiéndolo con funcionalistas, pero desde luego marcando sus grandes diferencias en método y teoría, así como en su percepción en el papel de la historia.

Castells, representante fundador del marxismo en el campo del urbanismo (1977), basado en el materialismo histórico, no sólo relaciona el proceso urbano al modo de producción capitalista, sino que considera al urbanismo contemporáneo como un reflejo de la lógica que comanda el capitalismo. La ciudad es la localización donde se reproduce la fuerza de trabajo, de la misma forma como la unidad de producción es el lugar para la reproducción de los medios de producción.

Este proceso de reproducción a su nivel más simple incluye la satisfacción de necesidades básicas como alimento, vestido, etc., y a nivel ampliado incluye la satisfacción de necesidades orientadas a la reproducción generacional de la fuerza

de trabajo como la educación, la salud, la cultura, etc. Este proceso de reproducción ampliada se da a través del consumo colectivo.¹⁵

En relación a la formación de las zonas urbanas y su concentración y movimientos, algunos marxistas norteamericanos se las explican en función del proceso de inversión de capitales. Los cambios locacionales de empresas atraen a la población, así como el papel del sector inmobiliario y la industria de la construcción. Otros como Tabby Sawers (1978) han enfatizado la primacía del capital industrial, mientras que Davis Harvey (1975) dan más importancia al capital financiero, y el papel de los rentistas y promotores inmobiliarios.

El hecho es que las fuentes que alimentan la gran concentración urbana moderna, son identificadas con las bases materiales del desarrollo social, es decir, en el nivel de lo económico, como primera instancia.

Fainstein y Fainstein, después de revisar la literatura marxista sobre el ámbito urbano identifican en forma común las siguientes determinaciones de la forma urbana (particularmente de Estados Unidos).

En primer lugar; constructores, prestamistas hipotecarios y especuladores. En segundo lugar; la burguesía industrial, ya que ésta se ha ido librando de la necesidad de contar con densas concentraciones de fuerza de trabajo, conforme se han expandido los mercados de capital a la escala regional, nacional e internacional. En tercer lugar; el Estado que ha sido siempre un agente activo en la creación de la forma urbana y en la socialización de los gastos que requiere el proceso de producción. Finalmente, la dispersión espacial de la burguesía propiciada por la globalización, ha separado físicamente los procesos de producción y consumo, por lo que no se puede pensar que en la sociedad global actual una burguesía local determine las formas urbanas, incluso allí donde la ciudad en un principio tuvo su origen con la instalación de una firma privada.¹⁶

De acuerdo a lo anterior expuesto, entre otras cosas la base de conformación de la concentración hubiera tenido alcances insospechados que tendríamos que estar analizando de otra manera en estos momentos. Esta suposición la planteo sólo para darle validez a mi hipótesis de correlación entre concentración urbano-industrial y centralismo-presidencialismo. Pero como las cosas no se desarrollaron en ese sentido, cuando se desvaneció el efímero auge petrolero de aquella administración, los endebles fundamentos financieros de la planeación urbana estatal, saltaron a la vista e hicieron imposible la continuidad de sus programas.

En el contexto de la economía mixta, la creciente intervención estatal llevó a la planeación a convertirse en la fuerza directriz de la sociedad, cuya complejidad requirió de la centralización de decisiones y del control de los procesos que en ella ocurren. En materia de desarrollo urbano logró sobreponerse a las limitaciones impuestas por la economía de mercado, en la medida en que poco a poco se convirtió en interlocutor de la burguesía o incorporó a los planes intereses

¹⁵ Emilio Pradilla Cobos, *op. cit.*, p. 98-110.

¹⁶ Alfonso Hiracheta, *op. cit.*, p. 42.

comunes, el planificador quedó a favor del Estado y a partir de éste cumplió en la instancia de la planificación con su papel mediatizador de los conflictos urbanos, despolitizó con términos técnicos las actividades de planeación del Estado.

Al respecto dice Castells que: "Los documentos de planeación no son solamente declaraciones técnicas que trasladan normas de planeación y perspectivas urbanísticas... son pronunciamientos en los que intereses diferentes y muchas veces contradictorios son puestos juntos, no obstante que, en casos extremos, pueden convertirse en declaraciones de racionalización de intereses coherentes; es decir, cuando la planeación se subordina a una fuerza política y social".¹⁷

En este determinismo, concluye viendo en la planeación urbana una forma de intervención del Estado con el propósito ó intención de asegurar la reproducción ampliada del sistema a través de la regulación o la represión de las contradicciones sociales.

Para poder hacer uso de estos marcos conceptuales en busca de explicar la concentración urbano-industrial y evaluar la política de desconcentración del Estado mexicano, es necesario tender puentes y andamiajes metodológicos que hagan posible su aplicación a las situaciones histórico-concretas del caso mexicano. Los apartados siguientes representan un primer ejercicio en ese sentido y que desde luego tendrá que someterse al rigor de la crítica que siempre será bien aceptada.

En principio consideramos útil la noción de totalidad que aporta el materialismo histórico, por el carácter mundial del modo de producción capitalista y las relaciones de dependencia otorgada entre metrópoli y periferia; también asumo la fundamentación económica que se le da en esta escuela al desarrollo urbano. Particularmente para la época en donde se inician los procesos de concentración en México, se puede ver en la industrialización al principal agente concentrador en torno al cual la población, el comercio, los servicios y los programas de vivienda e infraestructura se van ordenando.

Adicionalmente, se examinará si el centralismo político y el presidencialismo, se relacionan con la concentración, o simplemente es un fenómeno determinado por los ciclos del desarrollo capitalista mundial que se entrelazan con los fenómenos económico domésticos.

En ese sentido se analizarán los factores de orden político como la concentración del poder público en el presidente, que puede tomar decisiones en el orden económico tan trascendentales como la expropiación de la industria petrolera, la firma de deuda externa, la reforma agraria, la autorización de inversión extranjera, la creación de polos de desarrollo o la estatización de la banca, amparado constitucionalmente y bajo la doctrina de la economía mixta y el mismo centralismo con que operan las dependencias gubernamentales de nivel federal, todo esto en función de alcanzar una interpretación sobre cómo influyen estas fuerzas en la definición de la gestión de la ZMCM.

¹⁷ Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, *Plan Nacional de Desarrollo Urbano* (versión abreviada), México, SAHOR 1978, p. 7.

Antecedentes

La incursión tardía de México al capitalismo dependiente a finales del siglo XIX, generó acelerados cambios en la estructura económica, social, demográfica y política de una sociedad tradicional, que se había caracterizado por su economía rural de autoconsumo y limitados mercados internos.

En lo político, obedecía a una oligarquía terrateniente, dividida por lo menos en dos grandes facciones (liberales y conservadores), que contendían por el poder, basada en el caudillismo militar y que gobernaba al país apostada en un aparato estatal centralizado y a partir del cual por un lado, defendía la soberanía nacional frente a las potencias que se lo disputaban, al tiempo que renegociaba la dependencia económica y fomentaba las inversiones extranjeras. En este sentido Juárez y Díaz primero escenificaron las grandes batallas contra las intervenciones extranjeras y luego fomentaron la entrada de capitales.

Los límites de ese primer desarrollo capitalista de explotación extensiva de nuestros recursos naturales y la mano de obra pseudoasalariada, impuesta durante el porfiriato, fueron marcados por las nuevas clases sociales que surgieron de aquella formación social y por otros factores sociales acumulativos, que se agregaron al cúmulo de contradicciones sociales que generó aquel modelo compulsivo de acumulación neocolonial, orientado a la explotación de la hacienda, la minería, el petróleo, y la introducción de los ferrocarriles, impuesto por los centros de decisión neocolonial de los países metrópoli.

En 1910, México sorprendió al mundo con el violento estallido de su revolución, que tres lustros más adelante habría de llevarlo a la instrumentación de un nuevo Estado y de un modelo de desarrollo con el que sustituyó al modelo de crecimiento basado en el tradicional sector de exportaciones de materias primas, por el de sustitución de importaciones que habría de ser la base de la industrialización manufacturera. Lo anterior permitió el inicio de un desarrollo "hacia dentro"¹⁸ que estimuló el mercado interno y que bajo la doctrina de la economía mixta, llevó a cabo la estatización y expropiación de los ferrocarriles, la industria eléctrica y petrolera y la creación de un amplio sector paraestatal con lo que el Estado garantizó la rectoría en la orientación de un proyecto económico con el que sobreprotegería a la naciente industria y por el que habría de transitar hasta fines de los años sesenta, cuando empezó a dar muestras de agotamiento el llamado "milagro mexicano".¹⁹

Los diez años de lucha armada, sirvieron para actualizar y readaptar aquel sistema político de dominación decimonónica, haciéndolo transitar por un tiempo, del caudillismo tradicional de la oligarquía militar-terratiente, al caudillismo revolucionario de la nueva oligarquía militar pequeñoburguesa, desprendida de las luchas armadas, para finalmente institucionalizar su poder, a través de la creación de un partido político en el que dada la necesidad de pacificación y unidad

¹⁸ Dale Story, *Industria, Estado y Política en México. Los empresarios al poder*, México, Grijalbo, 1990, p. 46-47.

¹⁹ Roger P. Hansen, *op. cit.*, p. 19-96.

nacional, se corporativizó a prácticamente todos los sectores sociales participantes en la contienda, hechos que se sumaron a las condiciones que propiciaron el “maximato”, con Plutarco Elías Calles como el “máximo jefe de la revolución”.

Fue en ese contexto de concentración del poder, que el Estado posrevolucionario hizo los ajustes necesarios para instrumentar el nuevo modelo de acumulación basado en la política de industrialización para la sustitución de importaciones y aplicar una reforma agraria que incorporó a amplios sectores campesinos a la vida económica y política.²⁰

Este Estado reconstruido, en el que la sustitución violenta de la oligarquía terrateniente, por la pequeña y mediana burguesía, requirió de pacificar a los generales revolucionarios que se habían multiplicado por todo el país para levantarse, primero contra Porfirio Díaz y después contra Victoriano Huerta, fue sobre el que se apoyó Cárdenas para llevar a cabo la expropiación petrolera.

La unidad nacional dependía en gran medida de la negociación que desde el centro los máximos jefes revolucionarios pudieran hacer con los jefes revolucionarios levantados en el interior del país; esto sólo se pudo lograr montando un nuevo sistema político que corporativizara a los sectores de campesinos, obreros y sectores populares que ellos representaban. La creación del Partido Nacional Revolucionario fue la solución política que le dio salida a la tan ansiada unidad nacional con beneficios relativos para todas las partes. El siguiente capítulo de esta historia, fue el de la institucionalización de la concentración del poder político por vía del reforzamiento del presidencialismo, reconocido constitucionalmente desde principios de la Revolución, pero afianzado hasta finales de los años treinta, con la consolidación de Cárdenas en el poder.

Así, el centralismo del gobierno federal y el presidencialismo, llenaron los espacios de la política, que no se pudieron ocupar plenamente con el proyecto democrático de Madero, ni con el federalismo de Carranza, previsto por el Congreso Constituyente de 1917.

En este contexto, el auge económico de la nueva fase de desarrollo capitalista dirigida por el Estado, atrajo a las ciudades más grandes del país, a la población rural sin tierras, que recientemente había sido liberada del “peonaje acasillado”. Esta sobreoferta de mano de obra barata, polarizó los capitales industriales, comerciales y bancarios, principalmente en las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey.²¹

20 Rosa María Tirado de Ruiz, “Desarrollo histórico de la Política agraria sobre tenencia de la tierra 1910-1970. Anexo: la acción Agraria en Cifras”, en Ifigenia Martínez de Navarrete, compiladora, *Bienestar Campesino y Desarrollo Económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1971, p. 53-59.

21 Claude Bataillon, *La ciudad y el campo en el México Central*, México, Siglo Veintiuno editores, 1978, p. 56-63. Dice Bataillon que “los ritmos de la inmigración rural hacia la ciudad están colocados sobre los del crecimiento de la industria”. Refiriéndose a 1940 asegura que: “alimentados por un considerable flujo de inmigrantes; 175 mil trabajadores en la industria, que por una fecha llega a ser el sector de empleo más importante; más de una quinta parte de la industria nacional concentrada aquí”; por otro lado resalta que “La mano de obra urbana empleada en los transportes ha aumentado a partir de 1910: como el espacio urbano cambiaba de dimensión, fue necesario un número creciente de tranvías, autobuses y taxis, para unir

Habiendo sido México un país eminentemente rural y agrícola, estas primeras concentraciones urbano-industriales fueron vistas como el presagio de la modernización y el tránsito hacia una sociedad desarrollada. La Segunda Guerra Mundial catalizó aquel proceso de crecimiento material, reconocido por algunos economistas como la etapa del desarrollo estabilizador. Pero no tuvieron que pasar muchos años para darnos cuenta de que ese modelo de desarrollo tenía su reverso: el de la dependencia, la desigualdad social, la balanza de pagos desfavorable, las devaluaciones, el déficit presupuestal, el endeudamiento externo y (para lo que interesa a este trabajo), los desequilibrios regionales y la alta concentración.

En ese sentido estamos de acuerdo con un enunciado del Colegio de Arquitectos de Jalisco que a la letra dice: "La relación entre la naturaleza, el medio ambiente y los medios de producción determina rasgos específicos a la calidad de las condiciones de vida de una sociedad concreta. Los asentamientos humanos son así una expresión de las condiciones históricas de generaciones precedentes".²²

De alguna manera, la lógica del desarrollo capitalista, confluyó en esa coyuntura, para que el centralismo de nuestro sistema político-administrativo, aportara los elementos superestructurales tan necesarios para que se diera inicio al proceso de concentración, primero de capitales y luego de todos los demás factores de la producción y la reproducción ampliada del capital.

El problema

En un proceso social tan complejo como es la reinserción de un país subdesarrollado al capitalismo en su fase de desarrollo industrial y financiera, las condiciones estructurales ponen una parte y los actores sociales ponen la otra. Inercias históricas, políticas equivocadas, intereses de grupos de poder, excesos centralizadores y corrupción, se combinaron para llegar a los resultados que hoy tenemos: la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, con cerca de 17 millones de habitantes.

al centro con los barrios periféricos cada vez más lejanos". Al referirse al papel de la Administración Pública, señala: "La población de México tuvo durante los cuarenta primeros años del siglo xx un crecimiento casi continuo. Durante este periodo la metrópoli nacida del gobierno y de la administración se convirtió en una gran ciudad industrial. No quiere esto decir que las funciones iniciales perdieran su importancia; por el contrario, la organización centralizada de México no ha cesado de afirmarse y la voluntad política centralizada de comienzos del siglo se ha reforzado gracias a un aparato administrativo cuya competencia se ha extendido después de 1920 a unas actividades económicas que antes incumbían sólo a la iniciativa privada. En estas condiciones, entre 1900 y 1940, la administración pública es la fuente de empleo que tuvo el mayor crecimiento".

Por otra parte, reafirmando lo anterior las estadísticas demográficas sobre inmigración a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México apuntan que entre 1950-60 y 1960-70, primero el D.F. y después el Estado de México eran las entidades de mayor recepción de inmigrantes. El D.F. 697.8 mil de 1950 a 1960 y 317 de 1960 a 1970; el Estado de México, 26.5 de 1950 a 1960 y 11,125.1 miles de 1960 a 1970. Consejo Nacional de Población, *México Demográfico*, México, CONAPO, Breviario, 1979, p. 52.

²² Judith Leonor Padlog, "Arquitectura-hombre-medio ambiente", México, *Uno más Uno*, 14 de septiembre de 1980, p. 23.

En la década de los sesenta, cuando el gobierno empezó a percibir los problemas de la concentración, fueron apareciendo proyectos con fundamentos jurídico-administrativos, producto de las modernas técnicas de planeación,²³ que pretendieron atacar los efectos nocivos que generaron los procesos de concentración: fomento para la creación de nuevos polos de desarrollo, descentralización de la educación, reformas administrativas, planes globales y nacionales de desarrollo, planes de desarrollo urbano, programas de desconcentración industrial y del sector público, programas de población etc. Todo eso y muchas otras cosas más se pusieron en marcha desde principio de la década de los setenta, pero no fueron suficientes para enfrentar esas distorsiones, debido en buena medida, al carácter popular, centralista y parcial con que se elaboraron²⁴ y desde luego, a las crisis recurrentes que limitaron los recursos gubernamentales para dar continuidad a sus propios programas.

No obstante para 1976, el problema de la concentración a nivel nacional y particular en por lo menos 6 de las más grandes ciudades del país (México, Guadalajara, Monterrey, León, Tijuana y Puebla), se tenía identificado y marcado como prioridad para el sector Asentamientos Humanos. El Presidente López Portillo optó por la fórmula de la “desconcentración territorial” de los organismos públicos, como una salida razonable para coadyuvar en aquel problema urbano-industrial, postergando o diluyendo indefinidamente la posibilidad de un proceso gradual de “descentralización” de organismos, facultades, atribuciones y funciones hacia los gobiernos de los estados y municipios. En ese momento dado, eso hubiera reforzado en esas instancias inferiores de gobierno, el principio de soberanía y autodeterminación en materia de desarrollo local y regional, hecho que a la vez hubiera puesto al país en el camino más próximo para un desarrollo equilibrado, como el que se deseaba, con la puesta en marcha de los planes y programas del Sector.

Ante esta situación las líneas de investigación se dirigen en por lo menos tres direcciones:

a) La primera en el sentido de conocer un poco de la naturaleza del fenómeno de la concentración en el contexto en que surge.

b) La segunda en el sentido de identificar la relación entre las variables económicas y políticas que se conjugan, para hacer de este fenómeno un problema de

²³ Alejandro Carrillo Castro, *La Reforma Administrativa en México*, México, INAE, 1973, p. 27-28. Afirma Carrillo Castro que: “Algunas entidades públicas sobre todo las relativamente más nuevas y de mayores recursos, han podido incorporar y utilizar progresivamente los principios de planeación, las nociones de control y evaluación de proyectos, las técnicas derivadas de la administración científica, las de la computación y los criterios del llamado “desarrollo organizacional”. “La Administración Pública Mexicana ha ido absorbiendo a lo largo de su historia, de una manera gradual y no siempre homogénea estos aportes”.

²⁴ Emilio Pradilla Cobos, *op. cit.*, p. 99-100. Al respecto también se puede ver a Mario Bassols, estructuras políticas locales frente al centralismo de la planeación urbana y regional”, en René Coulumb, y Emilio Duhau, (coords.), *Políticas Urbanas y Urbanización de la Política*, México, UAM, 1989, p. 35-43.

Dice Pradilla que: “los organismos federales operativos, institutos autónomos, empresas paraestatales, etc., segmentados sectorialmente y unificados en la cima, dominaron en todos los campos de la intervención estatal y subordinaron a los de los niveles inferiores de la organización territorial del Estado, El vértice de la pirámide fue el punto de estructuración y concentración del poder del Estado”.

nivel nacional, a pesar de los esfuerzos gubernamentales de varias administraciones, no se puede detener; y

c) La tercera en el sentido de analizar a qué orden de cosas correspondía la política de desconcentración adoptada por la administración Lópezportillista y si ésta finalmente, sirvió para los propósitos expuestos en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

Las preguntas centrales del estudio

Sólo con la finalidad de sistematizar y precisar los grandes cuestionamientos del trabajo a continuación presento las preguntas fundamentales que orientarán la investigación:

1. ¿En qué coyunturas del desarrollo se aceleran los agentes materiales que originan la gran concentración en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México?
2. ¿Coadyuvan el centralismo político-administrativo y el sistema presidencialista para moldear y potenciar el proceso de concentración, específicamente en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México?
3. ¿Por qué elige el Estado un programa de desconcentración territorial y administrativa de los organismos públicos, como principal estrategia para revertir los procesos de la gran concentración en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México?
4. ¿La manera en cómo se orientó la política de desconcentración reforzaba el centralismo político-administrativo y obedecía a la forma de gestión del presidencialismo o acercaba más hacia un modelo de orientación descentralizador?

Las hipótesis

La tradición histórica de la ciudad de México como centro político y administrativo de control y mando para todas las provincias y como sede de la primera fase de industrialización durante el porfiriato, la puso en ventaja frente al resto de las ciudades del país para convertirla en la principal receptora del desarrollo industrial, cuando éste se hizo posible, en las diferentes coyunturas de inserción de México al capitalismo.

Estas primeras tendencias de concentración urbano-industrial se vieron alentadas por la forma de gestión centralizada desde 1928, el presidente de la República tuvo bajo su cargo directo al Jefe del Departamento del Distrito Federal, sin mediación de ningún contrapeso institucional, que pudiera interferir en la manera de administrar la ciudad.

Primero, las políticas de industrialización, desarrollo urbano y demográficas favorecieron la gran concentración en la zona metropolitana y después las mismas políticas (presidencialistas), decidieron que la desconcentración podrían ser un buen remedio para los males que iban en crecimiento. El método específico en que se diseñaron las políticas de desconcentración administrativa, eran afines al sistema político-administrativo centralizado y reafirmado por un presidencialismo

constitucional con poderes extralegales reconocidos históricamente, en donde la implantación de políticas desconcentradoras por parte del gobierno federal hacia el interior del territorio nacional, a través de crear o reforzar delegaciones estatales y regionales, reubicar organismos y empresas paraestatales o transferir atribuciones, funciones, trámites, así como recursos humanos, materiales y financieros, reafirmarían el centralismo, en la medida que sus organismos y representantes ya reubicados en las diferentes localidades del territorio nacional, lograran mayor control de sus funciones (comandadas obviamente desde el centro), en detrimento del debilitamiento del poder de gestión de los gobiernos locales.

La garantía del control centralizado fue condición prioritaria que debería cumplir el proceso de desconcentración, incluso por encima de resolver en alguna medida los problemas de saturación urbana que habían empezado agudizarse durante la última década.

Este hecho alejaba evidentemente de la aspiración descentralizadora, esencia del federalismo formalmente promulgado en la constitución, pero que en los hechos, seguiría siendo eludida por las fuerzas centralizadoras y en lo personal por el presidente, quien a lo largo de su mandato mostró especiales afectos por los excesos que le permitía la institución presidencial.

Un Estado con estas características inclinó sus preferencias por el manejo del discurso político de la desconcentración, como proceso racional de planeación a través del cual, no sólo la administración pública, sino el país entero se modernizaría, al alcanzar los niveles de equilibrio regional deseados para su desarrollo demográfico, industrial y urbano.

Por la misma razón, los procesos de descentralización político-administrativos aunque demandados y reconocidos como solución alternativa al problema de la concentración, se manejaron discrecional y selectivamente, como correspondía a aquel aparato burocrático de administración centralizada, que se resistía a la redistribución del poder, sobre todo en lo que se refería al que le otorgaba la supremacía en las decisiones y aplicaciones del presupuesto federal.

Este modelo de centralismo político-administrativo, combinado con un presidencialismo fuerte, se convirtió en una fórmula de operación político-administrativa, en donde había una gran resistencia a delegar el poder de decisión sobre las instancias menores de gobierno. En un sistema de estas características, el tutelaje del Gobierno Federal, sobre los otros niveles de gobierno, se extiende en ocasiones hasta el nivel de resolución de los trámites más elementales.

Cuando finalmente aparece la desconcentración, lo que se delega son atribuciones y funciones de orden administrativo (pago de nóminas, ventanillas de recepción de documentos para autorizaciones federales, expedición de permisos menores, etc.), pero las facultades orgánico-jurídicas y las decisiones técnicas o políticas se conservan centralizadas. Además, de que esta delegación siempre recae sobre personal de "confianza", nombrado desde el centro en forma directa y subordinado, jurídica, jerárquica y organizacionalmente a un jefe inmediato, que

normalmente es un funcionario de nivel superior de la Administración Pública Federal o de algún organismo sectorizado dependiente de ella. Esto, lejos de coadyubar en forma eficiente a los propósitos de la desconcentración, agranda las estructuras organizacionales y minimiza los efectos benéficos que se podrían dar por la cercanía de los funcionarios con las localidades objeto de atención y en última instancia, sirve para agrabar más el problema de la concentración.

Nada de esto tenía que ver con la descentralización, más bien en el papel parecía un proceso que tendería en el sentido contrario (sobre todo sino se le marcaban límites, tiempos y grados), es decir, el proyecto se pronunciaba en favor de reforzar las estructuras desconcentradas o por desconcentrarse, con el propósito de efficientar el aparato administrativo en su conjunto, pero manteniendo el poder y el control de decisión centralizado (abierto o discrecionalmente), sobre todo en lo relacionado con la gestión administrativa de los órganos en cuestión.²⁵

El escenario de la concentración

Lo anterior se da en el contexto de una sociedad subdesarrollada en donde el patrón de acumulación de fines del siglo XIX se había dado mediante la inserción al capitalismo, como país exportador de materias primas, condicionando una relación de dependencia con las economías metropolitanas. En situaciones como ésta, normalmente las oligarquías autóctonas, sean de terratenientes o de fracciones de la burguesía y pequeña burguesía, subordinan los proyectos de desarrollo a los intereses de los inversionistas extranjeros que por la misma lógica capitalista de la búsqueda de la mayor plusvalía, aplica sus capitales ahí donde encuentra las mejores garantías para la reproducción de la ganancia; por lo tanto se trata de un patrón de acumulación, que requiere por naturaleza de la concentración de los factores de la producción: capital y fuerza de trabajo, y todo los elementos que hacen posible su reproducción: caminos, transportes, servicios municipales, comunicaciones, vivienda, escuelas, hospitales, centros de diversión, etc.

La vía para darle continuidad a ese patrón de acumulación en el México posrevolucionario, fue a través del dominio que las clases dirigentes, surgidas del proceso revolucionario, fueron estableciendo sobre las diferentes colectividades territoriales, (estructuradas también en clases) asentadas en las entidades federativas y levantadas en armas contra la vieja oligarquía terrateniente. Ese nuevo sistema político que fracasó con Madero en el primer intento de vida democrática, tendría que estar posado sobre una maquinaria político-administrativa que necesariamente centralizara el poder político en beneficio de la unidad nacional, las fuerzas militares triunfantes, los caudillos revolucionarios y en la cúspide bajo el control de un solo hombre con facultades constitucionales de excepción, primero

²⁵ Ma. del Carmen Pardo, *op. cit.*, p. 50. En este trabajo comenta Ma, del Carmen Pardo que "Hay que desconcentrar decisiones de cierta importancia y confiar en que los órganos desconcentrados sabrán asumir plenamente su responsabilidad. No se puede desconcentrar con el prejuicio de que sólo el centro puede cumplir cabalmente con las atribuciones, porque sólo en el centro hay funcionarios bien capacitados".

para ponerse a salvo de los asesinatos políticos y los golpes de Estado y después para crear condiciones de gobierno y desde allí, instrumentar la recomposición de las fuerzas productivas sociales, para emprender un nuevo modelo de desarrollo, recompuesto e incluyente de las nuevas fuerzas sociales: campesinos, obreros, pequeña burguesía, clases medias del campo y la ciudad, las reminiscencias de la oligarquía terrateniente, la incipiente burguesía nacional y la gran burguesía, representada principalmente por los intereses extranjeros.

Esta centralización político-administrativa que le da supremacía al gobierno federal, sobre los otros dos niveles de gobierno y el sistema presidencialista, adoptado en la constitución de 1917 y que se tradujo en una supremacía del poder ejecutivo, sobre los otros dos poderes de la República y sobre muchos aspectos de la vida y actividades de la sociedad civil, encuentran un buen soporte institucional en el Partido Nacional Revolucionario fundado por Calles desde 1929, para reafirmar el carácter centralista y autoritario de la gestión pública de los presidentes, quienes gobernaron con ascendencia sobre todas las clases sociales y prácticamente sobre todos los funcionarios públicos militantes del partido oficial, no importando niveles de gobierno ni poderes de la República de que se tratara.²⁶

De ahí en adelante el presidente en turno, haciendo uso de sus facultades legales y extralegales, fue determinante en la dirección de prácticamente todos los asuntos públicos.

Política exterior, agraria, laboral, educación, desarrollo y desde luego incluyendo los destinos de la ciudad de México, que pasaban por sus manos y éste, o daba la última palabra o mediante "decreto" o "iniciativa", abría la brecha para que se promoviera en el sentido que a él le parecía mejor. La oposición a su mandato fue prácticamente nula o no existía.

Así, la localización de los pasillos industriales, la dirección de las vías férreas y las carreteras, la creación y localización de organismos públicos, la estatización o expropiación de ésta o aquella rama industrial y la participación minoritaria o mayoritaria en otras, eran asuntos que dependían de su voluntad.

Al paso de los sexenios esta práctica se asimiló popularmente como algo normal y razonable, no sólo por la legalidad constitucional de muchos de sus actos, sino por la legitimidad que les aportó el origen revolucionario de la clase gubernamental y tomando en cuenta que por lo menos hasta fines de la década de los sesenta,

²⁶ Goodspeed Stephen Spencer, "El papel del Ejecutivo en México", Universidad de Berkely, Cal. EBUU, 1946, en *Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal* (autores extranjeros), México, Secretaría de la Presidencia, 1976, p. 11-12. A más de medio siglo sigue pareciendo actualizada la observación de Spencer: "El gobierno en México es el Presidente. Su posición dominante en la vida del país no puede comprenderse a la luz de las disposiciones constitucionales. Sus funciones y poderes han prevalecido gracias a los preceptos constitucionales y a pesar de ellos. Desde la Independencia, México ha tenido siempre un sistema presidencialista de gobierno basado en una estricta separación de poderes, y casi siempre ha sido federal. No obstante, el Ejecutivo es algo más que el foco de un sistema presidencial. Desde el punto de vista constitucional o cualquier otro, su control sobre las demás ramas del Gobierno, así como sobre la vida social y económica de la nación, resulta difícil de compararse con cualquier otro sistema actual republicano fuera de la América Latina".

los resultados del desarrollo alcanzado por el Estado “nacionalista se consideraban positivos”, hecho que reafirmaba políticamente, no sólo al presidente, sino a todo el sistema en su conjunto.

Ya avanzado aquel modelo de desarrollo que transitó durante cuatro décadas con resultados de crecimiento económico,²⁷ apoyado en ese enorme sector paraestatal que llegó a contar hasta con mil 155 organismos de todos tamaños y orientaciones y que participó e influyó en los alcances de aquel desarrollo, concentrado en buena medida en la ZMCM,²⁸ cuando empezaron a hacerse evidentes los problemas de los desequilibrios regionales debido a la gran concentración demográfica e industrial en ciertas zonas del país, cobró fuerza la política de desconcentración, que involucraba a las diferentes unidades administrativas del Gobierno Federal, para llevarlas hacia el interior de la República o para transferir sus trámites, funciones, recursos y sus incrementos de personal.²⁹

Ese proyecto de desconcentración debe quedar inscrito dentro de la lógica del centralismo político-administrativo y del presidencialismo, en beneficio del control unipersonal del poder político que se había desarrollado con un complejo sector central que incluía, entre otras cosas secretarías y departamentos de Estado y un amplio sector paraestatal, en el marco de la baja productividad, los compromisos corporativos y el déficit presupuestal de los “números rojos”, que sólo encontraban justificación en los propósitos del “beneficio social” con que había sido creado a lo largo de las administraciones posrevolucionarias.

Además el propósito explícito de su programa era el de coadyuvar en la solución de un problema urbano (el de la alta concentración en la ZMCM), pero sin menoscabo del control del poder político, ya que permitía mantener centralizadas las decisiones importantes sobre la Administración Pública Federal.

Lo anterior no significa que todo proceso de desconcentración, refuerce por sí mismo, los apetitos centralizadores de algunos funcionarios o de un sistema administrativo público en su conjunto, pues debemos entender que en la esencia del sistema federalista hay facultades y atribuciones de interés nacional a las que el gobierno federal, no puede renunciar para concederlas a órganos inferiores de gobierno.

En casos como el mexicano, la desconcentración territorial se puede convertir en un precedente y base para la descentralización de facultades, atribuciones y

27 Roger D Hansen, *op. cit.*, p. 19-96. Un trabajo que se ha convertido en consulta obligada para este periodo es el de Roger D. Hansen en donde apuntaba la tesis de que: “El crecimiento económico moderno de México tuvo su origen en la afluencia de inversión extranjera y el surgimiento de empresarios nativos, durante los años de la dictadura de Díaz. La Revolución hizo más lento el crecimiento durante casi treinta años, pero dio nuevas formas a la estructura social mexicana y a las posibilidades de movilidad social, con características muy favorables para el auge económico posterior a 1940.

28 Sobre su papel en el desarrollo nacional y la evolución del Sector Paraestatal en México, se puede ver a Jacques Ragozinski, *La privatización de empresas paraestatales (Una visión de la Modernización de México)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 25-39.

29 Emilio Pradilla Cobos, *op. cit.*, p. 95. Pradilla observa al respecto que: “La Política de “descentralización”, como respuesta estatal a esta situación, aparece con mayor fuerza en el discurso político y planificador en 1970 y desde 1982 es uno de sus ejes fundamentales, ligado íntimamente a los de “modernización” y “reconversión” de la economía y la sociedad.

recursos que en otro momento (el posrevolucionario) y por diversas circunstancias, tuvieron que ser centralizados por los grupos “revolucionarios” de poder, apostados en el aparato gubernamental de nivel federal, pero que en una etapa posterior de transición pacífica y de modernización y adaptación a cambios propiciados por factores internos y/o externos del desarrollo (la de la “globalización”, particularmente a partir de 1988 con la implantación de la políticas neoliberales), puede ser el antecedente para facilitar el inicio de un proceso de descentralización, que lleve o devuelva a las entidades federativas y sus colectividades locales, derechos facultativos sobre su soberanía y autonomía sobre asuntos de orden meramente regional y local.³⁰ Esto desde luego no se da como un producto natural de la evolución social, sino dentro de un contexto de luchas políticas por el control y destino del aparato gubernamental, en donde las fuerzas centrífugas y los movimientos descentralizadores, buscan su reacomodo en la incesante dinámica de la vida social.

La dinámica de la concentración

Para los países de América Latina, la historia del siglo XX, pasará como la historia de la transición de sociedades rurales a sociedades urbano-industriales, sumando a esta transición todas sus implicaciones políticas y sociales, en tanto países dependientes, subdesarrollados e integrantes del mapa de las “periferias metropolitanas”. Para decirlo con Judith Padlog: “La urbanización en América Latina no es el reflejo de un proceso de modernización”, (como se nos trató de hacerlo ver, por parte de los paradigmas anglosajones) sino la expresión, a nivel de las relaciones socio-espaciales, de la agudización de las contradicciones sociales inherentes a su modo de desarrollo determinado por su dependencia específica dentro del sistema capitalista monopolista”.³¹

A principio de siglo, el 70% de la población vivía en el campo, en poblaciones menores de 2 mil 500 habitantes y sólo un 30% en pequeñas y medianas ciudades que no rebasaban el millón de habitantes.

Ahora, para el año 2000, se espera que por lo menos el 80% de la población viva en ciudades de más de 2 mil 500 habitantes, hasta de 20 millones. Esta relación tiene un gran significado, si consideramos que actualmente los países industrializados tienen entre un 85 y 93% de población urbana, al lado de países subdesarrollados que tienen entre 50 y 60%.³²

La importancia de la urbanización es que se le asocia con más altos niveles de vida para la población, mayor productividad y mejores servicios; sin embargo hay

³⁰ Al respecto ver Carlos F Almada, “Desconcentración y Descentralización en México”, en *Revista de Administración Pública*, México INAP, 1985, p. 51-64. También se puede ampliar sobre el tema en Ma. del Carmen Pardo, *op. cit.*, Hay posturas opuestas e intermedias sobre la relación que guardan la desconcentración y la descentralización: la infravalorada que ve en la desconcentración la reafirmación del centralismo y la supervalorada la ve como vía óptima para que de manera gradual y poco problemática, se alcancen los objetivos propios de la descentralización; en los planos intermedios está aquella en la que la administración central “cede pero no concede”.

³¹ Judith Leonor Padlog, *op. cit.*, p. 23.

³² *Idem.*

que considerar que mientras que en los países desarrollados el proceso de urbanización fue precedido de un proceso de industrialización y desarrollo del comercio, en los países de América Latina este proceso se dio a la inversa, como producto de fuertes corrientes migratorias provenientes de las zonas rurales, en donde las oportunidades de subsistencia se agotaron, por la baja capitalización y productividad, la explosión demográfica y los conflictos político-militares.³³

Así, la ciudad se convirtió en un lugar relativamente seguro y en donde la subsistencia se lograba con la creación paulatina de un mercado de mano de obra barata que le daba al inmigrante y su familia, la oportunidad de asentarse definitivamente en la ciudad.

En algunos países estos fenómenos migratorios se combinaron con situaciones político-económicas específicas, como la Segunda Guerra Mundial, que permitió el desarrollo de la industrialización para la sustitución de importaciones y las reformas agrarias que liberaron peones acasillados e indemnizaron a los antiguos hacendados, convirtiéndose algunos de éstos en la nueva clase social de comerciantes e industriales, que asociados a los capitalistas extranjeros, conformaron la naciente burguesía local.³⁴

En el caso de México, la Revolución le dio una recomposición en su estructura de clases e instituciones que sirvieron de base para cimentar, durante la coyuntura de la Segunda Guerra Mundial, un acelerado desarrollo industrial y comercial, de tal manera que para principio de la década de los setenta se hablaba en un sentido apologético del “milagro mexicano”, que entre otros resultados de gran sustentación política para el sistema fue el surgimiento de amplios sectores de clases medias, que ensancharon el mercado interno.³⁵

33 Raúl Olmedo, *México, Economía de Ficción*, México, Grijalbo, 19, p. 59-60 y también en Emilio Pradilla Cobos, *op. cit.*, p. 101-104. Pradilla apoyándose en un estudio de Luis Unikel afirma que: “La primera fase de la industrialización se llevó a cabo en las aglomeraciones urbanas comerciales preexistentes donde se concentraban el capital acumulado del sector comercial, terrateniente y rentista; el embrionario sistema comercial bancario; las condiciones generales de la acumulación, particularmente la producción de energía eléctrica; los nudos de la red ferroviaria y carretera y los medios de comunicación; los núcleos más importantes de estructura estatal protectora y su burocracia; la fuerza de trabajo artesana o desempleada, fácilmente proletarizable; la masa de consumidores productivos (empresas) e improductivos de ingresos medios y altos: la Ciudad de México, Monterrey, Guadalajara y más tarde Puebla (Unikel, 1976). La Ciudad de México, privilegiada en estos campos por la acción del Estado y poseedora de las mayores ventajas de aglomeración, entre 1940 y 1970 tomó acumulativamente la delantera en el grado de concentración industrial, de la actividad económica general, del empleo y correlativamente de la población; en esta última variable la tendencia se mantuvo hasta la actualidad.

34 Nicolás Cárdenas, *op. cit.*, (se refiere a Obregón y Calles) apostaron a la negociación de nuevos términos de relación con los empresarios extranjeros. “el Estado se embarcó en los años veinte en una política de coinversiones con el capital privado (nacional y extranjero).” Con ello resultó que los grupos industriales más importantes del país, de origen porfirista, no sólo perdieron inversiones, sino que en este período se fortalecieron y ampliaron su rango de acción, logrando una convivencia aceptable con el Estado.

35 Una crítica a esta forma de interpretación es el trabajo fundamental de Pablo González Casanova, *La Democracia en México*, México, Era, 1965. También se puede ver Selección de Miguel S. Wionczek, *La Sociedad Mexicana, presente y futuro*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974, p. 558.

La reforma agraria, la expropiación de la industria petrolera, de los ferrocarriles y la industria eléctrica y la formación de un Estado “nacionalista” con fuerte participación en la economía, desarrolló un extenso sector paraestatal que fueron la base de un sostenido crecimiento económico, que diversificó el mercado interno, amplió la planta industrial manufacturera que se mantuvo durante cerca de tres décadas (1940-1970) y estimuló las expectativas de movilidad social de crecientes sectores de las clases medias.³⁶

El desfase cronológico en la agenda del desarrollo nacional, respecto de los países industrializados tuvo como consecuencia, el crecimiento amorfo de una estructura urbano-demográfica bajo la norma del hacinamiento, que antecede a la infraestructura y los servicios básicos municipales. Esta se concentraba alrededor de una incipiente industria, incapaz de absorber la sobreoferta de mano de obra barata y de recapitalizarse, debido al cumplimiento de sus cuotas de transferencias de plusvalía.³⁷

Esta forma endeble de articulación entre población, industria y desarrollo urbano se dio por vía de la concentración en unas cuantas ciudades; la desvinculación de este medio urbano emergente, con las actividades económicas y las necesidades básicas del vasto medio rural, fue una más de las asimetrías de este modelo de desarrollo, que con el tiempo contribuyó con los fuertes procesos migratorios campo-ciudad. Así, en la década de los setenta, la concentración y la dispersión, tanto de la población como de los factores de la producción, formaron parte del paisaje del subdesarrollo mexicano, que ya evidenciaba sus límites de crecimiento.³⁸

Conciencia pública y concentración

Como se acaba de mencionar, una de las deformaciones más comunes de la estructura urbana de los países subdesarrollados son las grandes concentraciones de población y recursos materiales (industria, comercio, servicios, etc.), en unas cuantas ciudades, tal como es el caso de México, que en tres ciudades concentraba el 25% de la población y el 70% de las actividades económicas.³⁹

La dispersión es la contraparte de esta deformación del patrón de distribución demográfica y se caracteriza por el asentamiento de pequeños poblados diseminados en zonas rurales, alejados de los centros de población donde hay servicios, por lo que en esos lugares se dan los niveles más bajos de productividad, educación,

³⁶ Francisco López Cámara, *El desafío de la clase media*, México, Joaquín Mortiz, 1973, p. 16.

³⁷ Los teóricos de la dependencia trataron este tema suficientemente. Al respecto se puede consultar Ruy Mauro Marini, *Dialéctica de la Dependencia*, México, Era, 1973, p. 91-101. Theotonio Dos Santos, *Imperialismo y Dependencia*, México, Era, 1986, p. 321-341.

³⁸ Sobre estos desequilibrios regionales Emilio Pradilla hace un análisis muy interesante de la época, por un lado remarca los procesos de concentración urbano-industrial y la dispersión que genera la descapitalización del campo, particularmente la agricultura de temporal correspondiente al ejido. Emilio Pradilla Cobos, *op. cit.*, p. 98-110.

³⁹ Caude Bataillon, *op. cit.*, p. 300-310. Sobre la articulación entre la gran concentración y la dispersión, Bataillon hace un análisis muy interesante de cómo se da entre la ZMCM con su entorno mediato e inmediato.

salubridad, etc. pero este asunto lo dejaré de lado, para continuar con el tema de la concentración.

A partir del régimen de Díaz Ordaz (1964-1970) se empezaron a percibir los síntomas de la concentración por lo que se hicieron los primeros esfuerzos planeados, para evitar que la ZMCM siguiera creciendo al mismo ritmo, iniciándose una política de “polos de desarrollo” para equilibrar las actividades económicas del país. Por la misma razón se dieron las bases para el inicio de un proceso de desconcentración, sin embargo fue hasta la administración de Luis Echeverría cuando aparecieron los primeros programas de reforma administrativa que definían claramente políticas de desconcentración y descentralización de la Administración Pública Federal.

Estos procesos de reforma administrativa cobraron fuerza con López Portillo y fueron importantes al principio de su sexenio para definir, entre muchas otras cosas, las nuevas políticas de desconcentración.

Para mediados del sexenio se publicó el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el cual contenían entre sus programas fundamentales lineamientos específicos de desconcentración. El enfoque y la metodología con que trataron de enfrentar a la concentración, denotaban racionalidad en un discurso moderno e innovador donde todo parecía estar calculado, para llevar a cabo el desdoblamiento del país, hacia las costas y la provincia.

En un documento de tal magnitud no se puede perder de vista la autoconcepción que tiene el Estado de sí, como reproductor de las condiciones sociales y materiales para el desarrollo nacional. En tanto sociedad dependiente y subdesarrollada, nuestro país acumula serios rezagos en su problemática social y en este sentido, el Estado debe mostrarse públicamente consciente de ella, y realizar los ajustes necesarios para garantizar la reproducción de condiciones mínimas para el desarrollo.

Una manera de mostrar su preocupación frente a ellas, es la de mostrar actitud, conocimientos y capacidad para revertirlas, no sólo frente a sus gobernados, sino frente a la comunidad internacional con la que interactúa.

En el caso del régimen de López Portillo, al inicio de su gestión, la herencia que había recibido de Luis Echeverría, era de un país en crisis. La devaluación del peso de 12.50 a 19.70 pesos por dólar; la inflación galopante, la duplicación de la deuda externa; y un fuerte enfrentamiento entre el sector público y el sector privado.⁴⁰

Dada esta situación, era urgente para la élite burocrática en el poder, refrendar el discurso de la “unidad”, de la “racionalidad” y de la “esperanza”. Su lema de campaña “La solución somos todos”, la Reforma Administrativa para el Desarrollo,

40 Rolando Cordera y Carlos Tello, *México; la disputa por la nación; perspectivas y opciones de desarrollo*. México, Siglo Veintiuno editores, 1983, p. 152. Carlos Tello da una opinión resumida sobre la política económica de México entre 1970 y 1976, en donde plantea el conflicto entre la administración de Luis Echeverría y la iniciativa privada. Otro análisis sobre este conflicto puede verse en Miguel Basáñez, *La lucha por la hegemonía en México, 1968-1980*, México, Siglo Veintiuno editores, 1981, p. 202-207. Aquí Basáñez centra su atención en los enfrentamientos históricos entre los dos sectores logrando rescatar con nitidez, la coyuntura del conflicto durante la administración echeverrista.

el “Plan Global de Desarrollo” (PGD) y el descubrimiento de nuevas reservas de petróleo, le dieron soporte, legitimidad y margen de gobernabilidad, por lo menos durante los primeros cinco años de su gobierno, hecho que permitió darle continuidad a la gestión centralizada del Departamento del Distrito Federal, con el Profesor Carlos Hank González como regente.

Cambio de contexto, cambio de paradigmas

Ese auge sólo duró mientras los precios del petróleo se mantuvieron arriba; una vez que los países importadores de crudo ajustaron sus programas energéticos, todo se vino abajo y para fines de sexenio, cuando además se agudizó la inflación, el déficit público y la fuga de capitales, el presidente, en un acto desesperado de gobierno, expropió y estatizó la banca, para dejar al país sumergido en una situación de incertidumbre y crisis generalizada, que impidió la continuidad, no sólo de su proyecto de sexenio, sino del régimen de economía mixta, que había imperado durante cincuenta años.⁴¹

De alguna manera los paradigmas del neoliberalismo, que ya se aplicaban en los países desarrollados, incluyendo también a Chile en la Latinoamérica subdesarrollada,⁴² estaban listos para iniciar su penetración en los terrenos vírgenes de aquella economía recargada de paternalismo, subsidios y un extenso sector paraestatal anquilosado y dependiente del tortuguismo de un enorme y burocrático aparato gubernamental, limitados financieramente, por una de las deudas externas más grandes del mundo. Todo aquello habría de cambiar diametralmente, el rumbo de los planes y programas gubernamentales de desconcentración, diseñados hasta ese momento, ya que bajo la nueva doctrina económica, tanto el gobierno federal, como el sector paraestatal, tendrían que reducirse, con base en las reglas del nuevo paradigma.⁴³

El papel del científico social frente a los problemas de la concentración

La instrumentación técnica para la planeación económica, social, urbana e industrial del país, fue precedida de un rediseño organizacional de las oficinas de gobierno, en donde se perciben criterios técnicos y científicos sociales, propios de profesionales con formación en las altas escuelas universitarias. Esto se manifestaba ya en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, en donde se definió la sectorización de las dependencias del Poder Ejecutivo y surgió el Sector Asentamientos Humanos y la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.⁴⁴

41 Rolando Cordera y Carlos Tello, *op. cit.*, 57-65.

42 René Villarreal, *La contrarrevolución monetarista. Teoría, política económica e ideología del neoliberalismo*, México, Océano, 1983, p. 315-386. en su amplio tratado Villarreal expone los principios básicos del neoliberalismo y su aplicación en las economías de países desarrollados. De ahí pasa a la región latinoamericana y concluye con tres casos: Chile, Perú y México.

43 *Idem*, p. 387-454.

44 Manuel Uribe Castañeda, “Sectorización y desarrollo económico”, en *Revista de Administración Pública*, México, INAP, núm. 31-32, 1977, p. 41.

Al principio fueron años difíciles, pero después vino la bonanza (1978) y las dependencias públicas empezaron a contar con amplios recursos para la ejecución de sus programas; era relativamente fácil para los profesionistas de nivel universitario, incorporarse a los cuerpos técnicos, administrativos y políticos. Las restricciones para abrir plazas nuevas u ofrecer contratos por servicios profesionales no eran tan severas, como lo fueron a partir de 1982, en que se iniciaron los programas de austeridad, que más adelante se convirtieron en programas de recorte de personal al servicio del Estado.

En las direcciones de la SAHOP, había sociólogos, antropólogos, politólogos, urbanistas, arquitectos, ingenieros, geógrafos, administradores, contadores, etc. En lo que se refiere al Prodetap no era la excepción. De hecho, era uno de los programas prioritarios del presidente López Portillo, por lo que el secretario Pedro Ramírez Vázquez, siempre estuvo al pendiente de su desarrollo. Para el buen desempeño del programa se contaba con un equipo de cerca de 120 personas, distribuidas en aquellas modernas oficinas localizadas en avenida Constituyentes, frente a la Tercera Sección del Bosque de Chapultepec, con todas las comodidades y apoyo logístico de la época.

Con estos antecedentes, la participación de especialistas auguraba resultados positivos. Sin embargo toda su aplicación y empeño no fue suficiente. En este sentido estamos de acuerdo con Angel Mercado cuando dice que: “mediante la intervención de urbanistas y administradores públicos no se han registrado casos de ciudades cuyos problemas se hayan resuelto. Más bien es lo contrario: aquí y allá abundan los ejemplos que evidencian una sucesión casi continua de fracasos, los que además de no resolver gran cosa, actúan las más de las veces también como causa adicional (y acumulativa) de nuevos problemas urbanos”.⁴⁵

Quizás uno de los problemas no resueltos aún en la disciplina del urbanismo, es responder al por qué de sus sofisticados sistemas técnicos y teóricos y la pobreza de sus resultados.

El Estado mexicano, se preocupó por tener especialistas entre sus asesores e investigadores; contó con amplios y sofisticados proyectos, investigaciones y recursos humanos y materiales, como para cambiar sustancialmente el rumbo de los acontecimientos en materia urbana, sin embargo, los modernos sistemas de planificación urbana aplicados en sus programas, no fueron ni sustanciales, ni suficientes; aunque sí complejos, sofisticados y muy costosos.

¿A qué se debió este problema? Por un lado parecía que se tenía la fórmula y los recursos correctamente aplicados para resolver los problemas urbanos y por otro, tan simple, la historia mostró lo contrario.

Angel Mercado puntualiza atinadamente que: “por una parte el ámbito del lenguaje tecnocrático que se desliza sobre los rieles paralelos de la burocracia política y la investigación académica, no pocas veces está ligada a centros

⁴⁵ Angel Mercado, “Acapulco-Tepito. Un urbanismo posible”, México, *Uno más Uno*, 6 de octubre 1978, p. 27.

internacionales de decisión financiera”,⁴⁶ esto es, que las más de las veces resolvemos nuestros problemas a medias, porque los resolvemos con recursos prestados y además para poder usar esos recursos, debemos simular que dominamos el mismo lenguaje, es decir, parece que conocemos la tecnología y que aceptamos las condiciones del préstamo.

Pero desplazar todo el problema a estas causas, limita nuestra percepción de las condicionantes internas y sobre todo, a identificar responsabilidades institucionales que en un momento se exhibieron con capacidades plenas para revertir la concentración y al final se desmoronaron junto con parte importante de aquel sistema.

Vale la pena aquí, plantear el problema existencial del especialista: ¿cuál es el papel del urbanista, del sociólogo, del administrador, o del economista, que participa en este tipo de tareas en países como los nuestros?; dicho de otra manera, ¿qué posibilidades tiene de que su participación sea realmente transformadora y no simplemente se concrete a servir de medio de dominación e imposición de soluciones paliativas, que sólo benefician a los centros de poder, mientras las mayorías son perjudicadas?

Una comisión del Colegio de Arquitectos de Jalisco atinadamente afirmaba por aquellos días que: “En este ámbito, donde el arquitecto y el urbanista abordan los problemas surgidos por las condiciones sociales, donde el principal conflicto se plantea con el crecimiento mismo del subdesarrollo capitalista de los países dependientes, el papel que estos profesionales desempeñan queda limitado dentro del estrecho parámetro que reproduce las desigualdades sociales”.⁴⁷

Lo anterior significa que el urbanismo no se puede quedar sólo en el nivel de las formas de la ciudad, sino que es necesario pasar a los niveles de la actitud política y social de su población y así, puntualizar objetivos concretos que vayan más allá de la simple adaptación de nuestros problemas a las condiciones de préstamos internacionales. Mientras se trate de ocultar con teorías sofisticadas y con la aplicación de políticas utópicas las condiciones ambientales de nuestro país, de América Latina y de todos aquellos países que se encuentran dentro de la esfera imperial del interés y la acumulación privada, podremos seguir desarrollando proyectos con tecnicismos de moda y recursos prestados y no resolver nada, más que el apetito lucrativo del interés privado, que tanto disfraza la moderna globalización.

Este es el contexto en el que se forman y desarrollan las actividades económico-lucrativas, organizadas en moldes competitivos y monopólicos a nivel nacional e internacional.⁴⁸ En esta globalización en que se desenvuelven las economías nacionales es imposible pensar en soluciones domésticas; pues en la medida en que se internacionalizan los procesos económicos, sucede lo mismo con los conflictos políticos; por eso ya no conviene a los países desarrollados, ni a las

46 *Idem.*

47 Judith Leonor Padlog, *idem.*

48 Octavio Ianni, *Teorías de la globalización*, México, Siglo Veintiuno editores, 1996, p. 111-116.

empresas multinacionales, seguir transfiriendo desmesuradamente sus tasas de acumulación hacia los países dependientes,⁴⁹ sin coadyuvar en la atención de los problemas del subdesarrollo en los países en donde operan, pues las alteraciones ecológicas, la desestabilización económica o los brotes de insurrección social, pueden ocasionar conflictos y alteraciones en el orden mundial de insospechados alcances.

El caso de Chiapas en México, los conflictos en El Salvador, Honduras, Nicaragua y Guatemala en Centroamérica o la guerrilla en Colombia en Sudamérica y tantos otros ejemplos de sociedades agudamente sometidas a las reglas del neocolonialismo, representan esas formas de dominación imperial, que ya no son compatibles con amplios sectores de la población, ni con los principios éticos de la formación académica y universitaria de millones de jóvenes de todo el mundo y que además caracteriza a la mayoría de los analistas e investigadores que prestan sus servicios en las diferentes dependencias gubernamentales del Estado y otras agencias de decisión colegiada que emergen por todas partes del mundo.

Así pues, toca al urbanista, al administrador público o al sociólogo, buscar vías de solución en un marco interdisciplinario que admita como premisa básica las expectativas del ciudadano común, que considere al devenir histórico de futuras generaciones en países como el nuestro y que dé alternativas al desarrollo económico y social en un marco democrático de participación, en donde la lucha política por definir los proyectos de desarrollo, se eleve a los niveles académicos e intelectuales.

La concentración: problema histórico-social

...a diferencia de la mayoría de los problemas que afronta el desarrollo del país, los desequilibrios regionales no tienden a corregirse con el paso del tiempo sino que se han venido agravando.

...su impulso incontrolado lleva a la negación del propósito inicial de nuestro federalismo. La desigual distribución de los recursos naturales, así como de la población, de la actividad productiva y de la riqueza, características principales del desarrollo regional del país, obstaculizan su proceso económico y social global¹

El caso de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México

El desarrollo del capitalismo en México, nos remite a un problema social de origen: la concentración urbano, demográfica e industrial. Empíricamente ésta se define como un fenómeno que se presenta cuando varios millones de personas viven y trabajan en un solo lugar, como sucede en las grandes ciudades del mundo.

Para 1977 en solo 3 ciudades mexicanas habían 17.3 millones de habitantes: ZMCM (13.2 millones), Guadalajara (2.2 millones) y Monterrey (1.9 millones).²

Esta tendencia al crecimiento y la concentración se ha mantenido hasta nuestros días sin grandes variaciones. El Censo de 1990 registra que para el caso de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, que es el caso nacional de mayor concentración, la población había alcanzado ya, los 15 047 685 habitantes y para el reporte intercensal de 1995, el cálculo del INEGI era de 15 947 790; si seguimos esta tendencia de crecimiento, esta zona conformada por las 16 delegaciones de Distrito Federal y los 27 municipios del Estado de México conurbados, podríamos redondear en 17 millones de habitantes para el año 2000,³ lo que en sólo 23 años representa un crecimiento de cerca del 30%.

Durante la administración de López Portillo, la concentración no era el único problema demográfico en México, también la dispersión constituía otro de los graves problemas del país, pues cuando los hombres viven aislados, lejos unos de otros, en muchos pueblos pequeños, carecen de todos o casi todos los servicios con que se cuenta en las ciudades, sus hijos no van a la escuela, su trabajo aislado es poco productivo, y por ende sus niveles de vida son infrahumanos. En México

1 Secretaría de Programación y Presupuesto, Proyecto: Política de Desarrollo Regional y Urbano, en "El país padece una desigual distribución de la riqueza, los recursos productivos y la población", Primera parte, David Siller, *Uno más Uno*, México, 23 noviembre 1980, p. 12.

2 SAHOP, "Plan Nacional de Desarrollo Urbano", Poster, noviembre, 1980.

3 SAHOP, Plan Nacional de Desarrollo Urbano, México, (versión abreviada), 1978, p. 3.

existían en 1978, 95 356 localidades con menos de 2 500 habitantes dispersos por todo el país y para la década de los años noventa esta cifra aumentó a cerca de 125 mil.⁴

En la perspectiva de la problemática demográfica nacional, la concentración y la dispersión eran y siguen siendo uno de los retos prioritarios para el desarrollo de México, pero como lo hemos venido enfatizando, en este trabajo nos centraremos en el problema de la concentración y particularmente el la ZMCM.

La concentración y la conciencia pública

Los factores que contribuyeron fundamentalmente a la concentración en los años posrevolucionarios, fueron el crecimiento demográfico propio de los centros urbanos y la migración campo-ciudad que se inició en los años treinta, como producto de la incorporación de México al proceso de industrialización manufacturera y como parte de la estrategia de desarrollo en la primera fase de sustitución de importaciones, misma que se vio catalizada por la entrada a la Segunda Guerra Mundial de nuestro vecino del norte. Las evidencias de estos procesos de concentración en algunas de las ciudades mexicanas no fueron identificadas a tiempo, por eso la conciencia pública sobre el problema tardó en traducirse en declaraciones, políticas y ya no digamos, programas efectivos de acciones institucionales.

Todavía en 1964 Adolfo López Mateos al referirse al tamaño de la Ciudad de México y su población decía: “La república puede enorgullecerse de tener por capital una de las más pobladas y extensas ciudades del mundo que en un sostenido y eficaz empeño gubernativo y una amplia colaboración ciudadana ha logrado convertirla también, en una de las más cómodas y hermosas del orbe”.⁵

Con esta declaración no hay duda que en el sexenio de López Mateos se pasaron inadvertidas las tendencias aceleradas del crecimiento de la población y las de su concentración en unos cuantos polos de desarrollo. Esto posiblemente sucedía así por la férrea y efectiva administración que llevaba a cabo don Ernesto P. Uruchurtu en la ciudad de México,⁶ y seguramente en ese momento, ni Guadalajara ni Monterrey, se veían como posibles problemas en el sentido en que lo estamos tratando aquí.

Fue hasta 1967, cuando se empezaron a hacer conscientes en la vida pública del país, los efectos nocivos de la concentración de la población y de la industria, sobre todo en la ZMCM. Entonces se tenía la creencia de que el desarrollo regional llevaría a disminuir la migración hacia el Distrito Federal. El presidente Díaz Ordaz decía: “Es posible que debido a la promoción del desarrollo económico y social de las demás entidades de la república y a las restricciones de tipo industrial, la migración del interior del país hacia la capital tienda a disminuir”.⁷

⁴ *Idem*.

⁵ Antonio Mori, “La ciudad de los informes”, México, *Uno más Uno*, 7 de septiembre de 1979. p. 26.

⁶ *Idem*.

⁷ *Ibid*.

Así, se puede decir que con Díaz Ordaz surge oficialmente la preocupación por este problema, pues ya se manifiesta en favor de detener la migración hacia la ZMCM y de canalizar políticas de desarrollo hacia la provincia.

En el sexenio (1970-1976) esta conciencia se da en plenitud, aunque los planteamientos para resolver sus efectos siguen siendo parciales. Aquí ya se acepta como tarea del Estado su regulación y solución, pero es poco lo que se avanza en ese sentido, inclusive la tendencia de crecimiento de la población sigue igual y su concentración en la ZMCM es ya alarmante.

Al referirse a las migraciones hacia la ciudad de México, el presidente Luis Echeverría se expresó de la siguiente manera:

“Se trata de un fenómeno natural que no puede frenarse de modo compulsivo. El único medio efectivo para lograrlo es vigorizar la economía en el interior del país, crear nuevos polos de desarrollo regional, descentralizar la industria, las actividades administrativas y los centros educativos para que el desenvolvimiento pujante de la provincia compense el espejismo de la gran ciudad”.

Este es el sexenio en el que aparecen los Colegios de Ciencias y Humanidades y surgen los cuatro planteles de Escuelas Nacionales de Estudios Profesionales como aportación de la UNAM a la desconcentración. Por otra parte se inauguran los tres planteles de la UAM y se da impulso al desarrollo educativo en provincia con la apertura de los tecnológicos regionales, las escuelas pesqueras; se apoya y fortalece a las universidades de provincia; el Instituto Nacional Indigenista se expande hacia el interior de la República; las escuelas vocacionales del Instituto Politécnico Nacional se transforman en Centros de Estudios Tecnológicos y Científicos y el concepto se lleva a varias ciudades de provincia; se crean las Unidades de Servicios Descentralizados de la Secretaría de Educación, que servirían de base para la instalación de las 31 Delegaciones Estatales en el siguiente sexenio (1978); surge Cancún como polo de desarrollo turístico; se lanza el megaproyecto de la siderúrgica “Lázaro Cárdenas - las Truchas” en la ciudad de Lázaro Cárdenas, Michoacán; el Inmecafé se desconcentra de la ciudad de México a Jalapa, Veracruz, como primer experimento integral de desconcentración territorial de un organismo paraestatal, entre muchas otras acciones concretas, en las que se reflejaba la decisión del Estado, por reorientar los cauces del crecimiento económico en un nuevo modelo de desarrollo que consideraba el equilibrio regional y ecológico y la “descentralización de la vida nacional”.

No obstante esta intención por reordenar las tendencias del crecimiento económico y el desarrollo urbano e industrial, el problema demográfico sólo se percibía parcialmente, por su concentración en la Ciudad de México y no como un problema de alta tasa de natalidad, que en esos años andaba por el 3.5% anual.⁸ Tan era así, que el mismo Echeverría en alguna ocasión al principio de su mandato señaló que “hay que poblar al país”, cosa que a mediados de su sexenio rectificó

⁸ Víctor L. Urquidi, “Población y Desarrollo”, en revista *Demografía y Economía*, Colegio de México, núm. 18 p. 272.

en la práctica, creando el Consejo Nacional de Población y en teoría al señalar la conveniencia de un crecimiento demográfico más lento, con lo que abandonó la tradicional posición oficial poblacionista.⁹

Esto significa que oficial y públicamente se reconoce hasta mediados de la década de los setenta, la necesidad de implantar una política poblacional que tienda a redistribuir a la población y a aminorar su crecimiento.

La crisis en el campo, la falta de alimentos, la dispersión de la población, el desempleo, la falta de escuelas, etc., fueron factores que contribuyeron a crear conciencia del problema demográfico, al que se le empieza a dar atención cuando se convierte en un obstáculo para los grandes polos de desarrollo (México, Guadalajara y Monterrey), en donde toda actividad humana se ve alterada por la gran concentración, tanto industrial, como de población.

Se puede decir que es hasta el sexenio de López Portillo cuando se inaugura una época de plena conciencia demográfica, en términos de crecimiento y distribución y es precisamente de esa conciencia pública, convertida en demanda social durante la campaña presidencial, de la que surge la creación de la SAHOP en 1977 y tras ella, el PNDU y los programas de desconcentración.

La concentración así, se convirtió en objeto de estudio durante ese sexenio. Los planes y programas eran antecedidos por análisis histórico- sociales que correlacionaban múltiples variables interactuantes en el fenómeno.

Los párrafos que siguen muestran un poco la visión que se tenía en los medios oficiales e intelectuales de la época, sobre este fenómeno; la mayoría de la información se obtuvo en aquel momento de periódicos y revistas de circulación común.

La concentración es un proceso, por lo tanto se comprende sólo su devenir en el tiempo. En 1900 México tenía 13.6 millones de habitantes, en 1978 la población aumentó a 68.5 millones, de los cuales 13.2 millones eran habitantes de la Ciudad de México, es decir casi la misma cantidad que en 1900 habitaba en todo el país.¹⁰

Por varios años el crecimiento demográfico se mantuvo entre 3.5 y 3.6% anual y para 1978 era de 2.9,¹¹ con tendencia a disminuir. Sin embargo el crecimiento demográfico en la Ciudad de México era de 5.2% anual; obviamente a la tasa de natalidad se le agregaba la de inmigración; esto reflejaba una tendencia desalentadora para cualquier programa de desconcentración, pues las cifras más optimistas en SAHOP, hablaban de 25 millones de habitantes para la ZMCM en el año 2000, siempre y cuando se lograran controlar ciertas variables demográficas.¹²

9 Raúl Benítez Zenteno, "Consideraciones sobre la población, el Desarrollo y la Política de población en México", en *idem.*, p. 296.

10 SAHOP *Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal*, México, SAHOP 1978, p.12.

11 Alberto Aguilar, "Hank: crecimiento demográfico del país: 2.9; del D.F.:5.2.", México, *Uno más Uno*, 2 de mayo de 1980. p. 23.

12 Pedro Ramírez Vázquez, "La Ciudad de México tendrá "inefectiblemente" 25 millones de habitantes en el año 2000", México, *Uno más Uno*, 2 de mayo de 1980 (entrevista).

Aunque parecía exagerado y muy lejano el año 2000, el solo mirar atrás a los procesos urbanos de hace 70 años, dan una idea de lo realista que parecían estas cifras. En 1930, México tenía una ciudad de 1 millón de habitantes y 11 ciudades más de 50 000, representando sólo el 12% de la población del país. En la década de los setenta, tres grandes áreas metropolitanas y más de 50 centros de población importantes, dieron como resultado que el 50% de la población fuera ya urbana. Se esperaba que para el año 2000, el 80% de la población habitaría en zonas urbanas.¹³

El Consejo Nacional de Población estimaba que bajo aquellas tendencias y sin políticas de Planeación Familiar los 65.8 millones de habitantes que tenía el país serían de 77 en 1982 y cerca de 130 en el año 2000. Las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey captarían el 29% en 1982 y hasta el 37% en el año 2000, es decir en sólo tres ciudades habría 48.5 millones de habitantes. Por si quedara duda, el mismo Consejo afirmaba que la ZMCM, crecía a un ritmo de 5.6% anual, el mayor de los crecimientos en ciudades de 5 millones de habitantes en el mundo. Así la Ciudad de México y la de Sao Paulo, Brasil, serían las más pobladas en el año 2000, según un informe presentado a la Asamblea General de la ONU.¹⁴

Por otra parte Guadalajara y Monterrey recibirían corrientes migratorias tan fuertes que aunadas a su crecimiento natural darían como resultado en 1982, 2.8 y 2.4 millones y 7.2 y 6.7 millones respectivamente para el año 2000; mientras que otras ciudades verían limitado su crecimiento y para ese año sólo se tendrían otras diez ciudades mayores de 1 millón de habitantes, que representarían el 12% del total nacional.

Por otra parte existiría un número reducido de ciudades que captaría otro 22% de los habitantes del país. Estos indicadores señalaban que las tendencias de la concentración serían catastróficas para un país, que ya en aquel momento le eran insuficientes los recursos para contrarrestar los efectos negativos de dicho proceso.

Pero el problema de la concentración no se percibía sólo por el crecimiento de la población, sino también por el espacio territorial tan reducido en que se asentaba, pues esto tiene efectos multiplicadores que reproducen la concentración de otros factores inherentes a la existencia humana.

En México las implicaciones que resultan del hecho de que uno de cada cinco mexicanos viviera en la ZMCM, eran muchas, algunas de las más alarmantes eran, que el 50% de la actividad económica se concentraba en el 1% del territorio nacional; que la ZMCM absorbía el 60% de la inversión nacional en educación superior; que el presupuesto del Departamento del Distrito Federal sobrepasaba el presupuesto, en conjunto, de todos los estados de la República.¹⁵

13 José Tamez, "México, país netamente urbano", México, *El Sol de México*, 1980, p. 1.

14 Uno más Uno, "El D.F. y Sao Paulo, los mayores centros urbanos en el año 2000", México, *Uno más Uno*, 1 de noviembre de 1979, p. 27.

15 SAHORE *Plan Nacional de Desarrollo Urbano* (versión abreviada), México, SAHORE 1978, p.23.

La concentración vista así, generaba profundos desequilibrios que rebasaban los límites y las capacidades gubernamentales. En 1978 ya eran varias ciudades del país que padecían los problemas sociales de la concentración: Guadalajara, Monterrey, Cd. Juárez, León, Puebla, Tijuana,¹⁶ pero la ZMCM los mostraba con mayor agudeza y contraste, por eso nos servirá de ejemplo para analizarlos en las siguientes páginas.

Estas tendencias a la concentración estaban alentadas, entre otras cosas, por la concentración administrativa del sector público en la ZMCM; por lo menos 32% del personal a nivel nacional trabajaba allí y el 31% del presupuesto gubernamental se ejercía en la misma zona.¹⁷

Como puede observarse en este panorama general, el fenómeno de la concentración muestra implicaciones estructurales que involucran aspectos históricos, socioeconómicos y políticos que rebasan el simple nivel de lo administrativo, por lo que veremos si el Prodetap, tenía en sus bases los elementos para revertirlo.¹⁸

La conformación de la ZMCM

Quizás el presidente que mostró mayor conciencia hasta su momento, por el grave problema de la concentración en la ZMCM fue José López Portillo, quien en 1979 expresaba: “La zona metropolitana de la capital es ya una de las más populosas y problemáticas del mundo. Y, debemos confesar sin reticencias es un hecho por el que no se puede sentir orgullo, porque con todo y ser enorme y moderna y tener un semblante, esta faz tiene su reverso”.¹⁹

Ese reverso al que se refería, era la alta concentración que se observaba ya en varias ciudades del país, y en particular en la ZMCM, que como vimos en el mapa, está constituida actualmente por las 16 delegaciones y 27 municipios conurbados del Estado de México y de acuerdo con el *Censo de 1990* la población asentada en esta zona era de 15 047 685 habitantes y para el *Reporte Proyectivo de 1995*, alcanzaba los 15 947 790 habitantes; siguiendo la tendencia conservadora podríamos asegurar que para el año 2000 la población en la ZMCM será de alrededor de 17 millones de habitantes, lejos de lo proyectado en el PNDU de 1978, pero al fin y al cabo preocupante por las condiciones en que se vive actualmente en este lugar.

La mitad de esta población está asentada en el DF y la otra mitad en los 27 municipios conurbados del Estado de México. En esta situación pensar en la conformación de una nueva entidad federativa fusionada, que atienda a esta población de manera integral, se ve cada vez como un proyecto urbano y político más razonable.

16 SAHOP. *Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal* (descripción general), México, SAHOP 1978, p. 17.

17 *Idem.*

18 *Idem.*

19 Mori, Antonio, *op. cit.*, p. 26.

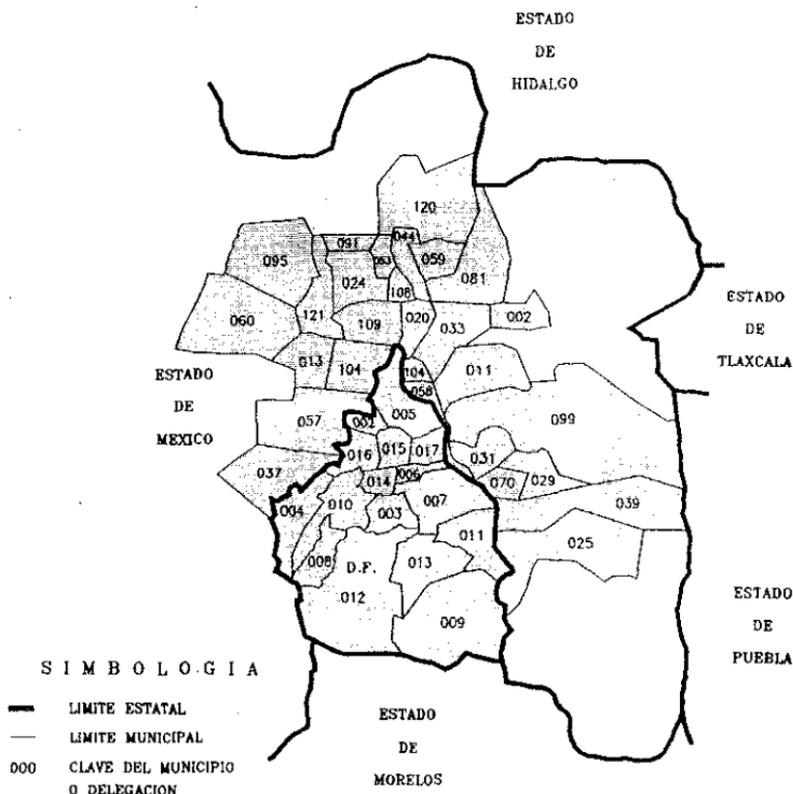
Área Metropolitana de la ciudad de México

Delegaciones políticas del Distrito Federal

Clave	Nombre	Clave	Nombre	Clave	Nombre	Clave	Nombre
002	Azcapotzalco	006	Iztacalco	010	Alvaro Obregón	014	Benito Juárez
003	Coyoacán	007	Iztapalapa	011	Tláhuac	015	Cuauhtémoc
004	Cuajimalpa	008	Magdalena Contreras	012	Tlalpan	016	Miguel Hidalgo
005	Gustavo A. Madero	009	Milpa Alta	013	Xochimilco	017	Venustiano Carranza

Municipios conurbados del Estado de México

Clave	Nombre	Clave	Nombre	Clave	Nombre	Clave	Nombre
002	Acolman	031	Chimalhuacán	058	Nezahualcóyotl	095	Tepetzotlán
011	Atenco	033	Ecatepec	059	Nextlalpan	099	Texcoco
013	Atizapán de Zaragoza	037	Huixquilucan	060	Nicolás Romero	104	Tlalneplantla
020	Coacalco	039	Ixtapaluca	070	Paz. La	108	Tultepec
024	Cuautitlán	044	Jaltenco	081	Tecamac	109	Tultitlán
025	Chalco	053	Melchor Ocampo	091	Teoloyucan	120	Zumpango
029	Chicoloapan	057	Naucalpan			121	Cuautitlán Izcalli



Orígenes de la gestión administrativa de la ciudad de México

Aún antes de que México surgiera entre las naciones, la capital de la Nueva España ya era el centro político-administrativo más importante de América, que contaba entre sus dominios los territorios que van desde los límites de Costa Rica, hasta las regiones más septentrionales de California, Nuevo México y Texas; además de ser una metrópoli clave para el comercio internacional entre Oriente y Occidente.

Sin embargo esa importancia no se reflejaba en el nivel de sus servicios, su vivienda, su seguridad y su limpieza. Al lado de bellos edificios, palacios y atractivos paseos, abundaban los tiraderos de basura, la falta absoluta de alumbrado y las repugnantes inmundicias de sus moradores, que a cualquier hora del día las lanzaban desde el interior de sus “barracas”, cuando no utilizaban las calles directamente para orinarse o defecar.

Este era el panorama “aire mal sano y corrompido” que encontró a su llegada el segundo conde de Revillagigedo, el más ilustre de los gobernantes que haya tenido la Ciudad de México. Él, bajo las órdenes de los virreyes de Bucareli (1789-1794), emprendió una reforma a semejanza de la aplicada en Madrid durante la monarquía de Carlos III, llevando a cabo importantes obras y procurando con renovado espíritu la transformación de los servicios públicos. Nadie en su época, en tan corto tiempo, hizo tanto en México, con tan pocos recursos, a pesar de la oposición del cuerpo municipal, representante de la Ciudad de México.

Sin embargo, es justo reconocer que el éxito de sus reformas no fue sólo mérito de él. Desde antes que llegara y durante su gobierno, un grupo nutrido de proyectistas, arquitectos e ingenieros y funcionarios criollos y peninsulares, contribuyó con su gran talento, al grado de que sin su aportación las reformas de Revillagigedo, no hubieran madurado acertadamente. Alzate, Constanzo, Castera, Ladrón de Guevara y Bernardo Bonavía, merecieron el honroso epíteto de “patriotas celosos de bien del Estado”, por las aportaciones hechas a las iniciativas del virrey Segundo de la Nueva España.²⁰

Después de la guerra de Independencia, la primera forma de gestión administrativa para la ciudad de México, fue a través de la creación del primer Distrito Federal por medio de un decreto en 1824. Con esto lo que se buscó fue darle vida a una figura jurídico-administrativa que sirviera para organizar el gobierno local y como asiento de los poderes de la Unión de la nueva República, sin embargo la complicada situación del principio de la vida independiente provocaron la abrogación de este distrito en 1836.

Durante el porfiriato cuando se vive la etapa de la conformación del Estado nacional, la administración de la ciudad queda en manos del poder central, es decir, depende del presidente, el cual da líneas de mando, para que la gestión se lleve a cabo a través del Ministerio del Interior. Es en esa etapa, cuando se registran las primeras concentraciones industriales y de redes ferroviarias, a finales del siglo pasado.

²⁰ Ignacio González Polo, *Reflexiones y apuntes sobre la ciudad de México (Fines de la Colonia)*, México, Departamento del Distrito Federal, Colección Distrito Federal, 1984. p. 5-10.

Ya en la etapa revolucionaria se le otorga constitucionalmente un breve e inestable status de estado con gobernador y municipios; todos con sus cabildos y presidentes municipales, pero los múltiples problemas políticos de nivel nacional (batallas, huelgas de maestros, tranviarios, inquilinos, etc.) que se ventilaban en el ámbito geográfico de la ciudad, producto de la ebullición social de la época, crean una situación de vacíos de poder en la gestión administrativa, que concluyen con la creación del Departamento del Distrito Federal, como órgano concentrado del Poder Ejecutivo Federal, al frente del cual estará un regente, que será nombrado por el presidente de la República y dependerá directamente de él. El territorio se subdividirá en delegaciones (o sub-entidades administrativas) manejadas por un delegado nombrado por el regente, con el acuerdo del presidente.²¹

Hasta ese momento la ciudad no representaba desde el punto de vista político una pieza fundamental para el poder revolucionario, que todavía tenía frente a sí, los grandes problemas de la institucionalización político-militar y de las cuestiones rurales y regionales. La cuestión urbana era un asunto que aún no aparecía en las agendas de los generales revolucionarios. Tendrían que pasar varias décadas más, para que el fenómeno tomara forma e hiciera conciencia no sólo en la clase gobernante, sino en la sociedad entera.

De esta manera la gestión administrativa del Distrito Federal, quedó bajo un estatuto de excepción, sólo junto a otros dos territorios (Baja California Sur y Quintana Roo, que se convirtieron en estados soberanos en la década de los setenta, al alcanzar un determinado índice de población), con la diferencia de que aquellos estaban prácticamente despoblados, mientras que éste era el territorio más poblado del país y el mayor centro de atracción demográfica para las siguientes cinco décadas.

Esta decisión gubernamental representó la forma de imponer a la ciudad una orientación fuertemente marcada por las directrices del poder central, que en las siguientes décadas de crecimiento económico serán determinantes para los procesos de concentración.

La estrecha relación entre el poder federal y el poder local, (el presidente, el regente y los delegados) así como la consolidación del Estado mexicano, fueron los elementos que permitieron el progreso de un régimen fuertemente marcado por el centralismo, en donde el sindicalismo oficial, las instituciones de seguridad social, el partido y el resto de los actores sociales actuaban bajo un modelo de entendimiento, de alianza estratégica, que reforzó al Estado y le otorgó el carácter unificador, pacificador y centralista que lo caracterizó por mucho tiempo.

Quizás inconscientemente, pero de manera casi inmediata, bajo esta fórmula de gestión administrativa centralizada y con la mayor población del país sin derechos electorales para elegir a sus autoridades locales, la ciudad de México afianzó su posición de supremacía con relación al resto del país. En su antecedente inmediato

²¹ Daniel Hiernaux-Nicolas, *La ciudad de México: metrópoli sin gobierno*, México, UAM-Xochimilco, DRS, 1998, Mimeo, p. 18.

había concentrado la mayor parte de la industria durante el porfiriato y a partir de esa plataforma, se podía pensar en la reconstrucción del crecimiento industrial nacional, aprovechando esa ventaja comparativa de la ciudad de México, como primer centro de industrialización del país.

Las indefiniciones gubernamentales en materia de reforma agraria y la demanda inicial de mano de obra por ese renacimiento industrial en la ciudad de México, generó los primeros episodios importantes del éxodo rural hacia la capital. De esta manera, industrialización intensiva y crecimiento demográfico, formaron las bases para una dominación creciente de la ciudad sobre el espacio nacional, y la constitución de una brecha creciente entre la capital y el resto de las ciudades del país. Más adelante veremos cómo se estableció este patrón de centralización y concentración, a partir de cifras y análisis estadísticos, sobre población y desarrollo económico.

Este patrón de concentración no sólo fue seguido por la industria doméstica, sino también por las sucursales de empresas transnacionales que atraídas por la bonanza de nuestro creciente mercado interno, apostaban por instalarse en la ciudad de México, lugar en donde se concentraba el mayor número de potenciales consumidores directos e indirectos.

Este modelo de desarrollo que se aceleró a partir de 1940, fue considerado como un modelo de implicaciones positivas hasta mediados de los sesenta, cuando su patrón de crecimiento empezó a registrar sus inconvenientes, por lo que se inició con los primeros programas de desarrollo regional, para lo cual se empezaron a construir, en varias partes del país, corredores industriales que pudieran albergar a la nueva industria o los incrementos de la ya instalada.

No obstante este viraje en las políticas estatales, las tendencias a la concentración industrial y demográfica siguieron apuntando hacia la ciudad, pero a falta de terrenos apropiados para sus actividades y debido a las restricciones que se les pusieron para funcionar en el Distrito Federal, se establecieron principalmente sobre los municipios del estado de México que circundan al Distrito federal. Así Naucalpan, Tlalnepantla y La Paz empezaron a convertirse en los nuevos polos de desarrollo industrial, pero a sólo unos cuantos kilómetros del centro de la capital. Mientras que Texcoco, Chimalhuacán, Nezahualcóyotl, Chalco, Atenco, Ecatepec, Coacalco, Cuautitlán y Atizapán de Zaragoza, se transformaban paulatinamente en zonas habitacionales, para los millones de inmigrantes y clases medias y populares demandantes de un lugar para vivir, aunque no fuera tan cerca del centro de la capital.

Los primeros años de la década del setenta, la concentración en la ciudad de México se tiene identificada como un problema prioritario de orden nacional. La contaminación, el transporte, la vialidad, el agua, la seguridad, entre otros, eran los problemas cotidianos de más de doce millones de habitantes, que en tan sólo una generación, vieron transformarse a su ciudad, de una bella, cómoda y segura capital de cuatro millones de habitantes, en una megalópolis que sobrecargaba en

el uno por ciento del territorio del país, más del cincuenta por ciento del desarrollo nacional.

Desde entonces, la visión que se tiene de la ciudad es negativa; de un elemento parasitario que significa la imposibilidad de desarrollo para otras regiones. Esta ideología se ha mantenido hasta nuestros días y tiene mucho que ver con la sobrecarga presupuestal que representa la administración de la ciudad para el resto del país.²² Recordemos que la casi totalidad de la recaudación fiscal continúa aún hoy, ejerciéndose centralizadamente desde el poder federal, hecho que le ha otorgado la dominación política desde el centro y que es la principal fuente de debilitamiento de los poderes municipales y estatales. Si a esto agregamos que todavía en la administración de Ernesto Zedillo, el Distrito Federal absorbe más presupuesto que todos los gobiernos de los estados juntos, los reclamos del interior de la República por reformas descentralizadoras, son materia de discusión en los altos foros de la política nacional.²³

Los problemas de la concentración capitalista en el DF

No se necesita hacer un análisis económico muy profundo para comprender que el desarrollo del capitalismo en México ha sostenido la concentración de las condiciones generales de producción y circulación del capital que incluye el proceso productivo, incorporando infraestructura, para agua, gas, electrificación, derivados del petróleo, etc., y las prolongaciones de los sistemas de transporte de mercancías y materias primas sobre carreteras y avenidas pavimentadas que requieren permanentemente de mantenimiento, además de sistemas de drenaje, alcantarillados e iluminación; al respecto Sergio Tamayo agrega que “las condiciones generales para la reproducción del capital y su circulación, que incluye la gestión del capital, la circulación mercantil y monetaria como bodegas, almacenes, bancos, aseguradoras, etc.; las condiciones generales para la reproducción de la población no productiva detentora del capital y perceptora de la plusvalía; y finalmente, las condiciones generales para la reproducción de la fuerza de trabajo.

El efecto que favorece a la concentración de estos medios para la producción en las ciudades, disminuyendo los gastos de circulación y reduciendo los tiempos de circulación del capital para la obtención de sobreganancias por localización se va atrofiando por el impacto de la crisis económica capitalista cuya repercusión genera a su vez una crisis urbana, obstaculizando los efectos útiles de la aglomeración y evidenciando el desarrollo desigual del espacio y el derroche masivo de recursos producto de esta hiperconcentración de fuerzas productivas. Se manifiesta la crisis del desarrollo desigual y combinado de la “abundancia económica”, en unas regiones, y el “desierto económico” en otras.²⁴

22 *Idem.*

23 *Idem.*

24 Sergio Tamayo, *Vida digna en las ciudades*, México, UAM-Gernika, 1989, p. 124.

Es así como la ciudad capitalista es resultado del proceso industrial. Se puede decir que la industria crea la ciudad, por lo que ésta se transforma en una unidad de producción que es el resultado de procesos de urbanización capitalista caracterizados por su crecimiento anárquico controlado sólo por los intereses privados.

En esta lógica de desarrollo se inscribieron la ciudad de México, al igual que Guadalajara y Monterrey, pero en el contexto del subdesarrollo y la dependencia convirtiéndose en receptoras de los procesos de industrialización que se gestaron principalmente durante los gobiernos posrevolucionarios.

En la capital del país y sus zonas aledañas se crearon ocho zonas industriales a partir de 1940: Aragón, Consulado, Azcapotzalco, Iztacalco, Tacuba, Tacubaya, Iztapalapa y Gustavo A. Madero. A estas zonas se agregaron poco después Naucalpan, Tlalnepantla y Ecatepec. Para 1960, el 37.8% de la población total del país estaba concentrada en las ciudades; con el avance de la industrialización y su concentración en las grandes ciudades, para 1981, el 69.1% era ya población asentada en zonas urbanas y el 27.7 se concentraba en siete ciudades del país.²⁵

Estas concentraciones fueron modificando la radiografía de la sociedad mexicana, en su dinámico tránsito de sociedad rural a sociedad urbana, pues como era de esperarse se fueron generando los nuevos problemas de este desarrollo, que bajo las reglas del capitalismo, pero subdesarrollado y dependiente, adquirieron los tintes propios del “efecto de demostración” de que tanto hablaron los “dependentistas”.

Así, con una de las ciudades más grande del mundo iniciamos los años ochenta, inmersos en las crisis cíclicas tanto del capitalismo como de nuestros ya “tradicionales fines de sexenio”, con lo que los problemas urbanos de la capital y sus entornos, se nos presentaban como un galimatías sin pies ni cabeza, pero que al fin de cuentas eran nuestros y los teníamos que afrontar.

Estos problemas eran muchos y de varios tipos; ostentar jerarquizarlos o clasificarlos sólo era válido en términos relativos. Sin embargo en aquel momento estaba al frente del Departamento del Distrito Federal (1976-1982) un distinguido político que hizo época como funcionario público y fama por su liderazgo y cualidad de estadista visionario (sobre todo cuando fue gobernador del Estado de México). Este regente con relativa sencillez agrupó en cinco los grandes problemas de la ciudad de México: el transporte, el agua, la contaminación, la basura y la seguridad. Seguramente su percepción estaba determinada por las funciones administrativas que le correspondían debido a su cargo; no obstante en esa limitada relación de asuntos, se concentran puntos fundamentales que consideramos se distorsionan aún más cuando se combinan con el fenómeno de la concentración; sobre ellos a continuación se presenta un semblante, que aunque no exhaustivo, nos ilustrará sobre las dimensiones que adquieren para el gobierno de la ciudad y la incapacidad de éste para manejarlos, sobre todo cuando los recursos son limitados y los problemas de este tipo de reproducción distorsionada van en

ascenso. Cualquiera podría mencionar otros tantos como el empleo, la vivienda, el abasto, la educación y la salud, sin embargo, los he dejado fuera del análisis, por considerar que son intrínsecos al subdesarrollo y la dependencia capitalista en que está inmersa la economía mexicana; los primeros cinco le son más propios al fenómeno de la concentración, aunque en última instancia se dan en el mismo contexto y por las mismas causas.

Vialidad, transporte y contaminación

En 1978 el Distrito Federal contaba con 157 mil kilómetros de calles, avenidas, ejes viales y anillo periférico, por los que circulaban diariamente casi 2 millones de automotores (entre ellos 40 mil taxis, 7 500 autobuses, 225 tranvías, 500 trolebuses) a los que se sumaban mensualmente otros 20 mil. Estos vehículos circulaban entre 1 219 419 casas y edificios, a una velocidad promedio de 12 Km/h en las horas pico y a 20 Km/h el resto del tiempo, con una inversión de un millón y medio de horas-hombre al día y completando 18 millones de viajes diarios.²⁶

Los automotores utilizaban 5 millones de litros diarios de gasolina, que sumados a otros contaminantes daban un total de 4 mil 500 toneladas diarias de contaminantes como plomo, azufre, monóxido de carbono, monóxido de azufre, ruido; con lo que algunas zonas de la ciudad como Azcapotzalco y Cuauhtémoc, rebasaban en tres veces los límites de la contaminación que señalaban como tolerante las normas internacionales.²⁷

De los 18 millones de viajes sólo, 3 millones se hacían por metro y 5 millones por trolebuses y una mínima parte por tranvías; esto significaba que tres cuartas partes de los viajes se realizaban en vehículos contaminantes, los cuales contribuían en un 70% al total de la contaminación según la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente de la SSA.²⁸

Anualmente se registraban un promedio de 11 mil accidentes en los que morían 3 mil personas y 10 mil más resultaban heridos, esto se traducía en una pérdida de 3 millones de horas/hombre.

El problema del transporte tenía ya su 'cuello de botella' en la lentitud de la circulación, con lo que ocasionaba pérdida de horas/hombre, gastos innecesarios de carburantes y altos grados de contaminación.

La contaminación del ambiente en la ciudad de México era natural en un 10% y artificial en un 90%. Era causada por 63 mil agentes de los cuales 50 mil eran tóxicos directos, 1 500 eran plaguicidas, cuatro mil eran ingredientes medicinales y cinco mil sustancias que se usan como disolventes en los alimentos.

Normalmente cada individuo aspira un promedio diario de 15 mil Kg de aire, el cual estaba contaminado de humo, fluorocarbono, monóxido de carbono, polvo de las zonas desforestadas, silicosas, pelusas de algodón y todos los contaminantes

²⁶ Rafael Carmona, "La ciudad en cifras", *Uno más Uno*, México, 20 de diciembre de 1979, p. 18.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*

orgánicos que producen bacterias, emanaciones y malos olores que provenían de fermentaciones ocasionadas por fábricas de papel y de cerveza, por lecherías, curtidurías rastros y los centros de concentración de basura.

En la ZMCM se encontraban el 60% de las industrias del país (76 mil) y el 15% eran contaminantes. El 7% de los hidrocarburos que flotaban en el aire de la ciudad eran aportación de la *Refinería 18 de Marzo*, en Azcapotzalco, esa que Salinas de Gortari convirtió en parque ecológico a principio de esta década.

Las termoeléctricas, las fábricas de fertilizantes y las siderúrgicas, lanzaban al viento emisiones de dióxido de azufre, ácidos, partículas, detergentes, insecticidas y DDT. Este último es detractor del tejido adiposo y del hígado, del que se afirma, provoca cáncer hepático.

En esta área se consumía el 33% de la gasolina del país; cada mil litros de gasolina consumida produce 290 litros de monóxido de carbono, 33 litros de hidrocarburos, dos litros de óxido de nitrógeno, de azufre, etc.

Desde 1976 se producían por lo menos 600 mil toneladas anuales de contaminantes que no alcanzaban a ser eliminadas por el ecosistema metropolitano. Las principales defensas para la contaminación de aire son el viento, los bosques y la lluvia.

En el centro de la ciudad a la altura del zócalo, debido a la convergencia de vientos se produce una cuña que impide la salida de contaminantes de tal manera que allí se concentran plomo, hidrocarburos, monóxido de nitrógeno, bióxido de azufre y otras partículas. Hay que recordar que en enero de 1952 murieron 4 500 personas en Londres por la formación de una carga de polución de azufre. El Valle de México por su propia condición orográfica, atrapa los contaminantes y convierte a la ciudad en la más contaminada del mundo.

En los últimos años se había registrado una disminución de las áreas verdes urbanas y suburbanas y de las zonas boscosas aledañas al Distrito Federal.

Los incendios habían consumido 20 mil hectáreas. El Distrito Federal tenía en 1978, 90 mil hectáreas de vocación forestal, de las cuales 40 400 habían sido perturbadas o dedicadas a otros fines; otras 22 mil estaban sin renuevo ni cubierta arbolada, sólo la mitad tenía árboles, de grado tal que constituían bosque. Esto significa que el deterioro ecológico en el aspecto forestal llegó al 50%; hay que agregar que el 61% había perdido fertilidad, por tal motivo originó la erosión de los suelos, productora de azolve, aumentándose los costos de desazolve y control hidráulico.

Otros factores que afectaban las zonas forestales eran las plagas y roedores que habían proliferado por el desequilibrio ecológico, al haber sido exterminadas ciertas especies como los cérvidos, felinos, cánidos, mustélidos e innumerables aves que formaban parte del ciclo biológico de las zonas forestales del Valle de México.

La contaminación ambiental, el deterioro forestal, la pavimentación y la invasión por construcciones de las miles de hectáreas que cubren la ciudad, la disminución

en la absorción de aguas pluviales, etc, fueron factores que hicieron del Valle de México una zona de notables cambios climatológicos. En los últimos setenta años el clima había cambiado bastante, tendiendo a ser extremo, alcanzando variaciones sobre la temperatura media de 1.4 grados centígrados. La diferencia de temperatura en las horas del medio día varía de seis a ocho grados centígrados entre el centro urbano y la zona del Ajusco y en Tlalpan, lo que indica que por deterioro de las capas vegetales y desaparición de los cuerpos de agua, el valle ofrecía un fuerte y creciente proceso de desertificación, que lejos de detenerse se ha incrementado, debido al crecimiento del tejido urbano, que en la actualidad rebasa los límites naturales, extendiéndose al otro lado de las montañas que circundan el valle, problema que se agrava con la sobre explotación de los mantos acuíferos del Vaso de Texcoco y la ausencia de programas integrales de reforestación para toda la zona.²⁹

Agua

Sobre el problema del abastecimiento de agua, sus costosos consumos, se manejaban distintas cantidades según la institución o el estudio al que uno se remitiera. El reporte de la Comisión de Aguas del Valle de México sobre el uso del líquido se puede sintetizar de la siguiente manera:

Otras estimaciones, señalan que se requieren 325 litros diarios de agua por persona de los cuales el 56% se emplea en baño, 20% en la cocina, 17% en el lavado y 7% en usos diversos. La realidad es que 3 millones de habitantes carecían de agua potable en la capital, pues sólo el 86% tenían toma de

Usos del agua en el D.F.	
Usos	lts. diarios/hab.
Doméstico	216
Industrial	74
Comercio y servicios	70

Fuente: Comisión de Aguas del Valle de México

agua particular, 12% iba de las tomas colectivas y 2% carecía del servicio. Una investigación presentada en la Reunión Nacional: Medio Ambiente Urbano,³⁰ dice que en las zonas de la ciudad en donde no había restricción para el uso del agua, se consumía un promedio de 345 litros diarios por habitante; si multiplicamos esta cantidad de litros por 15 millones de habitantes (cantidad aproximada de personas que habitaban en la Ciudad de México a fines de 1980), resulta una cantidad de agua que se traduce en una necesidad aproximada de 60m³/s, cantidad que obviamente dista de ser la que se lograba conseguir para la ciudad, que según datos era de 50 m³/s. Si en ese momento con 15 millones de demandantes de líquido había problemas serios para satisfacerlos ¿qué ocurrirá para el año 2000?; el mismo estudio presenta las siguientes estimaciones sobre la necesidad de agua para estos años:

²⁹ Fernando Hiriart Valderrama y Juan Marcos Salman, "Costo del agua en la Zona Metropolitana del Valle de México", en *Reunión Nacional: Medio Ambiente Urbano*, México, PRHEPES, 1976, p. 11.

³⁰ *Ibid.*

Agua necesaria para el D.F.				
	1990		2000	
Unidades	Baja	Alta	Baja	Alta
Mil. de Hab.	20.45	24.46	25.49	32.61
m ³ /s	81.80	97.84	101.96	128.04

Fuente: Costo del Agua en la zona Metropolitana del Valle de México.³¹

En cuanto a las deficiencias del sistema de distribución del líquido en la ciudad, tenemos los siguientes datos.³² El agua llegaba entubada al interior de 779 373 viviendas de 4 308 769 habitantes; en otras 239 611 viviendas es almacenada en tambos y piletas en el exterior por 1 312 314 habitantes. Había además, 147 387 viviendas cuya población de 994 970 personas, tomaban el agua en llaves públicas. No tenían forma de conseguir agua entubada 308 112 habitantes, de 52 998 viviendas.

Resolver el problema del abastecimiento de agua para esta gran ciudad tiene muchas implicaciones. Desde el punto de vista técnico hay que considerar que la extracción de agua mediante pozos localizados en la meseta, ha traído como consecuencia el hundimiento de la ciudad. Hay quienes dicen que actualmente se hunde a un ritmo de 5 cm por año, cosa que sucede desde los últimos 40 años, pero de 30 y hasta 80 cm entre 1940-60; algunos años fue debido al crecimiento urbano.³³ El hundimiento se produce por la sobre explotación, es decir que se extrae más de lo que se recarga.

Para 1978 se extraían 40 m³/s y sólo se recargaban 23, quedando un déficit de 17. Este déficit se traduce en sequedad del subsuelo, ocasionando así dislocamiento de los drenajes del Estado de México, localizadas en la ZMCM, debido a que explotan sus propios pozos, ya sea por concesión o con amparos y que además, la mayoría quedan sin ser recargados.

En lo que se refiere al abastecimiento, las principales fuentes para el Valle de México en orden de importancia por su aportación eran en 1978 las que se describen en el cuadro siguiente:

Fuentes de abastecimiento de agua para el Valle de México			
Fuente	m ³ /s	Fuente	m ³ /s
Comisión de Aguas del Valle de México	11	Pozos particulares	1.400
Sistema Lerma	9.121	Sistema Chiconautla	2.379
Sistema Peñón y pozos municipales	8.315	Otros manantiales	0.300
Sistema, Mixquic, Xochimilco, Xotepingo	7.397	Total	39.912

Fuente: "Agrava el hundimiento del D.F. la sobreexplotación de mantos".³⁴

³¹ *Ibid.*

³² Víctor Payán, "Sin agua potable, 3 millones de habitantes de la capital", México, *Excelsior*, 28 de septiembre de 1980, 2a sección, p. 17.

³³ Rafael Carmona, "Agrava el hundimiento del D.F. la sobreexplotación de mantos", México, *Uno más Uno*, 8 de octubre de 1980, p. 19.

³⁴ *Idem.*

La explotación de todas estas fuentes se siguió acelerando debido al “Programa de Colonias Populares” con el que se trató de incorporar al consumo normal de líquido a 1 250 000 habitantes de distintos rumbos de la ciudad. Aún con estos programas quedaban sin cubrir el servicio de la mayoría de las viviendas asentadas a más de 250 m de altura (colonias del poniente) donde era difícil llevar el agua por razones de gravedad o aquellas colonias asentadas lejos de los tanques de abastecimiento, como las del oriente.

Como podemos ver ese problema se resolvió al grado que hoy a fines del siglo, se llevó servicio de agua no sólo a aquellos habitantes, sino a prácticamente todos los que en las siguientes décadas tapizaron de tejido urbano todos los cerros que rodean el Valle de México.

Este acelerado proceso de urbanización en el sur de la ciudad y otras áreas verdes y forestales, han restado capacidad de absorción al valle y esto obligó a pensar en nuevas fuentes de abastecimiento, desde luego más lejanas y por tanto más costosas. Por ejemplo se incorporó el proyecto que hizo posible traer agua del Cutzamala (Estado de México), en 1982; otro proyecto fue el de Tecolutla y Amacuzac.

Por lo tanto en el futuro inmediato no había posibilidad de suspender el bombeo de los pozos locales; hecho que se siguió agravando hasta nuestros días.

Traer agua a la ciudad no sólo es un problema técnico y financiero, también tiene implicaciones políticas y sociales. Sólo abastecernos de agua del Valle de Lerma de donde extraían 600 millones de m³ al año, originó serias protestas de los agricultores, ganaderos e industriales que se vieron afectados por la falta de líquido en sus zonas; entre los campesinos pobres la falta de agua se tradujo en migración hacia las ciudades cercanas. Un simple paseo por estas zonas nos permite observar como todos aquellos parajes antes dominados por la naturaleza, se convirtieron en zonas industriales y habitacionales, debido a la gran explosión demográfica.

Una vez resuelto el problema de abastecimiento hay que pensar en cómo acumularla, en qué traerla, cómo subirla a más de 2 200 m sobre el nivel del mar, cómo purificarla y cómo distribuirla.

Por ejemplo, el Proyecto Cutzamala proporcionó 19 m³/s que se captaron de las presas Villa Victoria, Valle de Bravo y Colorines -ya construidas-, así como dos más (Chilesdo y Filtración del Bosque) que se edificaron. El agua, según datos proporcionados por Barocio Mol,³⁵ fue conducida hasta el área metropolitana mediante siete plantas de bombeo, dos tuberías de concreto preforzado de 90 Km de longitud y 2.5 m de diámetro cada una; 4.5 Km de tubería de acero de 3.10 m de diámetro con espesor de pulgada y media; dos túneles con longitud total de 18 Km, 4 m de diámetro y un canal cubierto de 9 Km.

La purificación del agua se realizó en una planta potabilizadora que se ubicó antes de la última planta de bombeo, con seis centros que producen 4 m³/s cada uno, dejando una reserva para cuando haya fallas.

35 Ricardo del Muro, “¿De dónde se trae el agua a la Ciudad de México?”, México, *Uno más Uno*, 14 de octubre 1980, p. 24.

Como se puede ver, la solución no es fácil, hay mucho por hacer en torno al problema del abastecimiento del agua, pero que hacer ante una ciudadanía indiferente a toda campaña de racionamiento y cuidado del agua. El agua se contamina en la industria; se desperdicia en jardines y albercas privadas; se fuga de tuberías rotas y por goteras. Se calculaba que el promedio de desperdicio en 1980 era de 11 m³/s; esto equivale a una cuarta parte de la que se lograba bombear hasta las casa de cada mexicano, de los más de 13 millones que vivían en la ZMCM.

Seguridad

Un aspecto que ya para entonces había deteriorado demasiado la posibilidad de una vida tranquila para los ciudadanos era la falta de seguridad. Datos³⁶ obtenidos de la Dirección General de Policía y Tránsito, División de Investigaciones para la Prevención de la Delincuencia, Bomberos y Cruz Roja, señalaban que la Ciudad de México “es una de las más peligrosas del mundo”, pues cada seis minutos se registraba un hecho delictuoso y el equipo técnico y humano sólo daba cobertura al 50% de las necesidades.

La Dirección General de Policía y Tránsito contaba apenas con el 20% del presupuesto de que disponía en ese momento la Ciudad de Nueva York. Quince mil policías eran insuficientes para cubrir durante tres turnos un área de 1 600 Km², en donde había, entre otras cosas, 635 sucursales bancarias. Aún con el auxilio de las 800 patrullas, 250 motocicletas y 650 vehículos de otros tipos, los actos delictuosos proliferaban.

La división de Investigaciones para la Prevención de la Delincuencia contaba por su parte con 1 700 agentes de 335 patrullas que apenas alcanzaban a cubrir las investigaciones de rutina, dejando impunes la mayoría de los casos. El cuerpo de Bomberos contaba con 500 elementos, 250 por turno de 24 horas, sólo se alcanzaba a cubrir el 66% de las demandas. Lo aconsejable era que hubiera un policía o un agente por cada mil habitantes, sin embargo los promedios en la ciudad eran de 1 policía por cada 3 mil habitantes y un agente por cada 7 198 capitalinos.

Estas son algunas de las razones por lo que cuando un ciudadano solicitaba el auxilio policiaco, la mayoría de las ocasiones no era atendido, o cuando se presentaba una denuncia casi siempre quedaba archivada sin resolverse.

Sobra comentar que todo lo hasta aquí dicho en materia de seguridad da la impresión de que se trata de la misma historia que hoy conocemos, pero con las marcadas tendencias de la potencialidad criminal de nuestros días.

En lo que se refiere a patrullas en la ciudad había menos de 1 000, cuando lo recomendable sería una por cada 1 500 habitantes. En 1980 la policía capitalina contaba con 5 helicópteros, debiendo tener uno por cada millón de habitantes.³⁷

36 Uno más Uno, “La ciudad, de las más peligrosas: hay un delito cada seis minutos”, México, *Uno más Uno*, 6 de octubre de 1980, p. 19.

37 Jorge Reyes Estrada, “Déficit de hombres, armas y equipo en la policía del D.F.”, *Uno más Uno*, México, 21 mayo de 1980, p. 23 y 22 de mayo de 1980, p. 26.

Algunos indicadores de la inseguridad en la ciudad y el tipo de problemas en este renglón, nos muestran cifras de casos resueltos por la División de Investigaciones para la Prevención de la Delincuencia del 1° de diciembre de 1976 a septiembre de 1980.

Tipos de actos delictivos en la Ciudad de México

Actos	núm.	Actos	núm.	Actos	núm.	Actos	núm.
Autos robados	17 346	Robos diversos	14 920	Secuestros	17	Violaciones	253
Personas extraviadas	3 916	Raptos	246	Homicidios	2 157		

Fuente: División de Investigaciones para la Prevención de la Delincuencia.³⁸

La preocupación de este trabajo no es el de precisar cifras, sino mostrar los problemas que sobre seguridad padecen los capitalinos. Desde el punto de vista sociológico podríamos preguntarnos sobre el origen social de donde provienen quienes practican la delincuencia. Hay muchas hipótesis sobre el asunto: por ejemplo, un estudio realizado por la Asociación de Arquitectos Revolucionarios de México³⁹ indica que había más de 60 mil jóvenes originarios de las delegaciones periféricas, inmigrantes o hijos de éstos, que se dedicaban a dichas actividades ilegales “por falta de oportunidades de trabajo, preparación y capacitación”.

Este estudio denominado “Problemas del Area Metropolitana de la Ciudad de México” indicaba que el alcoholismo ocupaba el quinto lugar entre las causas de la muerte. También señalaba que por lo menos el 15% de la población estudiantil, o sea 3 000 jóvenes consumía drogas de entre las cuales había muchos que se dedicaban al robo y asalto a mano armada, especialmente a bordo de unidades de transporte público.

Fernando Valadez, de los Centros de Integración Juvenil, aseguraba que en el Distrito Federal había 250 mil niños y jóvenes que inhalaban sustancias tóxicas, con lo cual las empresas transnacionales lograban ganancias diarias por un cuarto de millón de pesos, por lo que se debería reglamentar su venta.⁴⁰

También se afirmaba que en Nezahualcóyotl (Estado de México) había por lo menos 30 mil muchachos alcohólicos y que cada año aumentan en 10 mil.⁴¹ En este lugar la inseguridad había adquirido dos sentidos. La policía asalta a los trabajadores, los encarcelaba, les inventaba cargos, etc. Se afirma que por lo menos 600 jóvenes eran detenidos diariamente y lo menos que costaba la libertad era 3 mil pesos; en otro sentido se asevera que esta ciudad es la zona donde existen mayor número de pandillas, y era la ciudad cuyo principal producto de exportación eran los asaltantes.

³⁸ *Idem*.

³⁹ Uno más Uno, “Prostitución, drogadicción y robo, los tres problemas más agudos del D.F.”, *Uno más Uno*, México, 2 de octubre de 1980.

⁴⁰ Mario García Sordo, “En el D.F. 250 jóvenes inhalan sustancias tóxicas, dice Fernando Valadez, de los C.I.J.”, *Uno más Uno*, México, 3 de octubre de 1980, p. 27.

⁴¹ Carlos Ferreyra, “Nezahualcóyotl, el área irregular más grande de América Latina”, México, *Uno más Uno*, 29 de septiembre de 1980, p. 16.

El raterismo se practicaba por los ciudadanos y los agentes de la autoridad de la Ciudad Nezahualcóyotl. Aunque en forma menos abierta en el Distrito Federal, se daba el mismo tipo de prácticas represivas por parte de policías y funcionarios menores, así, podríamos asegurar que más policías y recursos de seguridad no necesariamente se traducirían en bienestar social para la ciudadanía, al menos mientras estos cuerpos no sufrieran un profundo proceso de reorganización, capacitación e incentivación hacia los derechos ciudadanos, como hasta la fecha no ocurre.

El mismo jefe de la Policía del Distrito Federal se había quejado en los últimos meses de que morían muchos más policías en servicio que en años anteriores. “El señalaba que esto sucedía porque ahora sí se trabajaba y se luchaba contra la delincuencia organizada...”

Habría que investigar si todos los policías muertos (52 hasta el mes de septiembre de 1980)⁴² cumplían con su deber.

La seguridad en el D.F., no puede limitarse a aspectos de alcoholismo, drogadicción, robos, asaltos y asesinatos, el punto más importante sobre seguridad ciudadana se ventila en el renglón de los hechos de tránsito.

Se calcula que mensualmente había decesos violentos en el Distrito Federal, la mayoría eran peatones, conductores y pasajeros. En el país morían 16 mil personas al año en accidentes viales, lo cual representaba uno cada media hora, para una totalidad de 4 millones de vehículos de los cuales la mitad estaba en la ciudad de México. El accidente vial era la primera causa de muerte en México para personas comprendidas entre 14 y 25 años de edad.

Para tener una idea más clara veamos como se cuantificaron los hechos de tránsito en los que intervino la Dirección General de Servicios Policiales. En 1979 hubo 17 835 hechos de tránsito; en 1980 hasta el mes de septiembre hubo 9 301 hechos de tránsito; en 1979 se registraron 4 921 muertes violentas. Además entre 1979 y mediados de 1980 se levantaron 150 actas por robo de placas de vehículos; 395 por hurto de accesorios; 5 593 por robo de automotores; 95 por ataques a las vías generales de comunicación; y 8 515 casos de daños a propiedad ajena por motivos de tránsito.

En el mismo lapso fueron detenidas 1 233 personas por conducir en estado de ebriedad; se denunciaron 5 104 lesiones por accidentes de tránsito y 708 homicidios por el mismo motivo. Además el 60% de las autopsias que practicó el Servicio Médico Forense (Semefo) tuvo relación con hechos de tránsito, sobre todo en peatones, los cuales en un 80% de los casos, fueron abandonados por los conductores que los atropellan. Según el Semefo diariamente 18 personas perdieron la vida en el D.F., por accidentes viales y la SSA afirmaba que por cada persona muerta otras 15 o 20 sufrieron daños a su salud con incapacidad temporal o definitiva.

42 Fernando Ramírez de Aguilar, “Han muerto 52 policías en el cumplimiento de su deber en lo que va del año: Durazo”, *Uno más Uno*, México, 28 de septiembre de 1980, p. 29.

La causa de los accidentes se debió fundamentalmente al estado de ebriedad de los conductores (50%). Otras causas fueron las fallas mecánicas, exceso de velocidad y falta de precaución sobre todo en las vías semirápidas como los ejes viales.

Por último, a este respecto y como dato peculiar, el Semefo señaló a la avenida Zaragoza, que comunica con la carretera a Puebla, como la de mayor índice de mortandad en el mundo.⁴³ Esto cambió después de que la avenida se convirtió en una moderna vía rápida con puentes y pasos a desnivel.

Alcoholismo

Un trabajo que nos da una visión mucho más integral sobre los efectos del alcoholismo y su impacto en las concentraciones urbanas (y en el medio rural) del país es el de Luis Berruecos Villalobos,⁴⁴ pues incluye un análisis de los conceptos y estadísticas manejados en los estudios más importantes de particulares e instituciones especializadas en donde se manejan algunos datos e información interesantes para el objeto de este estudio; por ejemplo; sobre el concepto de alcoholismo el autor señala que: “La Organización Mundial de la Salud (OMS) define a los alcohólicos como “bebedores excesivos cuya dependencia del alcohol afecta su salud física o mental, así como sus relaciones con los demás y su comportamiento social y económico”, o bien, que presentan síntomas de tales manifestaciones (1952)... La -misma- OMS afirma que el alcoholismo implica exceder los patrones de consumo tradicional y los hábitos sociales propios de la comunidad, independientemente de los factores etiológicos responsables y de su origen (herencia, constitución física, factores psicopatológicos y metabólicos, etc.)”.

Más adelante dice que: “El alcoholismo se ha concebido como una desviación social, como una enfermedad que debe analizarse tomando en consideración, entre otras, variables socio-demográficas tales como edad, sexo, estado civil, religión, educación, nivel socioeconómico y nacionalidad. Desde el punto de vista social y cultural, el alcohol desempeña un papel fundamental puesto que sirve para validar una relación social como para unir a la gente, cuando se bebe colectivamente; así también provoca conflictos en las relaciones e incluso puede ser la causa de violencia y crimen”.

Sobre el periodo que aquí nos interesa analizar (1976-1982) la información es escasa y muy cambiante, porque apenas, como el mismo autor nos dice: “En 1973 se iniciaron las actividades oficiales en contra de las farmacodependencias, incluyendo el alcoholismo, cuando por decreto presidencial se instituyó el Centro Mexicano de Estudios en Farmacodependencia, ahora Instituto Mexicano de

43 Mario García Sordo, “El automóvil, principal causa de muerte en el D.F.: Fernández Pérez”, *Uno más Uno*, México, 28 de septiembre de 1980, p. 30.

44 Berruecos Villalobos, Luis, “El alcoholismo en México: situación actual y perspectivas”, véase Velasco Fernández, Rafael, *Alcoholismo, visión integral*, México, Editorial Trillas, 1997, cap. 5, p. 74-92. Salvo los cálculos relacionados con el porcentaje relativo de inválidos a nivel nacional y desde luego nuestros comentarios personales y conclusiones, este apartado se redactó con base en el estuendo trabajo de muchos años del doctor Luis Berruecos, del cual el capítulo aquí citado es sólo un resumen.

Psiquiatría". Específicamente sobre alcoholismo, fue hasta 1985 cuando se fundó el Consejo Nacional Antialcohólico, que ha mostrado interés por atender el problema en todos sus niveles.

Respecto a la investigación que se ha llevado a cabo sobre el tema se encuentra que el Distrito Federal junto con los estados de México, Veracruz, Jalisco, Puebla y Nuevo León, son los que registran el más alto índice de alcoholismo, curiosamente entidades en donde se localizan los centros urbanos más grandes del país, sólo con excepción de Veracruz.

Otro aspecto importante que pretendemos demostrar en la tesis general de nuestro trabajo, son las diferentes estadísticas que coinciden significativamente en una correlación entre el aumento del alcoholismo y el desarrollo urbano, sin pensar por ello, este fenómeno no tiene su propia dinámica en el ámbito rural; incluso es ahí, en donde menos énfasis ha tenido la investigación.

Además, los pocos estudios especializados en zonas urbanas y marginadas revelan que la situación es muy grave y que va en aumento en las ciudades. Por ejemplo, en 1910, cuando México era un país altamente rural (76%), había cerca de 170,000 inválidos por alcoholismo con una población total de 15 millones, lo que representaba un 1.3%, mientras que para 1985, cuando México se consideraba en un 70% urbano, se calculaba en dos millones el número de inválidos por alcoholismo, contra una población total de 82 millones, lo que representaba un 2.43%; hecho que manifiesta un aumento relativo del 1.3% más de inválidos y esto en términos de costos sociales es muy alto, si consideramos que muchos de estos quedan en esa situación en la etapa productiva.

Un punto que es interesante mencionar, de acuerdo con el Dr. Berruecos, es el hecho de que el alcoholismo reduce las expectativas de vida de la población, entre 10 y 12 años, respecto de la población no alcohólica y que las cuatro causas de mortalidad que se asocian con más frecuencia a esta enfermedad son la cirrosis hepática, la psicosis alcohólica, los suicidios y los homicidios; la incidencia de accidentes laborales y de tránsito también es muy alta; se afirma que el 47.6% de los certificados de defunción en el D.F., mencionaban ya en 1960 al alcohol como causa fundamental.

Para 1970 existían en el país 150 mil expendios de bebidas, 600 mil inválidos por alcoholismo y el consumo anual por habitante era de 29.1 litros de bebidas alcohólicas; para 1971 el consumo anual en la República era de 1,504,595,899 litros de alcohol (cerveza, pulque, tequila, aguardiente y vinos de mesa). Esto se refleja en que el 18% de los accidentes de tránsito en ese año se debieran al consumo de alcohol.

Para 1973 México ya ocupaba el segundo lugar en América Latina en relación al consumo de alcohol y la cirrosis se había constituido en la novena causa de muerte, al tiempo que el 70% de accidentes de tránsito se relacionaban con el alcoholismo. Dos años más tarde un estudio de la dirección general de salud mental de la SSA reportaba 59.18% de alcohólicos por cada 10 mil habitantes, mientras

que otro estudio señalaba que el 21.0% de la población joven de Monterrey consumía consuetudinariamente alcohol.

En uno de los estudios del propio Berruecos se dice que en 1976, veinte de cada 100 mil habitantes mueren debido a la cirrosis hepática en población mayor de veinte años y registra que para 1977 existían 100 mil expendios clandestinos en la zona norte del D.F., se introducían clandestinamente 375 mil litros de bebidas alcohólicas cada semana y existían 1,165 pulquerías 8,500 mil plantas de maguey (16 millones menos que en 1960) y en la industria del alcohol trabajaban 700 mil personas; también afirma que en junio de 1977 se introducían diariamente al D.F. 16 mil barriles de pulque por las dos aduanas de la ciudad y 350 mil clandestinamente. Otro trabajo en el mismo sentido afirma que en 1976 el consumo anual *per cápita* era de 48 litros de cerveza, 500 ml., en ron, vodka y brandy y 100 mil de vino, mientras que el DDF, informaba que en 1977 había 116.8 alcohólicos por cada 100 mil habitantes, que el 9% de los accidentes de tránsito se debían al alcohol y que había siete establecimientos por cada mil adultos. Pucheu en un estudio realizado en cinco ciudades entre 1974 y 1978, encuentra que existe un 6% de bebedores consuetudinarios y que en 13 hospitales del D.F., el 77.5% de los hospitalizados se debían a intoxicación alcohólica.

Entre 1976 y 1979 el IMP aplicó 748 encuestas (430 en zonas urbanas y 318 en zonas rurales), dos terceras partes de la población mayor de 18 años resultaron ser bebedores (de cada 100, 64 hombres y 36 mujeres). Esto puede tener relación con los resultados de otros estudios que reportan que en el Tribunal para menores del D.F., el 54.7% de los padres y el 16.3% de las madres de los internos consumen bebidas alcohólicas, al tiempo que el 27% de los casos atendidos en los puestos de socorro de la Cruz Verde son por intoxicaciones con el alcohol y el 38% de los prisioneros internos por homicidio, habían cometido los delitos en estado de embriaguez. Esto se relaciona con los resultados de un estudio realizado en 1975 en las cárceles del D.F., en donde se encontró que el 38% de los reos estaban intoxicados.

En otra zona urbana en proceso de crecimiento como es la ciudad de Mexicali, B.C., para 1978 el 19% de los jóvenes consuetudinariamente consumían bebidas alcohólicas y dos terceras partes de los mayores de dieciocho años en una muestra del sur de la Ciudad de México, eran bebedores (el 64% hombres). Por otra parte, en 1980 en la ciudad de La Paz B.C., había un 25% de bebedores consuetudinarios. Un trabajo específico sobre Topilejo realizado el mismo año arroja que el 66% de una muestra de 154 sujetos mayores de 15 años consumían diariamente bebidas alcohólicas.

Respecto a la variable edad, se señala que se consumen con más frecuencia bebidas alcohólicas entre los 25 y 55 años, por lo que se le encuentra sentido al hecho de que el 27% de una muestra de 83 sujetos del Hospital Psiquiátrico de la S.S.A., presentaba problemas de alcoholismo. En general, la tasa para 1981 era de 4.5 por cada 100 mil pacientes con psicosis alcohólica.

Ya para 1982 Díaz Leal, de acuerdo con lo que expone Berruecos, encuentra que el 66.10% de las personas entrevistadas en una zona del sur del D.F., el jefe de familia tenía problemas de alcoholismo; un 18.64% de las madres abusaba del alcohol, así como un 13.56% de los hijos mayores de 15 años; por otra parte en estudios realizados entre 81 y 82 se encontró que de 5 500 estudiantes, el 30% eran bebedores ocasionales y el 20%, bebedores habituales.

Estudios más reveladores realizados entre 1983 y 1985 arrojan los siguientes datos: el 45.6% de los estudiantes de la UNAM muestreados son bebedores ocasionales y el 26.7% moderados; comparativamente con una unidad de dicha universidad las cifras son del 30% de ocasionales y 20% de habituales. Mientras en otro barrio del oriente de la Ciudad de México, San Miguel Teotongo, Iztapalapa, (D.F.), el 94% hombres y el 36% mujeres de los encuestados son bebedores ocasionales. Entre las bebidas que ingieren está el brandy (48%), la cerveza (20%), ron (12%), tequila (10%) y pulque (1%).

Independientemente de la gran disparidad entre los datos que se presentan en este estudio que Berruecos realizó sobre la investigación en este campo tan complejo y especializado, nos permite concluir que durante el periodo que nosotros analizamos (1976-1982) el alcoholismo era un problema grave que iba en acenso en los diferentes centro urbanos del país y se relacionaba fuertemente con criminalidad, enfermedades físicas y mentales, hechos de tránsito, suicidios, homicidios y desde luego con índices de mortandad. Todo esto refuerza nuestra tesis con respecto a los procesos que conllevan a la alta concentración urbana, entre otras cosas, resquebrajan los principios morales de la cultura humana, someten a grandes presiones a los individuos y a las instituciones sociales que le dan cohesión y terminan minando su personalidad y carácter, orillándolos a caer en vicios y conductas disfuncionales para la sociedad.

Salud

Para redondear la problemática de la ciudad de México producida por su gran concentración humana, analicemos las declaraciones hechas por algunas autoridades del Sector Salud, sobre el estado mental de los ciudadanos.

El Dr. Rivera Melo afirma que el 100% de los jóvenes y adultos padecían neurosis en mayor o menor grado. Los conflictos de salud mental característicos de nuestra urbe se conformaron con relación a cada delegación política; las causas directas eran el hacinamiento, la promiscuidad, la falta de servicios en general, todo lo cual favorecía el desarrollo de alteraciones en la conducta y diversas enfermedades mentales.⁴⁵ Por otra parte el Dr. Renán Villanueva precisó los padecimientos que atendían con mayor frecuencia en los adultos, eran las neurosis y las crisis depresivas, mientras que en los niños las alteraciones más comunes

⁴⁵ Uno más Uno, "Esquizofrenia, sicosis y epilepsia, enfermedades más comunes en los once hospitales psiquiátricos del D.F.," *Uno más Uno*, México, 30 de septiembre de 1980, p. 27.

eran los trastornos de la conducta, la farmaco-dependencia y las enfermedades mentales leves.

Aunque sabemos que en nuestro país no se cuenta con el número de centros de salud mental necesarios, para el 20% de la población que es la hacinada en la Ciudad de México, se destinaba el 75% de los centros del país y sólo el 25% de estos centros estaba diseminado entre otras ciudades. Además se deben considerar, los 11 hospitales de la Secretaría de Salubridad y Asistencia con 4 500 camas que daban servicio a la ciudad.⁴⁶

Perspectivas para la ZMCM

Con este análisis hemos tratado de describir algunos de los problemas urbano-sociales más importantes que aquejaban a la ZMCM, tomada ésta como estudio de caso del conjunto de las ciudades mexicanas de alta concentración humana. Debe entenderse que no se trata de hacer resaltar los problemas de la estructura económica y social de la sociedad mexicana en su conjunto, sino de las modalidades que adquieren algunos aspectos, potenciados por alta concentración humana. Así, como la vivienda, el desempleo, el subempleo, el hambre y la desnutrición y tantos otros que desde otra perspectiva serían más importantes, aquí quedan relegados, aunque reconocemos que su fisonomía se altera en las grandes ciudades y contribuye directa e indirectamente a los problemas de la concentración, pues como vimos en la seguridad, el desempleo y el subempleo son ligados a la delincuencia, el alcoholismo, la drogadicción, etc.

La ZMCM es así, un reto para los administradores municipales, los políticos y para el gobierno en general. El papel de los científicos sociales en este caso, es el demostrarles que la retórica, el burocratismo y la corrupción, en nada coadyuvarán a la solución de la alta concentración.

Hoy, después de dos décadas de iniciados los preparativos del Prodetap, la ZMCM se encuentra en una situación caótica, mucho más alterada en todos los renglones expuestos y además de que se han hecho importantes esfuerzos en materia de transporte, vialidad, obras hidráulicas, energía eléctrica, etc., los indicadores sociales apuntan más al colapso, que a su control.

El crecimiento del tejido urbano ya desbordó los límites naturales del valle; el Estado de México se ha convertido ahora en el principal receptor de la inmigración en esta zona.

Texcoco, Chalco y Ecatepec por el oriente; Naucalpan, Tlanepantla, Atizapán de Zaragoza y Tepozotlán por el poniente, eran ya partes integradas de la gran ciudad.

Por otra parte, Pachuca, Cuernavaca, Toluca, Puebla, Tlaxcala y Cuautla, se han ido convirtiendo en ciudades alternas de cohabitación regional, con fuertes cargas de circulación vehicular en sus autopistas que año con año se van poblando en sus

⁴⁶ Uno más Uno, "Todos los jóvenes y adultos capitalinos padecen neurosis, dice el doctor Rivera Melo", *Uno más Uno*, México, 1 de noviembre de 1979.

costados al grado que en algunos casos como el de las autopistas México-Toluca, solo quedan libres de urbanización el pequeño tramo de 15 Km, conocido como la Marquesa.

Algo parecido sucede camino a Cuernavaca, por cualquiera de las tres carreteras; de igual manera hacia Villa del Carbón, Tepeji del Río, las Pirámides de Teotihuacán, Pachuca, etc.

Este crecimiento y articulación con aquellas ciudades ha evitado que lleguemos aquí a los 25 millones, pero en conjunto suman cerca de 30, por lo que los cálculos de los especialistas del PNDU no se quedaron tan desproporcionados.

Quizás en un intento de comprensión sobre los problemas de la ZMCM y ahora de infinidad de centros urbanos del país, llegaríamos a conclusiones desalentadoras, que nos pondrían en una situación de desventaja frente a las inercias históricas que nutren las tendencias concentradoras y sus efectos psicosociales en la población.

Resulta obvio que parte de la explicación de este fenómeno se localiza en la manera de cómo México se insertó en el capitalismo mundial y las políticas de Estado para diseñar el modelo de desarrollo dependiente, así como los sistemas de administración pública centralizados que adoptó, para mantener el control político sobre las colectividades territoriales de todo el país.

El presidencialismo como forma de gobierno; la dependencia directa del Jefe del Departamento del Distrito Federal del jefe del ejecutivo (hasta el 1 de Diciembre de 1997); la inexistencia de órganos ciudadanos efectivos que participen en el control o gobierno de la capital y la corrupción de prácticamente todas las dependencias administrativas de la ciudad, se suman al caos que reina actualmente.

La Presidencia de la República, el gobierno del Distrito Federal, los gobiernos del Estado de México y municipios circunvecinos al Distrito Federal, algunas Secretarías de Estado y organismos descentralizados, tanto del gobierno federal, como el mismo gobierno del Distrito Federal, son corresponsales de la magnitud y tendencias que han seguido en esta zona.

En muchas ocasiones se observa que los propósitos y objetivos de los programas oficiales van por un lado, mientras que las estrategias y acciones se perfilan hacia la obtención de resultados en el sentido opuesto. Cuando se habla de ordenar y equilibrar el desarrollo urbano regional mediante la regulación del Estado en el uso del suelo; a los pocos años podemos observar que allí donde se difundieron y se pusieron en marcha las políticas de Estado, tenemos exactamente las consecuencias contrarias.

Mucho de todo esto que ha venido sucediendo a lo largo de los gobiernos posrevolucionarios y en particular en la ZMCM, se debe en gran medida al carácter autocrático con que se tomaron las decisiones, muchas de las veces estuvieron amañadas a intereses de grupos económicos que se disputan las obras, las ventas, las concesiones y el control de los recursos territoriales del DDF (en particular la gestión de Hank González fue señalada por la prensa de su época como una de las que más mezclaron negocios turbios con la administración de la ciudad) y ahora

de los municipios colindantes del Estado de México en donde las cosas no son tan transparentes como la ciudadanía lo demanda.

Algo de esto está cambiando; tanto el desgaste del sistema político en el cual se sustentó el Estado centralista, como la emergencia de alternancias partidistas en los gobiernos locales, mezcladas con formas más democráticas de participación, pueden ser la alternativa para solucionar los graves retos que padece hoy la ciudad. Seguramente la desconcentración, apoyada por efectivas políticas de descentralización, deberán estar en el tapete de las discusiones, en los próximos proyectos gubernamentales, para finalmente abordar de lleno una política integral de desarrollo urbano, demográfico e industrial, que realmente busque el equilibrio para un desarrollo nacional, y tenga como objeto de beneficio principal, a las generaciones del milenio por llegar.

Esta forma democrática de gobierno, habrá de reposar en órganos ciudadanos de control y colegiados, de legítima representación y deberán tener como filosofía la retroalimentación permanente, el apego a derecho y la búsqueda del bienestar social para la población asentada en cualquier lugar del país. El capitalismo podrá seguir pisando fuerte en el Distrito Federal, bajo las reglas de racionalidad que le impongan los capitalinos organizados bajo la conciencia que les ha legado la experiencia de medio siglo de procesos de concentración.

Ésta, será una prueba que deberá enfrentar el gobernador del Distrito Federal, ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas del opositor Partido de la Revolución Democrática; quien junto con un grupo plural de ciudadanos sin mucha experiencia en el manejo de los asuntos públicos, pero con el sentir fresco de las demandas populares tratará de sentar las bases de una política de desarrollo para esta problemática metrópoli.

En la medida que sus políticas converjan en el sentido correcto, la ciudad se humanizará y se devolverá al capitalino el control sobre los destinos de la ciudad, que hasta hace poco se mantuvo bajo la tutela de un administrador regido desde "La Casa de los Pinos". De lo contrario, la utopía y la ficción seguirán siendo los parámetros con los que se mire el futuro de la "gran capital".

Ideas, políticas, reformas y planes

Cuando el Ejecutivo ponga fin al centralismo y se abran las puertas de una auténtica responsabilidad compartida, entonces la burocracia será la maquinaria organizada que debería de ser, desde hace mucho tiempo, y no el dique indiferente donde se detienen y añejan múltiples proyectos y planes de trabajo útiles al país.

Eduardo Pesqueira, 1979.¹

México en transición hacia lo urbano

Siempre ha habido gran polémica en torno a los problemas nacionales tanto en los círculos políticos, como en los intelectuales. El problema del desarrollo urbano del país era en los setenta un tema relativamente nuevo en las pláticas del café y poco tocado entre los políticos e intelectuales. Se puede decir que la discusión se restringía a pequeños círculos universitarios (ingenieros, arquitectos, demógrafos, economistas, sociólogos y novelistas) y funcionarios a quienes tocaba la ocasión de colaborar en alguna dependencia oficial en la que se tenía por ocupación el estudio, la detección, la prevención o la planeación de algún aspecto del desarrollo urbano.

El ciudadano común hablaba de la sucesión presidencial, del IVA; opinaba sobre la designación de funcionarios, de la inflación, etc., pero cuando se trataba del desarrollo urbano, lo único que expresaba era que: ya somos muchos, hay mucho esmog, el camión se tarda demasiado y pasa lleno, y que las rentas estaban muy caras.

La generación nacida o inmigrada en las décadas de los treinta y los cuarenta en la ciudad de México, experimentaron una de las más severas transformaciones del medio ambiente, pues la pequeña ciudad en la que vivieron de niños desapareció, para dar paso a la gran megápolis de los años ochenta. De 1.5 millones de habitantes en 1930 a cerca de 14 millones en 1980.

El ciudadano común que hoy cuenta entre 60 y 70 años de edad, padre o abuelo, es quien no encuentra una explicación de lo que ha sucedido en su ciudad natal. Este ciudadano y su descendencia, son los que se preocupan porque no saben ¿qué pasará dentro de 20 años?; ¿en dónde vivirá la gente?; ¿cómo se va a transportar?; ¿qué aire se respirará?; de dónde se traerá el agua para los servicios de la gran ciudad?; ¿cuándo vamos a tener policías que realmente trabajen?; etcétera, etc.

¹ Pompeyo O. Lobato, "El centralismo propicia el burocratismo que entorpece las actividades nacionales", *Excelsior*, México, 26 de noviembre de 1979, p. 7.

Según las tendencias de la urbanización en 1980, en los países más desarrollados de América Latina, el 50% de la población vivía en ciudades y para el año 2000 el 80% de la población estaría concentrada en ciudades.

La urbanización en la región no es un proceso natural, es un fenómeno netamente humano, que se da bajo esquemas de relaciones sociales de producción; esto significa que en cada sociedad puede darse en su espacio territorial, una estructura urbana concreta, dependiendo del grado de desarrollo de sus fuerzas productivas sociales, en combinación con los determinantes que el capitalismo mundial imponga.

Si por el futuro comportamiento ya determinado de la modernización, la industrialización, la migración humana del campo a la ciudad, etc. México está llamado a ser un país altamente urbanizado, el problema está en darnos a sí mismos el proyecto de sociedad urbana que podemos y queremos tener, no sólo para que las generaciones de los treinta y los cuarenta se mueran tranquilas, sino para las generaciones que están por llegar, encuentren un país ordenado, urbanísticamente hablando, en donde puedan vivir y reproducirse social y culturalmente.

De ninguna manera se trata de desconocer aquí las implicaciones tan complejas que dan lugar a una determinada estructura urbana, ni mucho menos la prioridad que puedan tener otros problemas nacionales, por el contrario, se entiende que la estructura urbana es el resultado de una historia económica y social que rebasa el orden nacional; sin embargo, el futuro incierto de las sociedades latinoamericanas pueden cambiar con los actos presentes de los hombres, que quieran echarse a cuestras el análisis de lo factible y consecuentemente emprender las acciones necesarias para rediseñar al país.

Los nuevos problemas del desarrollo urbano

Siempre que se habla de problemática urbana, se hace referencia a la ciudad de México, sin embargo en la actualidad, ya son muchas las grandes ciudades de las que se desprenden graves problemas sociales. Hasta hace pocos años el reto del país, era sólo esta ciudad y las soluciones en planes y programas oficiales eran para esta zona.

México al igual que algunos países latinoamericanos (Brasil, Argentina, Chile, Venezuela, etc.), se vio sorprendido por un desarrollo urbano desordenado, por demás caótico en el que las actividades político-industriales, comerciales, educativas y los servicios, se concentraron en formas tan desproporcionadas, que apenas en el paso de dos sexenios, las políticas de urbanización de casi inexistentes o limitadas a infraestructurar, allí donde se concentraba el capital industrial y financiero, formaron parte medular de los programas de gobierno.

Lo importante con López Mateos, sería atraer capitales para la modernización del país; con López Portillo la acreditación que nos dio el petróleo y la contratación de grandes cantidades de préstamos en millones de dólares, el problema fundamental fue, cómo invertir y así inició su gobierno con una Reforma Administrativa

a la que siguieron los Planes y Programas Nacionales que se ordenaron a mediados del sexenio en el Plan Global de Desarrollo.

Con López Portillo surgió, en su sectorización la SAHOP; de ahí se desprendió el PNDU, al que se integraron varios Programas Nacionales. El arquitecto Pedro Ramírez Vázquez uno de los más prestigiados a nivel internacional quedó al frente de la SHAOP y por ende de estos programas.

Lamentablemente, la historia de los países desarrollados no tiene lecciones válidas para los países subdesarrollados en lo que a desarrollo urbano se refiere, pues lo que allá se dio en forma natural en un proceso que se llevó dos siglos. acá se dio en unas cuantas décadas, sólo que sin lo cuantioso de sus recursos financieros y materiales y con recursos humanos poco calificados para controlar los desajustes sociales que un proceso de urbanización así acarrea.

Quizá a los urbanistas europeos o norteamericanos les parezca simple o trivial la solución de nuestros problemas; allá la urbanización precedió al desarrollo industrial y habitacional y fue un proceso gradual y dado en un amplio parámetro de dos siglos, normalmente la urbanización llega atrás de la vivienda precaria y todavía después de la industrialización.

En la medida en que se va conociendo la historia que guarda la estructura urbana actual del país, sus implicaciones económicas, sociales políticas y culturales; las posibilidades de soluciones viables a corto, mediano y largo plazo son bastante complejas.

Ideas y acciones ante los nuevos problemas

Los últimos años guardan casi todos los proyectos posibles de solución en materia de desconcentración que hay hasta el momento. En un principio se pensó que cambiando de domicilio los poderes de la Federación y sus oficinas respectivas se podría dar una solución al problema de la concentración en la Ciudad de México. Esta idea se fundó en la experiencia de Brasil que construyó a principios de los años sesenta una ciudad burocrática a la que llamó Brasilia; en realidad la creación de este nuevo centro de población, en la que hubo un gran despliegue de recursos y técnica, no fue el término a los problemas urbanos del Brasil, más bien en pocos años se sumó a los grandes conflictos de las grandes ciudades de aquel país. El error fundamental fue ubicarla en un paraje de la selva amazónica.

En México se pensó que la ciudad de Querétaro podría ser la Brasilia mexicana, sin embargo nunca hubo intentos oficiales de realizar el proyecto, aunque sí se crearon las condiciones infraestructurales para hacer de Querétaro y San Juan del Río ciudades industriales, conurbadas actualmente por varios fraccionamientos y pasillos industriales.

Actualmente esta idea está totalmente desechada, aunque Avila Sotomayor, periodista de Excélsior en 1979, pensaba que para frenar los problemas de la Ciudad de México y de todo el país, sería necesario que el águila y la serpiente se posaran en otro lugar de nuestro territorio.

Durante los sexenios de Díaz Ordaz y Echeverría Álvarez se dio una tendencia en la política de urbanización e industrialización, que daba cabida a la creación de polos de desarrollo. Aunque no se puede negar el crecimiento de la industria en ciudades de provincia, durante este periodo la tendencia a la concentración en las tres grandes ciudades del país siguió siendo alarmante, pues sólo en la ciudad de México se instalaron más del 60% de las nuevas industrias.²

La historia reciente de la legislación desconcentradora de la industria data, desde el 20 de abril de 1926, en que aparece el Decreto de fomento al desarrollo de la pequeña industria. Otros decretos que han tratado de desconcentrar la industria han surgido así: el 17 de febrero de 1940, el 13 de mayo de 1941, el 19 de febrero de 1946, el 4 de enero de 1955, el 23 de noviembre de 1971, el 25 de noviembre de 1971, el 11 de mayo de 1972. Todos éstos fueron concebidos técnicamente en su época de acuerdo a las situaciones previsibles, pero en la práctica resultaron limitados y algunos inoperantes con resultados desalentadores.³ Esto simplemente reconfirma que en nuestro país las cosas no se pueden realizar por simple decreto; se requiere ir al fondo de los problemas, apoyado en estudios y consensos sociales e impidiendo que el interés de los negocios privados se pongan por encima de los del interés público.

Una publicación del diario *Uno más Uno* resume la política industrial hasta estos años de la siguiente manera:

“El desarrollo industrial regional, ha sido el resultado de la localización de las decisiones políticas de apoyo en el crecimiento de la estructura económica, en determinadas zonas ha permitido a la industria establecerse aprovechando al máximo los beneficios de decisiones políticas que han otorgado disponibilidad de terrenos, materias primas, préstamos, capital, servicios importantes como agua, luz, pavimento, drenaje, transportes y comunicaciones entre otros.

La política industrial utilizada con rigidez a corto plazo y de decisiones manejadas con signos de las características de la personalidad y afinidades que imprimen el funcionario en turno, determinaron un extremado proteccionismo indiscriminado, con un alto costo social para el país, de ahí la conveniencia de considerar fracasado el fomento de la industria como generador de empleo por decreto, en los polos de desarrollo donde la promoción ha quedado rezagada”.⁴

Esta síntesis de la política industrial muestra fundamentalmente la incapacidad del Estado para coordinar a la iniciativa privada en esta necesidad de desconcentrarse. Esta incapacidad se da por falta de continuidad en los programas, por falta de experiencia en los funcionarios en turno, por falta de visión clara en torno al tipo de ayuda que se le debe dar al empresario, al tipo de beneficios que se debe esperar de éstos.

² *Uno más Uno*, “Entrevista a Pedro Ramírez Vázquez en las jornadas 1980 del Colegio de Contadores Públicos de México”, *Uno más Uno*, México, 19 de junio de 1980.

³ *Uno más Uno*, “Desarrollo regional de la industria”, México, *Uno más Uno*, 14 de noviembre de 1979.

⁴ *Ibid.*

Estando de acuerdo con los comentarios finales del artículo, se puede aceptar que es un error suponer que porque la política de fomento industrial y lo limitado de la promoción en la creación de industrias regionales, ha dado resultados limitados es motivo suficiente para desestimularla. La posibilidad de implantación práctica de cualquier política de fomento industrial está determinada por las facilidades auténticas que se otorguen a los empresarios.

La desconcentración en sus inicios

Con Echeverría se inició en 1972 un plan para desarrollar ciudades industriales a través del Fideicomiso de Desarrollo Industrial, con el objetivo de convertir en polos de desarrollo por lo menos 20 ciudades del país, entre las que contaban Tijuana, Mexicali, Matamoros, Aguascalientes, etc. Aunque no se tenía una concepción global del problema urbano, se inició un proceso de desconcentración en términos de presupuesto, de empleos, de infraestructura y de servicios; se buscaba un alivio a la inmigración y el crecimiento en las tres ciudades más grandes del país.

En ese sexenio se empezó a hablar de reubicación de las dependencias del gobierno federal en otras ciudades del país. Se pensó que Turismo iría a parar a Acapulco; Marina a Veracruz, Petróleos a Coatzacoalcos y así, cada Secretaría quedaría ubicada con todo y su personal en alguna ciudad de provincia, pero al final quedó en un simple rumor. La única experiencia sin precedente que se realizó en esta época fue la del Instituto Mexicano del Café (Inmecafé); experiencia digna de relatarse y a la que abriremos este espacio por servir de antecedente al Prodetap. En este momento es irrelevante recordar que este organismo, junto con otros cientos, fue liquidado o privatizado tres lustros más adelante.

Inmecafé: un caso de desconcentración territorial

Inmecafé se desconcentró en septiembre de 1977, pero la planeación del proyecto se hizo durante el sexenio anterior. La razón por la que se desconcentra, es hacer más eficaz la función encomendada al Instituto, de beneficiar al mayor número de cafecultores controlando el proceso de producción, comercialización e industrialización del grano.

Inmecafé selecciona la ciudad de Jalapa para su reubicación; de esta manera, al instalarse en 1977 pretendía facilitar el control entre aparato administrativo y productivo, fortaleciendo el contacto de productores y autoridades a través de canales de comunicación de fácil acceso para ambos sectores.

Los objetivos más importantes de la desconcentración de Inmecafé fueron:

- Atender al ejidatario y pequeño propietario productor de café de inmediato y directamente a los niveles más altos de decisión de Instituto, facilitando con ello los trámites.
- Tomar decisiones oportunas, óptimas y con el menor riesgo en cuanto a posibles desviaciones por estar cerca de la problemática del campo cafetalero.
- Proporcionar al usuario del Inmecafé un ambiente de mayor confianza.

Las principales consideraciones para la elección de Jalapa:

- Cantidad y calidad de los centros de compras.
- Ubicación geográfica con respecto a las zonas cafetaleras.
- Volumen de cosecha por región, sobre todo de pequeños cafecultores.
- Número de unidades económicas de producción y comercialización.
- Número de socios por región.
- Asignación de recursos financieros por zonas.
- Capital destinado e invertido en almacenamiento y beneficio del café.
- Calidad de los servicios prestados por la ciudad.
- Relativa cercanía a la capital.

La desconcentración se llevó a cabo en dos etapas; en la 1ª, el Instituto se desconcentró administrativamente a través del establecimiento de delegaciones regionales y de sus centros de compra; en la 2ª etapa se dio la ubicación física del aparato administrativo y operativo de la oficina matriz. Para esto fue necesario que el director del Instituto solicitara apoyo al presidente de la República, fue otorgado a través del gobierno del estado de Veracruz.

Un aspecto importante de la desconcentración del Instituto era el traslado del personal y se desconocía cuál sería su actitud al saber que su fuente de trabajo iba a ser removida a otra ciudad. Al darse a conocer la noticia oficial del cambio, el 34.5% del personal se mostró indeciso y un 5% no estuvo de acuerdo, pero el otro 60.5% aceptó debido a las mejoras que recibirían. Entre los factores que decidieron al personal a trasladarse fueron: seguridad de trabajo, mejoras de tipo económico, salir de la ciudad de México para vivir en provincia y poder hacerse de una casa.

Un estudio realizado por un equipo de sociólogos de la Subsecretaría de Asentamientos Humanos,⁵ reveló que los objetivos planteados por el Instituto al desconcentrarse no se habían alcanzado. Por ejemplo, la mayoría de los cafecultores no sabían del traslado y en la medida en que están más lejanas las zonas productoras de la matriz del Inmecafé, este desconocimiento era mayor y los que conocían del traslado no sabían de los objetivos.

Entre los menos favorecidos por el cambio se contaban los medianos y grandes exportadores que tienen sus oficinas en el D.F.; el cambio entorpeció los trámites por las carencias de infraestructura en la comunicación que tenía la capital del estado de Veracruz, principalmente en lo que respecta a las líneas telefónicas y aeropuerto. El personal que no se trasladó fue porque estaba estudiando, tenía otro empleo o porque sus padres no se lo permitieron.

Con el apoyo financiero que recibió el Inmecafé se pudieron construir nuevas oficinas y una unidad de 200 casas habitación. Además se pudo soportar la erogación que significó indemnizar a 105 personas que rehusaron trasladarse. También se cubrió el gasto de mudanzas y pasajes y la bonificación por el cambio.

⁵ SAHOP, *Análisis de la experiencia del proceso de desconcentración de Inmecafé a la ciudad de Jalapa*. México, SAHOP. 1978.

Renglón aparte lo constituyen las erogaciones por concepto de pasajes y viáticos ocasionados por el envío a Jalapa de una avanzada o grupo piloto de 50 personas que permaneció en esa ciudad aproximadamente un año.

Además se cubrieron los gastos de estudios e investigaciones y promociones, como viajes para los empleados y sus familias para conocer Jalapa.

Se adoptó la política de contratación local para puestos necesarios (a la fecha del estudio 135 personas), pero sobre todo en puestos administrativos. También se promovió la política de contratar familiares directos o indirectos de los empleados que aceptaron trasladarse.

Los aspectos en los que hubo alguna negociación fueron:

- *Vivienda*: tipo y características de las casas.
- *Educación*: seguridad de las escuelas para los hijos de los empleados trasladados para ocupar plazas, orientación y facilidades en los trámites escolares.
- *Negociación de la fecha de mudanza*.
- *Empleo*: prioridad a los parientes cercanos de los empleados trasladados para ocupar plazas vacantes o de nueva creación.
- *Indemnización*: la institución y el sindicato acordaron intentar reubicar a los empleados que no aceptaron trasladarse, en otro trabajo, pero sobre todo otorgar indemnizaciones.

Los trámites que tuvieron que hacer directamente los empleados fueron 30% en habitación, 8% escolares; el 56% manifestó no haber tenido problemas de trámites.

El Inmecafé puso especial interés en obtener de las autoridades educativas locales y del gobierno del estado, toda clase de facilidades para los alumnos miembros de las familias de los empleados trasladados. Es más, se utilizó su influencia en el ámbito federal, para plazas, provocando con ello, desplazamientos involuntarios e inconformidad en los escolares residentes en Jalapa.

Los empleados trasladados constituyeron en su mayoría una población joven: el 75% era menor de 35 años; de ahí que existió un importante número de ellos que tenía hijos estudiando la primaria.

El principal efecto negativo del traslado fue la separación de los miembros de la familia que se quedaron en México. El 48% de las familias dejó por lo menos un miembro de ellos en el Distrito Federal; normalmente fueron padres y hermanos; el 14.5 eran hijos y 8.7% cónyuges.

Otro aspecto negativo lo constituyó el deterioro de la salud; el 23% expresó esta condición por el clima lluvioso y húmedo. Sin embargo el 63% consideró que el cambio fue conveniente para la familia.

En lo que respecta a ingresos familiares un 36% tuvo inconvenientes, un 57% permaneció igual y un 6% tuvieron decrementos a consecuencia de que dejaron de trabajar algunos miembros de la familia. Los gastos aumentaron en alimentos y renta para el 58% y 55% respectivamente.

Inmecafé se convirtió así, en la primera experiencia contemporánea de desconcentración territorial integral de la Administración Pública; lo aislado de este

hecho no le restó importancia, por la forma tan completa en que realizó su reubicación, con estudios previos, grupos de avanzada, desconcentración por etapas y lo más importante, arrastró consigo a la mayoría de su personal de la ciudad más grande del país a una pequeña ciudad provinciana. Para esto, entró en negociaciones con el sindicato y con el gobierno del estado; resolvió problemas de habitación, educación, empleo, etc. Este hecho dejó pues, un cúmulo de experiencias que sirvieron de base para las futuras movilizaciones migratorias propuestas en los nuevos programas de desconcentración.

Como hemos visto en este capítulo, durante los dos sexenios anteriores a López Portillo, se fueron incubando las condiciones para el surgimiento de una política urbana desconcentradora. Díaz Ordaz la inició con la creación de polos de desarrollo; Echeverría la continuó desconcentrando al DDF, creando delegaciones regionales para algunas dependencias federales y legando la experiencia de Inmecafé; además en el plano educativo dio impulsos a la creación de centros de educación superior en todo el país⁶ y en sus reformas administrativas se dio importancia a la descentralización.⁷

Aún así, el caso de Inmecafé se levantó de entre la centralizadora historia de la Administración Pública Mexicana como un capricho romántico de sus dirigentes, que veían en este experimento, una posible solución a los futuros problemas de alta concentración urbana.

La verdad es que ni el ejemplo de Brasilia, ni la creación de polos de desarrollo, ni los tenues avances de descentralización y desconcentración, eran la vía para enfrentar un problema estructural como el de la concentración megalopólica, que ya para esos años mostraba sus tendencias catastróficas en todos los renglones sociales y económicos.

Habría pues que enfrentar el problema con una visión globalizadora que marcara prioridades, considera la naturaleza del Estado y su papel como rector y regulador de la vida social y económica del país, sólo el estado dispone de información, de autoridad y recursos para promover el desarrollo; partiendo de lo existente, estructurar un plan que le diera equilibrio y justicia social al futuro desarrollo urbano, demográfico e industrial de la nación; este plan estaba en puerta, junto con el hombre que le habría de dar credibilidad y soporte.

La era de López Portillo estaba llamada para sacar al país del oscuro rincón en que lo había dejado su antecesor y amigo, Luis Echeverría, para llevarlo a la "consumación de los más altos propósitos de la Revolución y la Carta Magna".⁸

La Reforma administrativa

Al referirse a los problemas y la dinámica del desarrollo urbano, Héctor Marcovitch decía: Queda abierto un nuevo campo para la investigación y la práctica de planeamiento y desarrollo urbano. Por encima de las cenizas del orden cerrado y l

6 Jaime Castrejón Diez, *La Educación Superior en México*, México, Edicol, 1979, p. 273-274.

7 Alejandro Carrillo Castro, *La Reforma Administrativa en México*, México, INAR, 3ra. Edición, 1979, p. 115

8 José López Portillo. *op. cit.*, p. 644.

visión purista constructivista del urbanismo, va surgiendo la necesidad de interpretar los ingredientes de las relaciones sociales y modos de producción en su devenir histórico, con la certeza de que la futura renovación de las estructuras urbanas no se podrá realizar sólo mediante el aporte de hechos arquitectónicos, ni el incommensurable campo de los planteamientos urbanísticos a secas; sino ahí donde sea posible amalgamar ambos recursos en el marco de soluciones reales a los problemas sociales concretos. Ahí es donde realmente podrá vivir el hombre contemporáneo.⁹

En este sentido, en el ambiente político se percibía que la era de la planeación con enfoque humanista y social había llegado a México, por el simple hecho de que la intelectualidad del país había sido incorporada a los debates públicos prácticamente en todos los temas y que con ello bastaba, y la solución de los problemas nacionales estuviera en el camino correcto.

Después de una intensa campaña presidencial plagada de encuentros temáticos, foros, reuniones con técnicos, profesionistas, artistas e intelectuales, de todo el país, López Portillo parte de un programa político estructurado por su partido,¹⁰ en el que se delinea una política desconcentradora; por eso el primer paso de su gobierno fue la Reforma Administrativa, (RA) con la que se reestructuró al sector público estatal y paraestatal, sectorizó a la administración pública y clasificó a las entidades y organismos del Estado según sus actividades, subordinándolas a secretarías y departamentos de Estado, según el nuevo criterio reformador. En esta Reforma Administrativa estuvo implícito ampliamente un propósito desconcentrador que poco a poco se fue implementando en las diferentes dependencias gubernamentales.

Históricamente la Reforma Administrativa 1976-1982 de López Portillo tiene su origen en 1965 con la formación de la Comisión de Administración Pública durante la administración de Díaz Ordaz. Esta Comisión elaboró un informe sobre la Administración Pública Federal que sirvió de base para los trabajos de Reforma Institucionalizada a partir de 1971 durante la administración de Luis Echeverría. También publicó las bases para el programa de Reforma Administrativa Federal 1971-1976.¹¹

Dicha Comisión presidida desde entonces por López Portillo, acumuló las suficientes experiencias en torno al conocimiento del Estado, sus posibilidades y alcances, su gobierno y burocracia, sus organismos y recursos, de tal manera que después de 12 años de trabajo y ya con López Portillo en la Presidencia de la República, esta reforma se concibió sólo como un simple programa al interior del gobierno y su aparato administrativo incluyendo su burocracia, sino como un proyecto que engloba a la sociedad mexicana en su conjunto a nivel nacional; por eso se autodefine como una Reforma Administrativa para el desarrollo económico y social del país.

⁹ Héctor Marcovich, "Arquitectura. Dinámica del desarrollo urbano", México, *Uno más Uno*, 28 de abril de 1980, p. 28.

¹⁰ PRI, *Cien Puntos. Plan Básico de Gobierno 1976-1982*, México, PRI, 1976.

¹¹ Alejandro Carrillo Castro, "Reforma Administrativa para el desarrollo económico y social 1976-1982", en *Revista de Administración Pública*, México, INAP, núm. 31-32, 1977, p. 11.

Entre los objetivos de esta reforma destacan por su alusión al tema, el de organizar al gobierno para organizar al país, mediante una reforma administrativa para el desarrollo económico y social, que contribuyera a garantizar institucionalmente la eficiencia, la congruencia y la honestidad en las acciones públicas.

En ella se dejaba sentir una preocupación por la eficiencia y equilibrio en el desarrollo del país, pero el alcance de estos objetivos requerían de un soporte jurídico-administrativo que lo avalara. Así, surgió la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,¹² que consideró la desconcentración como un recurso administrativo indispensable en la búsqueda de la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos públicos.¹³

En esta reforma la desconcentración fue considerada como un sinónimo de eficiencia y equilibrio para el desarrollo económico y social del país y su aplicación representaba una vía hacia la modernización de la administración pública.

Un aspecto importante que en materia de desconcentración va a aportar la reforma administrativa de López Portillo, son los Convenios de Coordinación con todas las entidades federativas. Estos convenios se orientaron a que el gobierno federal pudiera coordinar sus acciones con las de los gobiernos de los estados en materias que les competen en forma concurrente y en aquellas que sean de interés común, aplicando una política de transferencia progresiva de recursos y ejecución de programas a los gobiernos locales, hasta convertirlos en instrumentos para el desarrollo integral de los estados.¹⁴ En cierto sentido, se pueden considerar un avance desde el punto de vista organizacional y para la desconcentración, ya que en lugar de tomar las decisiones en forma centralizada, a partir de éstos, se toman en cuenta las opiniones de los funcionarios de los gobiernos estatales. No obstante, la atribución de decidir desde el centro se mantiene.

Por otra parte, esto se puede interpretar como una forma de descentralización "paternalizada" del poder central, en la que se deja entrever la situación de incapacidad y subordinación que persistía en los niveles inferiores de gobierno, ya que aunque se daba la transferencia de recursos, esto era bajo la supervisión permanente de la Secretaría de Programación y Presupuesto y sin un fundamento jurídico de fondo, simplemente como gracia de la autoridad federal.

El aspecto más importante en materia de desconcentración es la definición de una política general de desconcentración territorial y administrativa de las dependencias y entidades de la administración pública federal, que se ligó con el Plan Nacional de Desarrollo Urbano para darle congruencia con los asentamientos humanos y los programas de obras de infraestructura.

En ausencia del Plan Global de Desarrollo, que apareció hasta 1980, la Reforma Administrativa se convirtió en el documento general de mayor jerarquía oficial para identificar en su origen la política de desconcentración en el nuevo gobierno.

¹² *Idem*, p. 12.

¹³ *Idem*, p. 15.

¹⁴ *Idem*, p. 22.

Su existencia no era garantía de soluciones inmediatas, ni siquiera a mediano plazo; habría que vencer en primera instancia las resistencias al cambio existentes en diversos niveles de la estructura burocrática, a fin de lograr la descentralización de las decisiones en los altos niveles, sobre todo en la capital de la República, para así romper los "feudos" administrativos y los intereses de grupos que se podían ver afectados, como los sindicatos de trabajadores al servicio del Estado, asociaciones de usufructuarios de los servicios, trámites y otros beneficios que se generan por vía de programas sociales, para estar en posibilidad de lograr una descentralización vertical y horizontal del poder administrativo, así como la desconcentración territorial.

Otro aspecto fundamental de la Reforma Administrativa que indirectamente beneficia la política de desconcentración, es la forma de organización que va a adquirir el Sector Público a través de la sectorización de la administración pública, ya que los esfuerzos del Estado se van a concentrar en una Secretaría (cabeza de sector) que coordinará la acción a nivel nacional en materia de desconcentración, en este caso la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

El Artículo 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dio las bases para que el presidente de la República constituyera sectores administrativos a través del agrupamiento de las entidades paraestatales bajo la coordinación de una secretaría de Estado o de un departamento administrativo y el Artículo 51 otorgó las atribuciones a los coordinadores de sector para planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades bajo su responsabilidad.¹⁵

Los sectores en que se divide la administración pública con la nueva reforma son: agropecuario y forestal, pesca, industrial, comercio, turismo, comunicaciones y transportes, asentamientos humanos, educación pública, laboral, seguridad social, administración y defensa y política económica.¹⁶

De entre estos doce sectores nos interesa en especial el Sector Asentamientos Humanos, ya que en éste es donde se plantea el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, y se han de subordinar los programas de desconcentración en los que deberán de participar además de los otros sectores, los gobiernos de los estados, los gobiernos municipales, la iniciativa privada y la sociedad en general.

El Plan Nacional de Desarrollo Urbano

Con la Reforma Administrativa y su política de sectorización, la antigua Secretaría de Obras Públicas se reestructuró y se le creó una subsecretaría nueva que llevó por nombre Subsecretaría de Asentamientos Humanos, por eso las siglas de la secretaría fueron: SAHOP.

¹⁵ Godolfino Juárez, "La Sectorización: "Medida fundamental para la racionalización de la Administración Pública", en *Revista de Administración Pública*, México, INAP, núm. 31-32, 1977, p. 27.

¹⁶ Manuel Uribe Castañeda, "Sectorización y Desarrollo Económico", en *Revista de Administración Pública*, México, INAP, núm. 31-32, 1977, p. 41.

Esta subsecretaría va a trabajar durante los dos primeros años en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, que fue aprobado por el presidente de la República el 12 de mayo de 1978.¹⁷ Como todo "Plan" requirió de un soporte jurídico que fue como sigue: cambios a los artículos constitucionales 267, 73 y 115 y promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos.¹⁸ En la elaboración de este Plan participaron además la SAHOP, la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano y las dependencias y entidades de la administración pública federal.

Los objetivos y políticas señalan que la federación participará en las tareas de planeación de los asentamientos humanos y la regulación del desarrollo urbano en el territorio nacional; también se consignaban las bases y lineamientos de coordinación, control y ejecución de las acciones y de la aplicación de las inversiones que para la consecución de los objetivos del plan lleve a cabo el gobierno de la República.¹⁹

Tanto la Secretaría de Programación y Presupuesto como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público serían claves para la consecución del Plan Nacional de Desarrollo Urbano en la medida que se trataba de un aspecto de planificación como de inversión.²⁰

La importancia del Plan Nacional de Desarrollo Urbano radicó en que partía de un análisis a nivel nacional, de las condiciones en que se encontraban los centros de población, en términos de número de habitantes, infraestructura, equipamiento urbano, condiciones geográficas (altitud, latitud, clima, recursos naturales, vías de comunicación, etc.), teniendo como resultado un diagnóstico del sistema urbano nacional.

Los diagnósticos permitían cuantificar los dos más graves problemas de la estructura urbano demográfica del país: la concentración y la dispersión de los asentamientos humanos. Según los informes acuñados en el propio Plan Nacional de Desarrollo Urbano, 17.3 millones de habitantes vivían en 1978 en sólo 3 ciudades, mientras existían 95 356 localidades con menos de 2 500.²¹

Por otra parte el conjunto de localidades con población de 50 mil a un millón de habitantes, comprendía solo 16.9% de la población del país, lo que representaban un número insuficiente de centros de población de tamaño medio para la integración de un sistema urbano más equilibrado.

Por otra parte las 3 grandes ciudades, una de ellas sobrepoblada:

Ciudad de México	13.2 millones / hab.
Guadalajara	2.2 millones / hab.
Monterrey	1.9 millones / hab.

17 SAHOP, *Plan Nacional de Desarrollo Urbano* (versión abreviada), México, SAHOP, 1978, p.21.

18 *Idem*, p. 23.

19 José López Portillo, "Decreto Presidencial", en *Diario Oficial de la Federación*, México, Secretaría de Gobernación, 19 de mayo de 1978.

20 SAHOP, *Ley General de Asentamientos Humanos*, México, SAHOP, 1978.

21 SAHOP, *Plan Nacional de Desarrollo Urbano*, México, (versión abreviada), 1978, p. 19.

Cuatro ciudades de 500 mil habitantes (Puebla, León, Tijuana y Ciudad Juárez) y 42 ciudades de 100 mil a 500 mil habitantes.²² Estos datos muestran cuantitativamente los dos problemas fundamentales de los que hemos venido hablando a lo largo del trabajo (concentración y dispersión demográfica) de ahí la importancia del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

Los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo Urbano eran:

- Racionalizar la distribución en el territorio nacional de las actividades económicas y de la población, localizándolas en las zonas de mayor potencial del país.
- Promover el desarrollo urbano integral y equilibrado en los centros de población.
- Propiciar condiciones favorables para que la población pueda resolver sus necesidades de suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura y equipamiento urbano y
- Mejorar y preservar el medio ambiente que conforman los asentamientos urbanos.

Para iniciar el análisis de la estructura urbana el Plan Nacional de Desarrollo Urbano identificó los centros de población (ciudades) ubicados entre las 32 entidades del país a los cuales consideró prioritarios de atención en materia de planeación urbana. Estos centros se relacionan a continuación:

Centros de población prioritarios

<i>Entidad</i>	<i>Centro de población</i>				
Aguascalientes	Aguascalientes				
Baja California Norte	Ensenada	Mexicali	Tijuana		
Baja California Sur	La Paz				
Campeche	Cd. del Carmen	Campeche			
Coahuila	Monclova	Saltillo	Torreón		
Colima	Colima	Manzanillo			
Chiapas	Tapachula	Tuxtla Gutiérrez			
Chihuahua	Cd. Juárez	Cuauhtémoc	Chihuahua		
D. F.	Cd. de México				
Durango	Durango	Gómez Palacio	Lerdo		
Guanajuato	Guanajuato	Irapuato	León		
Guerrero	Acapulco	Cd. Altamirano	Chilpancingo	Iguala	Zihuatanejo
Hidalgo	Pachuca	Tula			
Jalisco	Barra de Navidad	Cd. Guzmán	Guadalajara	Ocotlán	Puerto Vallarta
Edo. de México	Toluca				
Michoacán	Lázaro Cárdenas	Morelia	Uruapan	Zamora	
Morelos	Cuautla	Cuernavaca			
Nayarit	Bahía de Banderas	Tepic			
Nuevo León	Monterrey				
Oaxaca	Oaxaca	Salina Cruz			

<i>Entidad</i>	<i>Centro de población</i>				
Puebla	Izúcar de Matamoros	Puebla			
Querétaro	Querétaro				
Quintana Roo	Chetumal				
San Luis Potosí	Cd. Valles	San Luis Potosí			
Sinaloa	Culiacán	Los Mochis			
Sonora	Cd. Obregón	Guaymas	Hermosillo	Nogales	
Tabasco	Cárdenas	Villahermosa			
Tamaulipas	Cd. Mante	Cd. Victoria	Nuevo Laredo	Reynosa	Tampico
	Cd. Madero				
Tlaxcala	Tlaxcala	Santa Ana			
Veracruz	Coatzacoalcos	Minatitlán	Córdoba	Jalapa	Orizaba
	Poza Rica	Tuxpan	Veracruz		
Yucatán	Mérida				
Zacatecas	Fresnillo	Zacatecas			

El Plan Nacional de Desarrollo Urbano propuso que estos centros de población sirvieran de base para sustentar una nueva estructura urbana más equilibrada, mediante una política por parte del Estado en el sentido de dar infraestructura (equipamiento urbano moderno, caminos, aeropuertos, etc.) y desplazar industrias, comercios, oficinas administrativas, etc., con el fin de controlar los procesos de alta concentración, que actualmente se siguen dando y lograr un adecuado uso del territorio nacional en términos de sus recursos naturales (petróleo, mar, agua potable, etc.) y de los asentamientos humanos ya existentes.

La distribución de la población según la altitud y latitud es otro problema demográfico que pretendió corregir el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, pues según los análisis realizados por sus técnicos: La mayor parte de los habitantes del país y de las actividades productivas se localizan en el altiplano. Por debajo de los 500 metros sobre el nivel del mar, donde existe una mejor dotación de agua y energéticos, se localizan 85 poblaciones mayores de 15 mil habitantes que representan el 29% de la población que habita en tal tipo de localidades, mientras que por arriba de ese nivel existen 95 poblaciones que agrupan el 71% restante.

También en el altiplano, pero solamente entre los paralelos 18 y 22 (es decir entre Aguascalientes y Puebla) y arriba de los 500 metros, se concentra aproximadamente el 60% de la población y el 80% de las actividades industriales.²³

Como puede verse, la racionalidad en la percepción de las distintas variables que se pretendían manejar, hacían pensar a cualquiera que siguiendo el plan, realmente era factible tener logros de importancia en el terreno urbano- demográfico.

Por otra parte, las políticas que el Plan Nacional de Desarrollo Urbano propuso para orientar el ordenamiento del territorio y la distribución de la población fueron las siguientes:

- Desalentar el crecimiento de la Zona metropolitana de la ciudad de México.
- Promover la desconcentración de la industria, de los servicios públicos y de las diversas actividades a cargo del sector privado, orientándolos a zonas que declare prioritarias el plan.

- Inducir al desarrollo de las ciudades con servicios regionales y aquellas ciudades medias con potencial de desarrollo económico y social.

- Promover el desarrollo de los sistemas de transporte y comunicación interurbana, como elementos de ordenación del territorio nacional; y

- Orientar prioritariamente a las ciudades señaladas todo tipo de créditos y financiamientos concertados para programas de infraestructura y equipamiento.

No hay que olvidar que el contexto en que se elabora este plan es el de los grandes descubrimientos de yacimientos de petróleo y las tendencias a la alta de los precios de sus derivados. Así, la perspectiva de donde se partía era de un Estado que disponía de un inagotable fondo financiero, producto de la liquidez que nos daba el respaldo del petróleo. Como decía el mensaje televisivo oficial Petróleo: el oro negro para todos.²⁴

Adicionalmente para reorganizar el transporte propuso lo siguiente:

- Propiciar la creación de un sistema de grandes libramientos a la Zona metropolitana de la ciudad de México, evitando la construcción de nuevas carreteras convergentes a esta área (cosa no lograda íntegramente hasta el momento).

- Propiciar que los ejes carreteras vinculen a las ciudades con servicios regionales localizados en la costa del Golfo con las del Pacífico.

- Fortalecer la intercomunicación de las ciudades con servicios regionales, con los centros de población que constituyen su área de influencia.

- Propiciar la construcción de redes alimentadoras, caminos vecinales y de mano de obra, que faciliten el acceso a las ciudades medias con potencial de desarrollo y a las localidades que concentren los servicios para el medio rural (algunos de estos proyectos se lograron tardíamente hasta el sexenio de Salinas de Gortari).

Asimismo para estimular el desarrollo de centros de apoyo a la población rural dispersa, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano propuso lo siguiente: concentrar acciones en las localidades cuya ubicación geográfica e influencia en el medio rural permita cubrir al mayor número de pobladores con los siguientes servicios públicos:

- Comunicación alámbrica e inalámbrica.
- Educación, capacitación técnica, planificación familiar, extensionismo, organización y capacitación campesina.
- Salud y asistencia social.
- Comercialización de productos básicos.
- Recreación, actividades culturales y deportivas.

Este tipo de políticas supone concentrar gran parte de los recursos destinados al desarrollo urbano, en un número reducido de centros de población estratégicos.

Según el tamaño e importancia de los centros que serían objeto de impulso, estas políticas se sintetizaron en lo siguiente:

- Concentrar la oferta de infraestructura y equipamiento localizando servicios de nivel nacional y regional.
- Crear las condiciones que garanticen la implantación de una amplia gama de actividades productivas en torno a la actividad matriz fundamental.
- Propiciar la localización en los centros seleccionados, de las actividades productivas y de servicios resultantes de la desconcentración de la administración pública federal y de la desconcentración industrial.
- Canalizar las inversiones del sector público en materia de vivienda, anticipándose a la expansión probable de la demanda.
- Adecuar la infraestructura interna de vialidad para que se integre a las vías de comunicación regionales y desarrollar el sistema de transporte colectivo.
- Proporcionar un proceso de crecimiento y cambio ordenado, implantando instrumentos que faciliten la ocupación del territorio, tales como: incentivos fiscales y tributarios del suelo, constitución de reservas territoriales y de asentamientos progresivos para la población de escasos recursos y estímulos a la inversión inmobiliaria, entre otros.

El Plan Nacional de Desarrollo Urbano también señaló políticas de consolidación para centros cuyo nivel de desarrollo sólo requería de un ordenamiento de su estructura básica. Asimismo marcó políticas de ordenamiento y regulación para centros urbanos donde se deseaba la disminución del ritmo de crecimiento, como sucedió en la ciudad de México, Guadalajara y Monterrey; de estas políticas destacaron las que se refieren al impulso de la desconcentración de funciones educativas, culturales y administrativas de orden nacional, ubicadas en la Ciudad de México.²⁵

En relación a las políticas que debían seguirse para desalentar el crecimiento de la ciudad de México, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano señaló que se debería:

- Promover que los beneficiarios paguen el costo real de los servicios públicos, garantizando el acceso a los mismos.
- Regular el establecimiento de nuevas industrias en esta zona.
- Promover el estancamiento de nuevas unidades y de algunas ya existentes de la administración pública fuera de la zona metropolitana de las ciudades con servicios regionales.

Para promover la desconcentración de la industria y los servicios públicos y privados, orientándolos a las zonas prioritarias, se debería:

- Diseñar un mecanismo financiero y modificar el sistema de incentivos fiscales.
- Proponer, en coordinación con los organismos responsables, un sistema tarifario diferencial que refleje el costo de los servicios.
- Realizar programas de difusión, información y asesoría para las empresas, sobre las alternativas de localización industrial.

Para inducir el crecimiento de las ciudades con servicios regionales y aquellas ciudades medias con potencial de desarrollo, se deberían llevar a cabo acciones que permitieran:

- Contar con los planes de desarrollo urbano de la localidad.
- Promover en las ciudades señaladas, el otorgamiento de empréstitos y créditos para el desarrollo de actividades productivas.
- Fomentar en ellas la localización de establecimientos industriales, de acuerdo a su actividad preponderante.
- Equiparlas con servicios educativos de nivel medio, medio superior y superior, de acuerdo a su actividad económica preponderante.
- Fortalecer en ellas programas de construcción y mejoramiento de vivienda, infraestructura y equipamiento urbano.

Para asegurar el desarrollo del plan se estableció la necesidad de desarrollar e implementar diversos tipos de programas que se agrupan en:

- Acción Concertada.
- Apoyo a las Prioridades Sectoriales, para Atender a las Políticas de Ordenamiento del Territorio.
- Programas por convenir con los gobiernos de los estados, para atender el desarrollo urbano de sus centros de población; y
- Programa Quinquenal del Sector Asentamientos Humanos 1978-1982, relacionado con la Instrumentación y Ejecución de Acciones Directas del Sector.

Los programas de Acción Concertada representan la columna vertebral del plan, pues a través de ellos se llevarían a cabo las acciones que culminarían en la estructuración de un sistema nacional urbano. Estos programas fueron:

- Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal.
- Estímulos para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales.
- Integración Regional de Servicios Urbanos.
- Sistemas de Enlace Interurbano.
- Dotación de Servicios Rurales Concentrados y,
- Aprovechamiento, Conservación, Desarrollo y Regeneración de los Recursos Naturales que se relacionan con los Asentamientos Humanos.

El Programa Quinquenal del Sector de Asentamientos Humanos (1978-1982) comprendía las acciones que dentro del marco de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal correspondía ejecutar a la SAHOP con las demás dependencias que integraban el sector. Se orientó a dotar de la infraestructura básica para el desarrollo a los centros de población. Este programa estuvo compuesto por una serie de programas específicos:

- Planeación de los Asentamientos Humanos.
- Administración y apoyo.
- Suelo Urbano y Bienes Inmuebles.
- Agua Potable y Alcantarillado.
- Ciudades Industriales.

- Infraestructura y Vialidad Urbana.
- Programa de Vivienda Progresiva.
- Mejoramiento de Vivienda.
- Vivienda Terminada.
- Equipamiento para la Cultura.
- Equipamiento para los Servicios Públicos.
- Equipamiento para la Recreación y los Deportes y
- Participación de Desarrollo de la Comunidad.

Los Programas por convenir con los gobiernos de los estados tenían como propósito fundamental apoyar a las actividades locales en la instrumentación de las políticas de impulso, consolidación y ordenamiento y regulación:

- Desarrollo Urbano de los Centros de Población.
- Integración de Centros de Población y
- Nuevos Centros de Población.

Los Programas de apoyo a las prioridades sectoriales fueron orientados a respaldar, con infraestructura y equipamiento urbano las localidades donde se ubicarían las actividades consideradas prioritarias:

- Dotación de Infraestructura para Comunidades Pesqueras.
- Dotación de Infraestructura para Centros Turísticos.
- Programa de Dotación de Infraestructura de Apoyo a los Energéticos.
- Dotación de Infraestructura a Centros Industriales Prioritarios y de Apoyo a Puertos Industriales; y
- Equipamiento y Comercialización.

El gasto público y el programa de Acción del Sector Público 1978-1982 previó para los sectores Asentamientos Humanos; y Comunicaciones y Transportes 161 mil millones de pesos, 91 y 70% respectivamente. Para asentamientos humanos destacaban 49 mil millones para los programas de vivienda y 27 mil, para agua potable y alcantarillado.

Para el sector Comunicaciones y Transportes 65 800 millones para carreteras, 4 600 millones para el programa de aeropuertos.

Las metas que se pretendían alcanzar comprendían dotación y mejoramiento de vivienda para 789 mil familias (6.14 millones de habitantes); alcantarillado para 3.62 millones; construcción de 3 800 kilómetros de red troncal; 63 700 kilómetros de redes alimentadoras y rural, 250 kilómetros de carreteras urbanas y la construcción y conservación de 52 aeropuertos.

El Sistema Urbano Nacional estaría compuesto por varios sistemas urbanos integrados a partir de ciudades con servicios regionales lo suficientemente dinámicos para ofrecer a mediano plazo, fuentes de empleo, prestación de servicios, actividades industriales, educativas y culturales adecuadas.

Para el año 2000 este sistema lo compondrían las siguientes ciudades:

Mexicali	Cd. Obregón	Chihuahua	León	Guadalajara	Lázaro Cárdenas	México
Puebla	Coatzacoalcos	Mérida	Veracruz	Cd. Madero	Tampico	Monterrey

Las zonas prioritarias definidas por el plan eran:

1. Zona conurbada de la desembocadura del Río Pánuco y Huasteca Potosina (Estado de Tamaulipas y San Luis Potosí); (ciudades: Tampico, Cd. Madero, Cd. Mante, Cd. Valles).

2. Zona costera del Golfo e Istmo de Tehuantepec (Veracruz, Tabasco y Oaxaca); (ciudades: Coatzacoalcos, Minatitlán, Villahermosa, Salina Cruz).

3. Zona fronteriza de Chihuahua (estado de Chihuahua) (Cd. Juárez).

4. Zona conurbada de la Laguna (estado de Coahuila y Durango) (ciudades: Torreón, Gómez Palacios, Lerdo).

5. Zona del Bajío (estado de Guanajuato y Querétaro) (ciudades: León, Irapuato y Querétaro).

6. Zona fronteriza de Baja California (Baja California Norte) (ciudades: Tijuana, Mexicali, Ensenada).

7. Zona Costera del Sur de Sonora y Norte de Sinaloa (Sonora, Sinaloa) (ciudades: Cd. Obregón, Guaymas, Los Mochis).

8. Zona conurbada de la desembocadura del Río Ameca (Jalisco, Nayarit) (ciudades: Puerto Vallarta, Bahía de Banderas).

9. Zona conurbada de Manzanillo-Barra de Navidad (Colima, Jalisco) (ciudades: Manzanillo, Barra de Navidad).

10. Zonas conurbadas de la desembocadura del Río Balsas y costa de Guerrero (Michoacán, Guerrero) (ciudades: Lázaro Cárdenas, Zihuatanejo, Acapulco).

Las zonas de Ordenamiento y Regulación son:

1. Zona Metropolitana de Monterrey (Nuevo León) (Monterrey).

2. Zona metropolitana de Guadalajara (Jalisco) (Guadalajara).

3. Zona conurbada del Centro del país (D.F., Puebla, México, Morelos, Hidalgo, Tlaxcala) (Cd. de México, Puebla, Toluca, Cuernavaca, Pachuca, Tlaxcala).

Planificación: racionalidad o ficción

Como puede observarse en esta síntesis del plan, a lo largo y a lo ancho se sobrepone un criterio totalizador, de visión global, que pretendió a nivel nacional, conformar a mediano y largo plazo un sistema urbano que se adecuaría a la naturaleza de nuestro territorio y nuestras necesidades y que resolvería los problemas de dispersión y concentración que asfixiaban las actividades económicas, impidiendo mejorar el nivel de vida de los distintos sectores que componían la población.

El PNDU trató de considerar las variantes que requiere su implementación, tomó en cuenta las finanzas, los asentamientos humanos existentes hasta ese momento, sus problemas de comunicación, educación, servicios, etc. Por un lado trató de concentrar lo disperso y por otro trató de desconcentrar lo saturado. Quizás tuvo fallas técnicas al hacer consideraciones sobre lo que era prioritario y lo que no lo era.

Tal vez no sea tan conveniente vivir por abajo de la cota de los 500 metros sólo porque hay petróleo y agua; habría que pensar si los climas costeros en estas

latitudes son más favorables para el desarrollo urbano e industrial, que los climas templados de los altiplanos.

En fin, lo importante es que el PNDU entró en marcha, fue un producto de la planeación mexicana que orientó las actividades de varios organismos de la Federación y de los gobiernos estatales, y en función de eso había que analizar, criticar, mejorar, desechar o proponer otras alternativas.

El programa de desconcentración se desprendió principalmente del PNDU y formó parte fundamental, de éste, a partir de la realización del gobierno en esa materia el resto de los sectores sociales y productivos se sumarían a ese proceso, orquestados y catalizados por los efectos de la reavivación económica regional.

Quizás el defecto más evidente del PNDU fue haber sido tan centralista y llegar tan tarde y a un país subdesarrollado y en coyuntura de crisis económica, y con un sistema político presidencialista en donde sexenio tras sexenio, se cambia de políticos en muchos sentidos y lo que para una administración es considerado como la panacea, para otra resulta obsoleto, inoperante, tendencioso o utópico.

A los ojos de quienes lo vimos nacer y desarrollarse en sus primeros años, no parecía ser una pantomima, por el contrario, toda aquella maquinaria jurídica, política y administrativa que le daba soporte, parecía tener una lógica y un propósito. Los recursos, las instituciones, los hombres y nombres que en ellos se comprometieron, convencía de que se estaba en el camino correcto y aún en el último año de gobierno, con la caída de los precios del petróleo, la elevada deuda pública y la fuga de capitales, había en el ambiente político nacional fe en que con la nacionalización de la banca se podría salvar todo aquello; pero México tendría que vivir en los años siguientes una profunda crisis estructural que incluiría el desmonte del enorme aparato político-administrativo del Estado "benefactor", para dar paso a la transición hacia el Estado "neoliberal". De esta nueva recaída, sólo se levantaría por un tiempo una década después, apoyado en los efímeros logros de las políticas neoliberales. La era de la "renovación moral y del cambio estructural" habría llegado con Miguel de la Madrid y tras de él, la época de inflación galopante, de ajustes y austeridad en los programas de inversión del sector público, misma que se prolongó y profundizó con los sismos de septiembre de 1985, hasta ya entrado el siguiente sexenio, en el que la privatización y extinción de cientos de organismos del sector paraestatal cambiaron el paradigma de lo que podría ser un programa de desconcentración de la Administración Pública Federal.

El programa de desconcentración y la administración pública federal

"La política de desconcentración actual encara, por otra parte, las demandas de las entidades federativas, que aunque quieren obtener parte de los 'beneficios' de esa política de desconcentración, resulta al final que esos beneficios se diluyen porque se desea 'algo para todos' (ante la necesidad de respetar el pacto federal), dispersando así los esfuerzos en demasiadas áreas del país. Esto significa que ninguna de estas áreas puede realmente competir para absorber volúmenes importantes de la actividad económica, la cual, con modificaciones, seguirá concentrándose en las áreas tradicionales: ciudad de México, Guadalajara y Monterrey".¹

Luis Unikel, 1981.

La estructura de organización del gobierno federal

Para planear y programar un proceso de desconcentración dentro de la administración pública federal, es necesario conocer un poco de su estructura, su funcionamiento y sus dimensiones; de otra manera se está "bordando sobre el aire". Por lo anterior, a continuación haremos un resumido análisis de los componentes del gobierno federal.

Al inicio de la administración de López Portillo, la Reforma Administrativa y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se encargaron de hacer el reordenamiento de las dependencias del gobierno federal, mismas que se subdividían conforme al criterio constitucional que dice: "La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso".²

La administración central

El sector central está compuesto por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, la Procuraduría General de la República y la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal. Los Secretarios, los Jefes de Departamento y los Procuradores forman el "gabinete presidencial".

La administración paraestatal

a) El Sector "Descentralizado" que está compuesto por organismos públicos con patrimonio propio y personalidad jurídica para llevar a cabo tareas específicas que

1 Teresa Weiser, "Mediatizan los monopolios programas oficiales para descentralizar la ciudad de México: Unikel", México, *Uno más Uno*, 27 de enero de 1981, p. 23.

2 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Art. 90.

les encomiende el Estado para ser desarrolladas en una parte o todo el territorio nacional dependiendo de la naturaleza de sus actividades. Esto no es un requisito, pero en la mayoría de los casos así se da.

Estos organismos quedan sectorizados bajo la tutela de alguna Secretaría o Departamento de la administración central y sus políticas y programas de trabajo son supervisados y comandados por un cuerpo colegiado que normalmente se constituye como Consejo Directivo o Consejo Consultivo en donde el Secretario del Ramo es el Presidente. La forma y estructura de éstos depende de su finalidad y propósitos, pero en última instancia su organización está prevista en el Decreto Presidencial y el Reglamento Interior que les da origen. Algunos de los directores generales de estos organismos, de acuerdo con su tamaño e importancia, forman parte de lo que se llama el "gabinete ampliado".

La gran cantidad y variedad de este tipo de organismos, son por si solos un tema de investigación aparte. Aquí sólo nos referiremos a ellos en función del Prodetap, en la medida en que hayan sido considerados para ser objeto de participación en alguna de las acciones relacionadas con la desconcentración.

b) El Sector "Desconcentrado" que está compuesto por organismo dependientes en forma directa de algún alto funcionario (del "gabinete presidencial") del Sector Central, la mayoría tiene una forma de gestión vertical, aunque se dan casos en donde grupos colegiados conforman Consejos Consultivos o Directivos que orientan y supervisan el desempeño institucional. También los hay (en sus formas más complejas) donde manejan recursos propios y hasta una limitada personalidad jurídica para responder en forma "independiente" (desconcentrada) sobre los asuntos particulares relacionados con sus diligencias. Ejemplos de este tipo de organismos son las delegaciones políticas del Distrito Federal, las delegaciones estatales de las Secretarías de Estado y otros organismos desconcentrados territorialmente fuera del país como Embajadas, Consulados y representaciones internacionales de organismos centrales y descentralizados como el caso de los del Banco de México, Nacional Financiera, Conacyt, Pemex, etc.

Para no confundirnos en el uso tan amplio de estos conceptos, con el Prodetap no sólo se podía desconcentrar (o incluso descentralizar en el caso de programas posteriores) a la administración central, sino también los organismos "descentralizados" y "desconcentrados" que estuvieran ubicados en la ZMCM (o incluso en otra zona geográfica de alta concentración o por razones de su tamaño y complejidad), podían ser objeto de la desconcentración en el sentido del manejo de ese Programa. Como veremos más adelante, lo "descentralizado" o lo "desconcentrado" de estos organismos les viene por la forma "técnica" en que son constituidos, y ello es sólo respecto del órgano superior que los crea, es decir se trata de una descentralización o desconcentración "orgánica", como lo veremos en los párrafos siguientes.

La desconcentración a que se refería el Prodetap era "dual", en tanto que al llevarse a cabo en forma "territorial" (sacar de una zona la totalidad del organismo

o algunas de sus partes, junto con los recursos humanos, materiales y financieros de rigor), también implicaba forzosamente la “administrativa”, o “funcional” que llevaba implícito el acto delegacional (sobre esto también abundaremos más adelante).

Dicho lo anterior, cada uno de los organismos tuvieron que ser analizados en términos de sus potencialidades desconcentrables para poder definir el tipo y monto de desconcentración que se podía alcanzar en cada uno de ellos. Por ejemplo, si una Secretaría de Estado ya tenía delegaciones estatales, se tomaría en cuenta el estado de avance “funcional” de la desconcentración, pero si aún no tenía representaciones en el interior de la República, se tendría “que partir desde cero”. Si se trataba de un organismo descentralizado que tuviera su base de operación en el Distrito Federal, se veía si éste podía ser reubicado en alguna región más favorable para la atención de sus beneficiarios o clientes o simplemente se le creaban algunas representaciones en sus zonas de operación, hacia las cuales canalizaría preferentemente sus incrementos de recursos tanto humanos como financieros.

Estos y muchos otros ejemplos quedaron incluidos dentro de lo que fue aquel programa de desconcentración, por tal motivo es conveniente analizar los tipos y formas de la desconcentración administrativa en general, antes de entrar al enfoque específico del Prodetap.

De acuerdo con Barrera y Ferreira: “*la desconcentración administrativa puede asumir fundamentalmente dos modalidades:*

1) *La funcional* en tanto opera la delegación de ciertas facultades de decisión de un funcionario superior a sus subalternos y que, en algunos casos implica la creación de unidades administrativas territorialmente “fuera” del centro geográfico administrativo predominante (casi siempre las ciudades capitales de los estados e invariablemente la ciudad de México).

2) *La orgánica* en la que, por acuerdo del titular del Ejecutivo, debidamente publicado en el periódico oficial correspondiente, se crean órganos desconcentrados responsables de una función o programa gubernamental específico que aún cuando pueden administrar su propio presupuesto, no tienen patrimonio propio ni, mucho menos personalidad jurídica propia.

En todos los casos se mantiene en la desconcentración una relación de dependencia jerárquica respecto de la administración central y puede implicar o no un desplazamiento territorial de las unidades administrativas desconcentradas”.³

Como podemos ver, no cualquier tipo de desconcentración administrativa le era de utilidad al Prodetap; sólo aquella que independientemente de ser “funcional” u “orgánica”, implicara un desplazamiento territorial total o parcial de recursos humanos, financieros y materiales fuera de las zonas de alta concentración, además

³ Rolando Barrera Zapata y Ma. del Pilar Consuelo Ferreira, *Dos décadas de cambios administrativos en el Estado de México*, Toluca, Universidad del Estado de México, 1991, p. 63-64.

de la delegación de funciones y atribuciones para los órganos desconcentrados o por desconcentrarse.

Hay otros criterios para clasificar la desconcentración, pero están más relacionados con sus efectos y alcances, que con su naturaleza administrativa en estricto sentido.

Estos casos sólo tiene importancia analizarlos en el contexto socio-histórico en que se quiere aplicar el programa de desconcentración para valorar las posibilidades de éste y sus consecuencias político-administrativas. Un análisis de este tipo debe tomar como referencia el parámetro "centralismo-descentralización", para saber en qué nivel de la escala se encuentra el universo a desconcentrar y prever en cuál queda cuando se ha concluido el proceso.

En alguna medida ésta es una de las preocupaciones de este trabajo, ya que su hipótesis original, ubica al Prodetap en un sentido contrario hacia la "descentralización", es decir, que este Programa se diseñó cuidando más las formas del "centralismo", que los logros de la desconcentración administrativa en sí. A continuación veremos algo de todo lo anteriormente planteado aquí.

La desconcentración centralista

La desconcentración como se asumió en el Prodetap durante la administración de López Portillo, fue como un proceso social complejo y globalizador, en el que deberían intervenir todos los sectores que componen la sociedad del país: el Estado con el gobierno federal y su sector central y paraestatal, como principal objeto de desconcentración, los gobiernos estatales y municipales como principales receptores de los flujos de la desconcentración; la burocracia gubernamental central y paraestatal con todo y sus familias, como principales protagonistas del traslado; la iniciativa privada (principalmente la industria contaminante) y sus trabajadores como invitados a sumarse en un esfuerzo conjunto a la desconcentración territorial; y la población en general para integrarse a estos procesos de cambio, estimulados por sus efectos "benéficos y multiplicadores", con el objetivo de revertir el fenómeno de la alta concentración en los principales centros de población.

El propósito era evitar el crecimiento en las grandes ciudades, propiciar el crecimiento en forma regulada en las medianas y pequeñas ciudades, transfiriéndoles recursos, servicios, industria y hasta población, para reestructurar el sistema urbano nacional, a partir de un plan nacional que incluía estrategias económicas, administrativas, políticas y sociales.

Así el concepto de desconcentración iría adquiriendo una connotación más amplia que el de la simple concesión de funciones a delegaciones estatales o regionales del gobierno federal por lo que se presentó como una alternativa de cambio de vida para todos los sectores sociales.

Su connotación podía ser tan amplia como las posibilidades reales de encausar recursos y población hacia los diferentes destinos que se habían elegido como sede

y para manipular aquellos problemas relacionados con la gran concentración en algunos de los centros urbanos del país.

Por eso era posible que en la realidad se dieran situaciones aparentemente contradictorias o confusas desde el punto de vista conceptual o doctrinal, pero que en sí no lo eran; por ejemplo, que un organismo “descentralizado” se “desconcentre” como fue el caso de Inmecafé; que el federalismo baluarte de la doctrina descentralizadora, se debilite con el proceso de desconcentración del gobierno federal y que el municipio se robustezca económicamente, por ser sede para la recepción de entes en tránsito de desconcentración, mientras que sus facultades autonómicas se debiliten, por la presencia de agentes y organismos provenientes del poder federal, que en el ejercicio de sus funciones y acciones ya en el ámbito local, dobleguen y disminuyan la influencia del poder autóctono.

En este sentido, se han dado casos de desconcentración en su connotación “infravalorada”, que es cuando los efectos de la desconcentración funcionan más como mecanismo de actualización y fuerza del “centralismo” que como una etapa de transición hacia la “descentralización”.⁴

También se dieron casos de desconcentración “interna” en órganos centrales, con la creación de órganos desconcentrados, que serían los representantes del poder central con una ubicación física distinta dentro de un territorio delimitado por la naturaleza de las funciones del órgano en cuestión; en estos casos tenemos como más típicos ejemplos a las delegaciones del Departamento del Distrito Federal (órgano centralizado dependiente del poder ejecutivo hasta 1997), surgidas a principios de los años setenta durante la administración de Luis Echeverría.

Aquí la finalidad fundamental de la desconcentración, fue descongestionar al órgano central y acercar la administración a la población, mediante la creación y ubicación de los órganos desconcentrados, repartiéndolos dentro de su jurisdicción correspondiente, de acuerdo a la nueva subdivisión territorial. En ello, la gran concentración urbana como tal, no fue objeto de transformación de la desconcentración, por más que ésta haya sido orgánica, funcional y territorial. Por lo anterior, esta modalidad múltiple de desconcentración quedó fuera de nuestro análisis.

Otra forma de desconcentración es la “externa” y se da cuando hay creación de órganos desconcentrados con atribuciones que el poder central les delega y que pueden estar ubicadas, tanto dentro como fuera de su país. Tal es el caso de las delegaciones regionales o estatales de las dependencias centrales o el de las representaciones de organismos descentralizados como Pemex, Conacyt, Nafinsa, etc., que operan dentro y fuera del país. En cierto sentido, una parte de esta modalidad de desconcentración es equivalente a la territorial, cuando la ubicación del órgano desconcentrado se ubica dentro del país y la otra parte es extraterritorial cuando se ubica en el extranjero.

⁴ Carlos F. Almada, “Desconcentración y descentralización en México”, en *Revista de Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, INAP, núm. 67-68, Julio-Diciembre 1985, p. 54.

Existe también la desconcentración que llaman “impropia”, que es una transferencia del ejercicio de alguna competencia simple en sí, a un órgano inferior (trámite de pasaportes, licencias de manejo, permisos temporales para realizar comercio en la vía pública, concesiones menores etc.).

Este era pues, el campo en que se movía la disfunción y operacionalización de la desconcentración y era necesario asimilarlo, para poder comprender la política de desconcentración, que en su momento intentó instrumentar, el régimen de López Portillo.

Aquí nos ocuparemos del análisis de las políticas y acciones de desconcentración del gobierno federal de aquella administración, a las que se les englobó dentro del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, y que estuvieron encaminadas a manipular, disminuir, controlar, encausar, etc., los procesos de concentración, que en aquellos años ya apuntaban como catastróficos para la ZMCM, Guadalajara y Monterrey y que como podemos ver hoy en día, siguen estando fuera de control, indignando a otras tantas ciudades más.

Esta forma del Prodetap de aplicar las técnicas y estrategias administrativas de la desconcentración bajo la concepción territorial de un proyecto urbano, podría quedar inmerso dentro de la connotación que “sobrestima” a la desconcentración y que la ve como panacea, ya que la concibe como la vía óptima para que de manera gradual y poco “problemática”, se alcancen los objetivos de la descentralización,⁵ al tiempo que se conservan las canonjías burocráticas de la clase gobernante y el *statu quo* del centralismo, por encima de las demandas descentralizadoras de los distintos actores que conforman el pacto federal.

Desconcentración, concepto ambiguo

Por otra parte como podemos ver, el concepto desconcentración ha sido de uso común en la jerga literaria de decretos y documentos gubernamentales y se han aplicado políticas, programas y acciones muy diversas que quedan englobadas dentro de éste, desde tiempos inmemoriales. Normalmente se aplicó para referirse a cuestiones relacionadas con las formas que deberían asumir las estructuras organizacionales de las oficinas públicas, en el ánimo de mejorar sus trámites y servicios a la población.

Particularmente, en la década de los setenta, este concepto adquirió especial relevancia, esto fundamentalmente porque desde el principio de la campaña electoral, de López Portillo se dio gran importancia a la “Reforma Administrativa,” que hacían énfasis en políticas y estrategias que iban en ese sentido.

Parece que la intuición podía dar una noción del significado de dicho concepto, sin embargo en la realidad es otra la connotación que toman los hechos, pues suele utilizarse en distintos campos y aún en las ciencias sociales, es confundido y utilizado indistintamente para denotar procesos totalmente diferentes.

En el campo de la Física, desconcentración significa dispersar o diseminar cuerpos que se encuentren en torno a un punto ; en el campo de la Química, es estudiada cuando se trata de la separación de los elementos que componen algún compuesto. El carácter genérico del concepto permite su utilización en otros campos del conocimiento humano como la Ciencia Política, la Economía, la Administración, etc. Por ejemplo, los economistas hablan de desconcentrar la industria y los servicios; los politólogos, de desconcentrar el poder y las decisiones.

Los administradores, que son los más empeñados en organizar y distribuir las acciones humanas en torno a empresas, instituciones y organizaciones, piensan en separar del centro de un organismo dado, ya sea horizontal o verticalmente, funciones, atribuciones, recursos humanos, materiales y financieros y oficinas, incluyendo facultades, funciones, atribuciones y desde luego, las decisiones involucradas en su manejo, particularmente cuando empiezan a percibir disfuncionalidades y atrofiamiento por el crecimiento excesivo del aparato administrativo central; lo que además implica la obligación el rediseñar del órgano central en el nivel de sus decisiones y especializándolo para convertirlo en una unidad rectora del o los órganos desconcentrados.⁶

A pesar de su claridad y su aplicación llana y aparentemente descomprometida en las diferentes organizaciones privadas o gubernamentales, su uso preponderante en políticas de Estado, sobre todo durante las últimas décadas y sus dudosos atributos y beneficios técnicos de racionalidad, obliga a desentrañar sus implicaciones ideológico-políticas y por ello es necesario abrirnos a la investigación histórica del sistema político-económico de México, su Estado, sus gobiernos y sus diferentes estructuras de administración pública, para ver el lugar que ocupa y la función que cumple la desconcentración como técnica administrativa, dentro del sistema en su conjunto, teniendo la discusión teórica de la desconcentración en el centro de la polémica.

Encontramos en nuestra aproximación al problema que hay abuso, del concepto al momento de implementar los programas de desconcentración; primero, porque en algunos casos voluntaria o involuntariamente, se aplica como sinónimo de descentralización; segundo, porque se aplica a diversas actividades realizadas por el sector público o privado, con distintos propósitos y con diferentes niveles de jerarquía; por ejemplo:

- a) apertura de oficinas de trámites y servicios administrativos en diversos lugares;
- b) reubicación de empresas privadas o paraestatales en otras regiones fuera de las grandes ciudades;
- c) transferencia parcial o total de algunas responsabilidades y quehaceres a través de delegaciones regionales o estatales ya existentes;

⁶ Jaime Baca Rivero, "Descentralización y Desconcentración", en *Revista de Administración Pública*, op. cit., p. 34.

d) creación de franquicias con base en necesidades de mercado, que pueden rebasar incluso las fronteras de un país;

e) creación de oficinas, delegaciones, consulados y hasta embajadas, obviamente fuera del país, para cumplir funciones públicas y/o privadas, de interés nacional.

f) hasta la refundación de los poderes centrales o federales de un gobierno en otra o una nueva ciudad, (Brasilia en la década de los sesenta).

Tercero, porque cuando se rebasa el nivel de los propósitos y se llega al nivel operativo en donde hay que encuadrar las acciones específicas, entonces la confusión se agrava y es difícil precisar lo desconcentrable,⁷ tanto cualitativa, como cuantitativamente.

Por otra parte también, el concepto de desconcentración forma parte del lenguaje común que se utiliza en discursos y documentos oficiales del gobierno y otras organizaciones para sustantivar y legitimar acciones que en la mayoría de las veces tienen connotaciones políticas e ideológicas de doble y contra sentido. Por ejemplo, si dicho concepto se contempla en la perspectiva de una nueva administración gubernamental urgida de legitimidad y es asociado con el de modernización, simplificación administrativa, "planificación para el desarrollo" con justicia y distribución de la riqueza, etc., puede remitir a criterios, supuestos y hasta en creencias fetichizadas de racionalidad, previsión, eficiencia, democracia y por lo tanto, orillan a pensar al común de la gente, que se trata de algo útil y efectivo para el bien común.

Así, la desconcentración se ha entendido, como una fórmula y algunos casos como una panacea, a través de la cual se puede lograr un nivel más elevado de desarrollo y de esta manera, resolver los problemas de las grandes ciudades, del gobierno, de los organismos públicos, de las empresas paraestatales y de las privadas o para cualquier tipo de organización que muestre síntomas de congestión administrativo, por su gran crecimiento y/o por operar en alguna de las grandes ciudades del país de alta concentración. En este sentido y con la finalidad de aclarar el panorama, vale la pena marcar nuestra distancia con respecto a estas formas de entender la desconcentración.

Definición formal y aplicabilidad de los conceptos desconcentración y descentralización al caso mexicano

Hemos dicho que el uso común del término desconcentración es muy variado además de que puede confundirse con el de descentralización, aun cuando sus definiciones formales se encuentran en los diccionarios de uso común; veamos lo que nos dicen:

- *Desconcentración*. "En el vocabulario político, concesión por parte del poder central de un estado a sus delegados o agentes locales (p. ej., gobernadores civiles) de un poder de decisión directa en determinados asuntos relacionados con la

⁷ Ma. del Carmen Pardo, "La Desconcentración. ¿Para qué?", en *idem*, p. 43.

Administración central. Con la desconcentración se logra una mayor agilidad y rapidez en la resolución de estos asuntos”.

- *Descentralización*. f. Acción y efecto de descentralizar. Econ. y Polit. Método estructuración política y económica basada en el reconocimiento de entes inferiores al Estado y distintos de él, de carácter territorial, con una competencia específica y limitada.

El proceso de descentralización implica el traspaso de poderes del gobierno central a las colectividades territoriales (región, provincia, municipio), de modo que la gestión de los asuntos que le conciernen más directamente recaiga sobre los administradores que viven en aquel territorio quedando a cargo del gobierno central las decisiones que afectan a todos los ciudadanos de un país o nación. Si el ente autónomo reconocido por el poder central es una persona jurídica con una competencia específica, por ejemplo, un determinado servicio separado del conjunto de servicios del Estado, se dice que la descentralización es técnica; con todo, no hay que confundir este tipo de descentralización técnica con la desconcentración.

- *Descentralizar*. (De descentralización). Transferir a diversas corporaciones u oficinas parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del estado.⁸

Como se puede ver, entre desconcentración, descentralización y descentralización técnica, no hay puntos de cercana coincidencia, salvo porque en los tres casos hay una transferencia de autoridad de un ente superior a otro inferior, o de su reconocimiento y subordinación.

Entre el concepto de descentralización y desconcentración queda clara la diferencia, pues el primero se entiende como el traspaso de poderes del gobierno central a las colectividades territoriales (en el caso de México a los gobiernos de los estados o municipios), mientras que el de desconcentración se entiende como concesión por parte del poder central del Estado a sus delegados, (figura común en la administración pública mexicana), de un poder de decisión directa, en determinados asuntos relacionados con la administración central.

Hoy, prácticamente todas las secretarías de Estado cuentan con delegaciones estatales o regionales, que operan bajo el mando directo de un coordinador general con oficinas centrales en la capital de la república. Aunque a distancia, y con atribuciones propias, estos organismos se rigen más por las líneas de mando del órgano central, que por las necesidades o compromisos que surgen en su ámbito de influencia, aún cuando en la mayoría de los casos, el nombramiento de los responsables de las Delegaciones Estatales, se hace en forma concertada entre el titular de la dependencia central y el gobernador de la entidad en cuestión,⁹ pues esto, a valores entendidos, es un formulismo de la pantomima

⁸ Enciclopedia Salvat, *Diccionario*, tomo IV, Barcelona, Salvat editores, s.a., 1976, p. 1040-1041.

⁹ José R. Castelazo, "A mayor desconcentración administrativa mayor concentración política", en *Revista de Administración Pública*, op. cit., p. 70.

pseudofederalista que se ha vivido en México, desde que este precepto apareció en nuestra Constitución.

Pocas excepciones en este sentido operan bajo otras reglas, a menos de que se trate de situaciones especiales como influyentismo de las autoridades locales, presiones por compadrazgos o padrinazgos políticos, emergencias extraordinarias, etcétera.

Si esto no es suficiente para que se garanticen las fuerzas centralistas de gobierno, recordemos que queda el recurso del manejo discrecional del presupuesto federal, que se maneja desde los despachos centrales de cada dependencia gubernamental, poder real, a través del cual, el centralismo mexicano moderno se ha hecho patente durante las últimas seis décadas.

Por su parte, el concepto de “descentralización técnica” se diferencia del de desconcentración e inclusive del de descentralización, pues aunque se trata también de una transferencia de poder a un ente autónomo con personalidad jurídica propia por parte del poder central, se refiere claramente a un servicio separado del conjunto de servicios del Estado; en el caso mexicano tenemos muchos ejemplos de esta modalidad (Pemex, UNAM, ISSSTE, IMSS, etc.) en los que su propia creación se constituye en un acto de descentralización técnica,” (lo que no implica necesariamente, que la ubicación física de sus instalaciones queden geográficamente retiradas del centro del poder federal).

Para ser más explícitos en torno a esta modalidad veamos lo que dice Elena Jeannetti al respecto cuando se trata de definir el concepto de *empresa pública*:

“Cuando se les nombra empresas estatales, públicas, organismos descentralizados y/o de participación estatal, se está hablando en sentido generosamente lato, de todos estos entes que forman nuestro sector paraestatal, ya que de acuerdo con su contenido es un grave error tal denominación. Permiten el tratamiento general, cuando el rigor no lo exige, las características básicas comunes a todos ellos; sean de carácter autárquico, empresas de estado, empresas nacionalizadas, etc. Estas son: la personalidad jurídica propia; una asignación legal de recursos; patrimonio estatal; capacidad de administrarse a sí mismos; haber sido creadas por el estado y estar sometidos al control de la administración central”.

En otro párrafo dice:

“Definir la descentralización y sus diferentes matices, ha parecido innecesario, ya que en un sencillo análisis de los diversos tipos de empresas tipifican suficientemente la forma y el grado de descentralización”.¹⁰

La definición de la profesora Jeannetti se refiere exclusivamente a la “descentralización técnica” y es suficiente para comprender que se trata de modalidades que adquiere la administración central del Estado, para controlar determinadas actividades por considerarlas parte importante del plan de desa-

¹⁰ Elena Jeannetti, “Planificación y Descentralización Administrativa”, en *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal* (autores mexicanos), México, Secretaría de la Presidencia, 1976, p. 153-154.

rollo del país y para ello crea estas instituciones a las que se les llama “organismos descentralizados”.

De esto se deriva que un organismo descentralizado, no necesariamente sea desconcentrado, pues aún con su personalidad jurídica propia, puede tener como sede el mismo Distrito Federal, en donde se encuentran asentados los poderes centrales. Este es el caso de muchos organismos públicos en México, que al ser creados, tomaron por asiento la Ciudad de México, para albergar sus oficinas centrales y desde allí operan a nivel nacional, con el auxilio de sus representaciones regionales o estatales. Cuando esto no es así en última instancia, la dirección de estos organismos, en el mayor de los casos, se rige bajo los acuerdos de su propio Consejo de Administración, o asamblea de accionistas, normalmente presidido por el Secretario del Ramo. Hay que recordar que la sectorización fue y sigue siendo dentro del Sector Público, una estrategia de control administrativo, para agrupar a los organismos descentralizados existentes, bajo la tutela de alguna Secretaría de Estado, para así darle orden temático y principio de autoridad a las políticas de desarrollo del Estado.

Desde esta perspectiva tendríamos que adelantar que para el caso mexicano, lo más necesario, es descentralizar y no simplemente desconcentrar, ya que en el caso de esta segunda, se entiende como la conferencia de competencias o el traspaso de facultades propias de los órganos centrales a sus órganos periféricos, lo que simplemente ensancha a lo largo y a lo ancho del país la estructura burocrático-administrativa del gobierno federal, mientras que en el caso de la primera, conlleva el hecho de que las facultades que se confieren o traspasan a los órganos centrales, queden en poder de órganos o entes con personalidad distinta a la de aquellos, ajenos desde luego a la jerarquía administrativa de origen; esto es, que cuando hay un acto efectivo de descentralización, lo que se robustece es el aparato burocrático administrativo de los gobiernos de las entidades federativas y/o los de los respectivos gobiernos municipales.

En realidad, la gran mayoría de las medidas o proyectos de descentralización del gobierno federal han sido, cuando más, movimientos de desconcentración, que al conceder facultades de órganos centrales a unidades regionales o estatales desconcentradas, llegan a generar alguna eficiencia en los servicios públicos, ganando rapidez, agilidad y flexibilidad, pero con todo, no puede decirse que se trate de un proceso de descentralización. Lo que en cambio sí se ha experimentado, es una relevante extensión territorial de la autoridad y mando central hacia la periferia que nada tiene que ver con el federalismo ni con la descentralización.¹¹

En este orden de ideas, para la desconcentración se requiere de un plan que incluya el rediseño institucional del organismo central y sus nuevos órganos desconcentrados, así como la logística para el traslado hacia los diferentes puntos territoriales de su competencia; de un plan que identifique los elementos “orgá-

11 Sergio Elías Gutiérrez Salazar, “Burocracia Federal en los Estados de la República; descentralización o desconcentración”, en *Revista de Administración Pública*, op. cit., p. 90.

nicos” y/o “funcionales” desconcentrables o de un plan que incluya simplemente la logística del traslado del organismo en su totalidad. Para la descentralización se necesitan crear nuevos mecanismos, más orgánicos y participativos y menos burocráticos, para la canalización y gestión de demandas. Este proceso, implica sin embargo, tener presentes dos hechos de carácter histórico y sociológico: en primer lugar, que el centralismo tiene hondas raíces históricas que sólo la sociedad y sus organizaciones pueden revertir; en segundo lugar, que toda acción descentralizadora debe considerar que la sociedad no es un todo homogéneo.¹²

Diferencias jurídico-administrativas entre descentralización y desconcentración

Otra diferencia entre descentralización y desconcentración tiene su origen en la fundamentación legal de sus iniciativas de ley y en los convenios únicos de coordinación consesionados entre el gobierno federal y los otros niveles de gobierno, ya que la descentralización sólo se da cuando se hacen modificaciones constitucionales, con el interés de transferir responsabilidades y funciones en forma definitiva y absoluta a otras entidades con personalidad jurídica propia como sería el caso de los gobiernos estatales y municipales o para la creación de órganos descentralizados. En síntesis toda estrategia descentralizadora, por definición, se propone modificar un patrón y unas relaciones políticas y económicas que el Estado mantiene con la sociedad. Por su misma naturaleza, no está exenta de numerosos riesgos tanto conceptuales como prácticos. El primero y más común de ellos consiste en la falta de claridad en la identificación del objeto a descentralizar, de los actores que participan y de las vías para lograrlo.¹³

En términos estratégicos, la descentralización es un proceso de transformación que, de manera particularmente importante, incide en la articulación dada entre Estado y sociedad, como resultado del reconocimiento de que la concentración de facultades, atribuciones y funciones en los aparatos del ejecutivo ha tendido a hacerse excesiva, con evidentes consecuencias negativas entre las que destacan la rigidez en la capacidad de respuesta de la Administración Pública ante nuevas demandas o la satisfacción de las ya existentes.

El diagnóstico descentralizador postula que tal inflexibilidad obstaculizan el avance y la modernización sociales, comprometiendo la eficiencia formal de la administración y la relación del Estado con la sociedad.

En este orden de ideas, la descentralización busca crear nuevos mecanismos, más orgánicos y participativos y menos burocráticos para la canalización y gestión de demandas, lo que hoy constituye sin duda una condición básica para avanzar en la modernización y fortalecimiento de la sociedad.¹⁴

¹² Carlos F. Almada, *op. cit.*, p. 53.

¹³ Carlos F. Almada, *op. cit.*, p. 52.

¹⁴ *Idem*, p. 53.

Para la desconcentración no necesariamente hay que alterar el orden jurídico constitucional, ni la relación Estado-sociedad, pero si el Derecho Administrativo y la relación de la administración pública con el sistema político,¹⁵ en tanto que la estructura orgánica de la administración pública federal se modifica en sus reglamentos interiores, sus manuales de organización y de procedimientos, así como en la plantilla de sus mandos medios y superiores, para descongestionar sus órganos centrales. Lo que se hace es delegar funciones centralizadas, a través de la apertura de oficinas delegacionales -valga la redundancia-, en las entidades federativas que se considere conveniente y por tiempo determinado. Esto implica desde luego, la subordinación de ciertos sectores de la burocracia (incluyendo las clientelas corporativizadas en las que se deben contar las cúpulas sindicales y otros grupos de gestión social) al proyecto de modernización de la clase política. En la mayoría de estos casos se habilitan por la vía de un decreto, un acuerdo y modificaciones al reglamento interior del órgano en cuestión. La misma Secretaría de la Presidencia la definía como “el acto jurídico-administrativo que permite al titular de una dependencia delegar ciertas facultades de autoridad a un funcionario u órgano de la institución que le está jerárquicamente subordinado”.¹⁶

Aunque todo esto tiene mucho de cierto, no es generalizable para la mayoría de los casos, ni exacta en un sentido estricto; en primer lugar, porque siempre que se operativizan estas políticas de la administración pública, sean en un sentido desconcentrador o descentralizador, se previenen legalmente esas acciones, mediante los mecanismos jurídicos y administrativos institucionales y en segundo lugar, porque los mismos funcionarios son los que utilizan indistintamente los términos; por ejemplo la Secretaría de Educación Pública en 1979 hablaba de descentralización al referirse a ciertas acciones administrativas que se les habían transferido a sus delegaciones estatales y si fuéramos consecuentes con los conceptos aquí expuestos, se debió llamar desconcentración, ya que sus delegaciones dependían de la autoridad federal centralizada.

Un caso diferente fue el de Inmecafé, que siendo un organismo descentralizado con personalidad jurídica propia desde su origen y creado antes del acto desconcentrador, con una finalidad específica, especializado en la comercialización del café, reubicó sus oficinas centrales de la ciudad de México, cambiándose a Jalapa, Ver., en 1976. Esto podría quedar enmarcado en la modalidad que el doctor José Chanes Nieto denomina como desconcentración territorial por “reubicación” y no hay que confundirla con la que le dio su origen de órgano desconcentrado, en donde la desconcentración fue “orgánica” y concebida como un acto de delegación, mediante el cual una autoridad superior delegó en un inferior una suma de deberes y obligaciones para ejercerse, en tanto persistieran los motivos que dieron origen a tal obligación.

¹⁵ *Idem*, p. 53-54.

¹⁶ Ma. del Carmen Pardo, *op. cit.*, p. 44.

Esta delegación se desconcentra territorialmente, cuando las dependencias establecen órganos desconcentrados en los estados de la República; se reglamenta una desconcentración de facultades de órganos desconcentrados y en puestos específicos a través de los reglamentos interiores de las dependencias, a fin de que las delegaciones en los estados de la República y los titulares de las mismas estén facultados para ejercer sus funciones, su autoridad y así cumplir con sus responsabilidades. Se establece que el personal asignado a las delegaciones presta sus servicios en la dependencia del Ejecutivo Federal a la que pertenece y su desconcentración en la entidad federativa correspondiente se realiza para el cumplimiento de las labores determinadas.¹⁷

En síntesis, en México hemos venido entendiendo que para la desconcentración de la administración pública federal, no se requiere de cambios en las leyes fundamentales, pero sí en el Derecho Administrativo, mientras que para los procesos de descentralización los cambios constitucionales, son necesarios en la medida en que lo que se trastoca, es la relación del Estado con la sociedad.

Esta diferencia técnica, resulta insulsa, si no situamos el debate de estos conceptos en los problemas referidos al Estado, al gobierno y a su administración. En la medida que el Estado crece, que el gobierno se agranda y que la administración se desarrolla, el equilibrio en la distribución y el ejercicio del poder se verá comprometido. No podrá sostenerse la tendencia centralizadora por razones de unidad nacional ni de estabilidad ni económicas. Las disparidades en todos los órdenes son más fuertes que las ventajas que puede acarrear al modelo centralizador.¹⁸

Planificación: Acciones para el cambio y acciones sin cambio

Al Plan sexenal del Presidente Cárdenas lo distinguieron su pobreza técnica y su éxito en la práctica.¹⁹ Cuatro décadas después de experiencias planificadoras por parte de la burocracia gubernamental, el Plan Global de Desarrollo (PGD) se distinguió por su riqueza técnica y por su pobreza de éxito en la práctica.

Si con algún gobierno posrevolucionario se dio este contraste, fue con el de López Portillo, que no obstante la meticulosa estructuración técnica de planes y programas, el logro de metas al final del sexenio se extinguió entre los ríspidos episodios de protagonismo del presidente y el acecho de los más oscuros intereses económicos de dentro y fuera del país.

El programa que a continuación analizaremos, fue amplio, complejo, con argumentos científico-sociales (demográficos, administrativos sociológicos, estadísticos), es decir técnicamente sólido; además de que en lo político, contó con el apoyo del presidente de la República y bajo la responsabilidad de Pedro Ramírez

¹⁷ José R. Castelazo, *op. cit.*, p. 60.

¹⁸ Ma. del Carmen Pardo, *op. cit.*, p. 50.

¹⁹ Razones, "La experiencia con la Planeación en México", en revista *Razones*, México, 14 de mayo de 1980, p.

Vázquez, un arquitecto de reconocido prestigio nacional e internacional, y que en ese momento se hacía cargo de la SAHOP.

No obstante la aparente voluntad política por tomar el problema de frente y con todo el apoyo logístico, a finales de 1982 el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, naufragó junto con todo un sistema político-administrativo estructurado sobre la maquinaria del <Estado de Servicio>, que había admitido la responsabilidad del desarrollo económico y social.²⁰ Así, esta primera experiencia integral de planificación para el desarrollo, se movió entre la previsión de los escenarios futuros de México y una utopía, lo que aún en el alba del tercer milenio, sigue sin ser razonablemente alcanzable.

El Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal (Prodetap)

El Prodetap es uno de esos programas, consecuencia lógica del proceso de planeación urbana que se venía dando desde el sexenio anterior y que al inicio de la nueva administración del Presidente López Portillo tomó fuerza; los propósitos y la base informativa sobre la que se estructuró estaban directamente ligados con el Plan Nacional de Desarrollo Urbano por lo que sus objetivos fueron los siguientes:

Objetivos

Objetivo general. Contribuir a impulsar el desarrollo de regiones y ciudades consideradas prioritarias canalizando hacia ellas una mayor proporción del gasto e inversión pública ejercida por las dependencias y entidades del Sector Público.

Objetivos específicos. Lograr la adecuada transferencia e integración a su región, de aquellas entidades que por su ámbito territorial de acción se encuentran innecesariamente concentradas en el ZMCM, como la de aquellas funciones de entidades y dependencias que, optimizando su funcionamiento global, crezcan fuera de dicha área.

Objetivos asociados. Contribuir a una mejor distribución de la población en el territorio y a un mejor aprovechamiento de los recursos productivos naturales y humanos del país. “Fortalecer el régimen federal” y una mayor coordinación entre las autoridades federales y locales; facilitar una más eficiente y objetiva toma de decisiones para atender a las necesidades de las zonas de desarrollo, coadyuvar a la formación de recursos locales y al desarrollo tecnológico de las regiones y las ciudades sede; elevar el nivel de servicios e impulsar la vida cultural en las regiones y ciudades sede; promover la desconcentración de las actividades económicas del sector privado.

En estos objetivos puede observarse claramente que el Prodetap como derivación del PNDU, concuerda en la búsqueda de un equilibrio urbano que apunta hacia el desarrollo regional del país evitando a toda costa que continúe el crecimiento macrocefálico de la ZMCM.

²⁰ José López Portillo, “La reforma administrativa en la administración para el desarrollo”, en *op. cit.*, p. 641.

En esta acepción, la desconcentración se entendió como el proceso a través del cual el Gobierno Federal pretendió crear, transferir o reubicar, total o parcialmente fuera de la ZMCM y principalmente hacia distintos puntos de la provincia:

a) Organismos públicos centralizados o descentralizados, estatales o paraestatales.

b) Atribuciones y funciones, normalmente concentradas en el aparato burocrático central (sobre todo de las Secretarías de Estado), hacia delegaciones foráneas ya fundadas con anterioridad, incluyendo porciones de recursos humanos, financieros, materiales y equipo.

En el caso de los recursos humanos, se podía incluir a familiares de éstos.

c) La creación de nuevos organismos, pero fuera de las áreas metropolitanas identificadas como de alta concentración. Estos organismos podían ser de distinta naturaleza, por ejemplo: fideicomisos, empresas estatales, paraestatales, delegaciones regionales, con la única característica en común, de que no dependían de los poderes locales, sino de los centrales.

Las ventajas de este tipo de desconcentración permitiría acercar la administración a los administrados y resolvería los asuntos el órgano desconcentrado que los conocería mejor; se acentuaría el sentido de la responsabilidad de los funcionarios y sobre todo, se iniciaría un amplio proceso de descongestión geográfica del ZMCM.

Las desventajas serían que los órganos desconcentrados podrían perder objetividad al estar involucrados tan directamente en los asuntos. Por otra parte, podría surgir la falta de uniformidad en los procedimientos y criterios para la resolución y desde luego entregar decisiones político-administrativas consideradas importantes, al libre juego de los intereses locales, que ya en aquella época no podían ser subestimados.

En el papel parecía fácil, pero en la realidad era una tarea muy compleja, no sólo porque había que saber qué era lo que se podía desconcentrar y en qué medida, si parcial, totalmente o por incrementos, sino porque había que resolver el cómo y ahí es en donde las cosas ya no fueron tan fáciles. Se necesitaba financiamiento para el traslado de las instalaciones, la negociación con sindicatos corporativizados al Estado y el convencimiento para los empleados y sus familias. En un proceso de este tipo hay muchas cosas en juego; recursos, dinero, tecnología y lo más importante, intereses de grupos y destinos humanos.

Si en algún lugar del mundo entendemos el poder de la burocracia y la influencia de la administración pública y de las reformas jurídicas y administrativas del gobierno, es en México; aquí se puede hacer válida la tesis de que permanentemente nos encontramos en el extremo opuesto de una cadena administrada por otra persona²¹ que está sentada en un escritorio gubernamental y toma decisiones más al "calor" de intereses particulares que del interés público.

El destino de las rutas del autobús que la gente toma en la esquina de su casa y el tipo de vehículo; la hora y día en que se forman afuera del banco para recibir su cheque de pensiones; la frecuencia con que pasa el camión de la basura; el monto de los impuestos;

21 GERAL E. CAIDEN, *Administrative Reform*. Allen Lane, The Penguin Press, Middlessex, 1969, p. 3. (citado en Carrillo Castro, Alejandro, *op. cit.*, p. 25).

el tipo de uso del suelo de los predios de su colonia, la firma de deuda externa; son entre otras muchas, decisiones que determinan la vida diaria del mexicano y que son tomadas "a puerta cerrada" todos los días, hasta por funcionarios de "quinto nivel".

Por ello no hay nadie que sea totalmente inmune a estas acciones, ya sea para bien o para mal.

Así, un día se levantaron de la cama cientos de miles de burócratas y se enteraron de que formaban parte del PNDU y que estaban incluidos en el Prodetap, y que obviamente ello, repercutiría en sus vidas y en las de sus familias.

Base informativa de sustento para el Prodetap

La necesidad de la Reforma Administrativa con López Portillo provenía de la herencia de 822 organismos agregados a lo largo de la historia de la administración pública mexicana en distintas coyunturas y que estaba integrado por secretarías y departamentos de Estado, organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fideicomisos y comisiones de todos tamaños y para cumplir diversas tareas.²² El Plan Nacional de Desarrollo Urbano a su vez, surgía como una demanda de campaña presidencial, en el sentido de reordenar demográfica y territorialmente al país y el Prodetap, se veía como la salida lógica, en su papel de catalizador indicativo de este proceso. Veamos pues, cuales fueron los argumentos con los que se autojustificó el Prodetap y qué era lo que quería desconcentrar.

En 1978 el Sector Público empleaba un total de 1 722 224 personas de las cuales 558 144 (32%) estaban ubicadas en la ZMCM y 1 164 110 (68%) en el resto del país.²³

Se realizó un estudio a 16 dependencias del sector central excluyendo la Secretaría de Marina y la Secretaría de la Defensa Nacional, así como el Departamento del Distrito Federal. De las 900 entidades del sector paraestatal fueron consideradas 618 entidades. El gasto público federal corriente y de inversión de estas instituciones en el año de 1978 ascendía a 788 427 millones de pesos, de ellos 241 089 (31%) se canalizaron hacia la zona metropolitana de la ciudad de México y 547 338 millones de pesos (69%) hacia el interior del país.²⁴

Si sacamos la relación que existe entre el número de empleados públicos y el total de la población en el país ese año, vemos que de cada 38 habitantes uno es empleado público, sin embargo en la Ciudad de México esta relación es de 24 habitantes a un empleado público, la misma relación en provincia es de 45 a uno. Esto significaba que los servicios están más concentrados en la ciudad de México que en cualquier otra parte del país.

Con el presupuesto sucedía lo mismo, la erogación pública federal per cápita era de \$11 982.00, sin embargo en la ciudad de México, ésta ascendía a \$18 264.00

22 Alejandro Carrillo Castro, *op. cit.*, p. 96-98 (el número de organismos públicos varía de una fuente a otra).

23 SAHOP Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal. México, SAHOP, (síntesis versión preliminar), 1978, p. 11.

24 *Idem*, p. 10-11.

per capita, mientras que en provincia bajaba hasta \$10 405.00 per capita, 43% menos que en la ciudad de México.²⁵

El grado de concentración entre el sector central y el sector paraestatal variaba muy poco; por ejemplo en lo que se refería a personal y presupuesto el sector central, concentraba en la ZMCM el 33% de sus empleados y el 33% de su presupuesto (319 011 personas y 47 184 millones de pesos).

La concentración de recursos humanos en el sector central iba del 19 al 94% según la dependencia que analicemos. Doce de los sectores tenían una concentración superior al 50%, en cuanto al sector paraestatal los porcentajes variaban del 8 al 100% y en 9 casos el porcentaje era superior al 50%.²⁶

Los cuadros que a continuación se presentan permiten la especificación del grado de concentración por sector sea central o paraestatal.

Concentración de Recursos Humanos en el área de la Ciudad de México. Sector Central (empleados)

Sector	Nacional	Cd. México	% Cd. México	Sector	Nacional	Cd. México	% Cd. México
SPFI	3722	3501	94	ST	2005	1134	57
SPP	14025	12318	88	SSA	79754	43975	55
SRE	1647	1461	88	SCT	56567	28063	50
SC	6238	5152	83	DP	4208	2120	50
SG	5530	4270	77	PGR	2876	1338	47
STPS	3195	2413	76	SEP	589569	149164	25
SRA	10446	6651	64	SARH	85019	19654	23
SHCP	46074	26551	58	SAHOP	58145	11146	19
				Total	960020	319011	33

Fuente: SAHOP.²⁷

Ubicación territorial del presupuesto por Sector 1978. Sector Central (presupuesto)

Sector	Total	Presupuesto Cd. México	% del total	Sector	Total	Presupuesto Cd. México	% del total
SG	818	818	100	SHCP	7823	5201	66
SC	1114	1105	99	SSA	9894	4612	46
SPFI	778	748	96	PGR	513	238	46
SRE	836	800	96	SCT	10765	3981	37
SPP	3616	3271	91	SARH	14969	3856	26
ST	390	333	85	SEP	74373	18847	25
STPS	825	650	79	DP	1741	361	21
SRA	1657	1126	68	SAHOP	12099	1237	10
				Total	142211	47184	33

Fuente: SAHOP.²⁸

²⁵ *Idem*, p. 12.

²⁶ *Idem*, p. 12-13.

²⁷ *Idem*, p. 14.

²⁸ *Idem*, p. 15.

Sector Paraestatal no sectorizado

Grado de concentración de los recursos humanos en el área metropolitana de la ciudad de México 1978.

Sector	Empleados			Sector	Empleados		
	Total	Cd. México	% del total		Total	Cd. México	% del total
SSA	6194	6194	100	ST	1134	439	39
STPS	1947	1649	85	SPFI	330658	66203	20
SEP	13766	8646	63	SARH	33905	3205	10
SRA	1313	725	55	DP	7670	619	8
SCT	46278	23261	50	Conacyt*	804	796	99
SG	10883	5207	48	DIF*	9118	7102	78
SAHOP	2939	1413	48	ISSSTE*	34938	22499	64
SC	21695	10283	48	Infonavit*	2720	1528	56
SHCP	52190	21590	41	IMSS*	175039	57644	33
				Total	753204	239103	32

*Organismos no sectorizados (hasta ese año). Fuente: SAHOP.²⁹

El mismo Prodetap analizaba también el grado de concentración de las instalaciones, el tiempo que tardaban los empleados directamente en llegar a sus trabajos, el ruido a que se sometían, los transportes que utilizaban, etc., señalando lo siguiente: eran 3 400 instalaciones del Sector Público en la ciudad de México edificadas en 39 millones de m² de terreno y con 41 millones de m² de construcción, el 85% estaban en las Delegaciones Cuauhtémoc, Benito Juárez y Venustiano Carranza; 13% en Miguel Hidalgo, Azcapotzalco, Gustavo A. Madero e Ixtacalco, el otro 2% repartido en las demás. El 35% eran rentadas por 745 millones de pesos anuales. El tiempo que tardaban los trabajadores del Estado para llegar a su trabajo: menos de una hora, 56%; de 1 a 2 horas, 30%; de 2 a 3 horas el 7.2% y más de 3 horas el 5%.

La mayor parte de los viajes se hacían en vías con cantidades que varían de mil a quince mil vehículos en horas pico, con ruido de más de 70 decibeles, utilizando 2 470 autobuses, 420 vagón-viaje-metro y 154 mil autos no colectivos. Se utilizan 1.5 millones de horas-hombre al día en transportación.

El 77% de los empleados se concentraba en un 1.56% del área total. En suma, en la ciudad de México se concentraba el 20% de la población total del país, el 32% de empleados públicos y el 31% del presupuesto.³⁰

El Prodetap hacía además proyecciones para 1982 y concluye algunas cosas importantes entre las que se destacan las siguientes:

En 1975 había 576 089 empleados públicos del gobierno federal de los cuales el 33% se ubicaba en la ciudad de México. En 1978 aumentó en 68% (392 931 más) de los cuales el 33% (122 667) se encontraba en el área, con lo que consolidó el arraigo de aproximadamente 700 000 habitantes de la zona.

²⁹ *Idem*, p. 15.

³⁰ *Idem*, p. 19-21.

Para 1982 se advirtió un crecimiento de 48% respecto de 1978; es decir que de 1 722 224 en 1978 se pasaría a 2 548 889 en 1982. Se tenía programado establecer el 32% de los incrementos en la ciudad de México; si esto ocurriera habría 257 mil nuevos empleados públicos en el área y se arraigarían 1 400 mil habitantes, es decir, el 42% de lo que se tiene estimado para esta zona, que asciende a 3.3 millones.³¹

Hasta aquí puede verse que la lógica interna que sustentaba la necesidad del Prodetap era consistente y que había argumentos de sobra para llevar a cabo cualquier esfuerzo que fuera necesario para que la desconcentración de la administración pública coadyuvara al desarrollo de un nuevo sistema nacional urbano y dicho sea de paso, que esta redistribución en el territorio nacional la hiciera más eficiente, productiva y justa.

La propuesta del Prodetap

Ahora veamos cómo se planteó la desconcentración territorial para la administración pública federal, cuáles fueron sus modalidades y hacia dónde se podían desconcentrar sus dependencias centrales y sus organismos paraestatales.

El Prodetap plantea las tres formas básicas de desconcentración territorial:

- a) Desconcentración Total
- b) Desconcentración Parcial
- c) Reubicación por Incrementos

La Desconcentración Total es la que reubica a una entidad fuera de la ciudad de México. Esta reubicación incluía instalaciones y personal. Aunque Inmecafe quedó fuera del Prodetap por haberse realizado antes de que el programa fuera decretado, puede servir de ejemplo de este tipo de desconcentración.

La Desconcentración Parcial es aquella que planteaba la reubicación de algunas de las unidades que compongan la dependencia o unidad tales que por sus funciones puedan operar fuera de la ciudad de México sin que por ello perjudiquen su eficiencia, más bien lo que se busca es mejorarla.

La reubicación por incrementos es la que se aplica en aquellas instituciones que teniendo unidades desconcentradas en otras partes del país procuren enviar allá al nuevo personal que se contrate o bien que se contrate localmente para evitar seguir creciendo en la ciudad de México, como lo señalan las estadísticas analizadas anteriormente.

Todo parece que en estas tres formas de desconcentración y la forma en que se ejerciera el presupuesto federal, estaban las posibles soluciones de desconcentración de las dependencias centralizadas y entidades paraestatales del Sector Público.

En cuanto a la naturaleza del Sector Público, tenemos que las dependencias centralizadas eran instituciones de cobertura nacional que tenían un distinto énfasis en sus labores en cada estado. Salvo excepciones, tenían ya unidades administrativas a nivel estatal, radicadas principalmente en las capitales correspondientes.

En este caso se trataba de desconcentrar funciones y programas hacia esas entidades.

31 *Idem*, p. 21-22.

Las funciones que se desconcentrarían administrativamente serían las relacionadas con la realización, operación, producción y el servicio a usuarios.

No se trataba de transferir de la capital a las unidades administrativas que cumplieran funciones normativas, de coordinación o de evaluación, ya que esto hubiera implicado la pérdida de control de atribuciones de dominación federal, reservadas a estos organismos centralizadores de poder jurídico-políticos.

Por lo que se refiere a las entidades paraestatales, se incluían instituciones que tenían alcance nacional con actividades productivas que podían realizarse fuera de la ciudad de México. Las entidades de cobertura regional o estatal que no involucraran a la ciudad de México eran candidatas claras para transferirse completas a su lugar de acción, con la salvedad de las unidades que realizaran funciones de comercialización de productos y una pequeña representación de tramitación si el caso lo requiere, como el caso del Inmecafé.³²

El Prodetap analizó a 618 entidades paraestatales de las más de 900 que había en 1976 y encontró que 216 ya estaban desconcentradas, en otras 122 era viable su desconcentración por el carácter de sus funciones y ámbito de acción y que sólo 280 eran susceptibles de desconcentración en diversos grados. De esas 280 sólo 116 se incluyeron en el Prodetap, además de 14 unidades del sector central³³ sobre el particular no se pudieron conocer de viva voz de los coordinadores del Prodetap los criterios por los que no se incluyeron a todos en el programa.

Las proposiciones recibidas por el Prodetap de parte de cada uno de los sectores, en función de sus planes de desconcentración por reubicación de incrementos, era de 22 493 empleos con un presupuesto de 12 762 millones de pesos durante el quinquenio 78-82 para beneficiar 62 ciudades. El cuadro siguiente muestra estadísticamente tal propuesta:

Metas de reubicación de incrementos

Sector	Incremento en R.H.	Pres. quinquenal (ml. de pesos)	Ciudades sede beneficiadas	Sector	Incremento en R.H.	Pres. quinquenal (ml. de pesos)	Ciudades sede beneficiadas
SG	540	1813	9	STPS	1065	319	57
SRE	133	54	5	SRA	14166	3697	39
SHCP	220	728	7	ST	110	1120	2
SARH	4976	4409	8	DP	556	290	29
SCT	627	332	49	Total	22493	12762	205/62

Fuente: SAHOP.³⁴

En lo que se refiere a la Desconcentración Parcial proponían la reubicación de 16 370 empleos y 10 587 millones de pesos de presupuesto para beneficiar 54 ciudades. El cuadro siguiente nos ilustra su distribución cuantitativa por sector:

³² *Idem*, p. 21-22.

³³ *Idem*, p. 32.

³⁴ *Idem*, p. 28.

Metas de Desconcentración Parcial

Sector	Presupuesto R.H.	quinquenal (mil. de pesos)	Ciudades sede beneficiadas	Sector	Presupuesto R.H.	quinquenal (mil. de pesos)	Ciudades sede beneficiadas
SHPC	797	3471	17	SRA	2933	587	39
SARH	1951	3648	18	ST	9	5	1
SCT	270	48	3	DP	942	784	30
SAHOP	6000	299	31	ISSSTE	3467	1745	31
				Totales	16370	10587	170/54

Fuente: SAHOP.³⁵

La desconcentración de las 116 entidades y 14 unidades según el Prodetap se llevó a cabo en tres etapas.

Primera etapa. 10 entidades y 6 unidades del Sector Central con 3 mil 195 empleados y 4 559.2 millones de presupuesto quinquenal.

Segunda etapa. 84 entidades y 8 unidades del Sector Central con 17 mil 581 empleados y 45 846.6 millones de pesos de presupuesto.

Tercera etapa. 22 entidades con 9 mil 949 empleados y 20 536.3 millones de pesos de presupuesto.

Estas tres etapas estaban señaladas cronológicamente en torno a la aprobación del programa, pero no contaban con una fecha determinada para su realización; sólo decía que las entidades deberían entregar sus propuestas de desconcentración a los 3 y 6 meses respectivamente del momento de aprobación, pero no decía cuándo deberían de irse. Hay que hacer notar esto, porque el tiempo es uno de los puntos que sirven de referencia para evaluar el éxito o fracaso de cualquier programa y la vaguedad en este punto es lo que da el margen entre lo real y lo utópico.

En lo que se refiere a los aspectos específicos tales como, ¿qué dependencias o entidades se desconcentrarían?; ¿a qué ciudades sede se irían?; ¿en qué años del quinquenio 78-82 se sugirió que se cumpliera su desconcentración?; ¿cuánto personal desconcentrarían?; y ¿cuánto presupuesto se ejercería fuera de la ciudad de México?; se puede considerar que cada entidad o dependencia podría haber sido objeto de una evaluación particular para determinar si el programa era congruente y realista con sus objetivos.

Estrategias del Prodetap

Volviendo a las estrategias o métodos para llevar a cabo un programa de tal magnitud implicaba realizar una serie de acciones concretas en ámbitos distintos, el Prodetap distinguía los siguientes:

- Las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal.
- Las ciudades sede o centros desconcentradores que se seleccionen.
- El ámbito familiar y laboral del empleado público y su relación al ámbito comunitario de la ciudad sede.

³⁵ *Idem*, p. 31.

- El ámbito regional y su integración al desarrollo nacional.
- La propia ciudad de México.³⁶

Una vez identificados los ámbitos de acción era necesario determinar el qué hacer y para ello se requería de la implementación de una serie de programas específicos que permitieran la realización y alcance de los objetivos planteados, en el Prodetap. El mismo programa nacional proponía los siguientes programas específicos:

-Programas generales:

- Adecuación jurídica.
- Adecuación fiscal.
- Financiamiento.
- Adecuación administrativa.

-Programas preoperativos:

- Adecuación administrativa (dependencias o entidades).
- Orientación al personal sobre transferencia.
- Tratamiento al empleado que decide permanecer en la ciudad de México.
- Requerimientos de vivienda, salud y educación de los empleados y familias.
- Requerimientos físicos de la dependencia o entidad en la ciudad sede.

-En la ciudad sede:

- Vivienda, saturación y nuevos proyectos.
- Infraestructura, servicios y equipamiento urbano.
- Instalaciones físicas de la unidad.
- Nuevos asentamientos.
- Edificios públicos y racionalización de uso de espacios.
- Reservas territoriales.
- Instrumentos de regulación del desarrollo futuro.
- Prevención de la especulación de tierra y vivienda.
- Estímulos fiscales y otras medidas de fomento de actividad productivas.
- Financiamiento del desarrollo urbano.
- Adecuación cultural y educativa.

-En la ciudad de México:

- Aprovechamiento de inmuebles federales desocupados.

- En el ámbito regional de

- Promoción para la producción de bienes de la ciudad sede: consumo e insumos alimenticios.

Construcción de vías y sistemas de comunicación y adecuación del transporte interurbano.

- *Programas de transferencia:*

(dependencias o entidades)

Traslado de personas y menajes de casa.

Transporte de equipo técnico.

Contratación y capacitación de personal nuevo en la ciudad sede.

Bolsa de reubicación de trabajadores no transferidos.

Participantes en el Prodetap

Es importante saber, quiénes participarían en la desconcentración y qué papel desempeñarían. El Prodetap distinguía a varios participantes con distintas funciones.

Para la desconcentración deberían participar todas las entidades y dependencias administrativas públicas federales, de acuerdo a sus funciones y atribuciones legales, fueran éstas de carácter activo, normativo, de coordinación o de apoyo.

Sujetos activos: entidades y dependencias de la Administración Pública Federal y las ciudades sede.

Sujetos normativos: Proporcionar los lineamientos políticos. SAHOP, Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República y SPP.

Sujetos Coordinadores: Integra el programa y coordina todos los organismos públicos SAHOP y los coordinadores de sector.

Sujetos de apoyo: a) Organismos públicos y organismos gremiales (entidades que suministran insumos para el proceso de transferencia: SPFI, SHCP, SCT, SDN, FN de México, FSTSE, Sindicatos, Comisión de Recursos Humanos del gobierno federal. Gobierno estatal y municipal de la ciudad sede, asociaciones cívicas y grupos locales de interés privado). b) Entidades que condicionarían las ciudades sede:

1. En planeación y programación: SAHOP, SPP, Coordinadores de sector y gobiernos y órganos de planificación social.

2. Operación: SAHOP, Coordinadores de Sector, organismos ejecutores, gobiernos locales, instituciones de financiamiento.

Viabilidad del Prodetap

De esta manera el Prodetap se ubicó dentro de una estructura organizativa en la que se consideraba la compleja división del trabajo que existía al interior del Sector Público, la diversidad de funciones que se cumplían, los niveles jerárquicos de toma de decisiones y ejecución de actos administrativos, normativos o evaluativos.

También se trataba de considerar los grados de independencia que existían entre los organismos del Estado y sus trabajadores, así como la influencia de sectores sociales pertenecientes a la sociedad civil en que operaría el programa de desconcentración.

Aparentemente tomó en cuenta el escenario económico y político en que se desarrollaría, pero lo hizo en forma superficial, sin considerar los aspectos estructurales que determinan los niveles del cambio que se podían lograr sobre desarrollo urbano, en una sociedad subdesarrollada y dependiente, determinada por el interés privado de las grandes empresas que operaban en el país y las fluctuaciones económicas del capitalismo mundial.

Como planteamiento moderno de proyecto social el programa parecía congruente. Se derivaba en forma lógica de una estructura superior en planeación como eran el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y la Reforma Administrativa, planteó en forma clara sus objetivos, definió sus estrategias, fue en busca de argumentos que justificaran sus proposiciones, identificó a los participantes, repartió obligaciones, distinguió sus ámbitos de acción y llegó a los niveles de especificación operativa; sin embargo hay que reconocer que por lógico que haya parecido, no se concretó dentro del sexenio que lo engendró y difícilmente habrá sobrevivido en los archivos muertos de la desaparecida SAHOP; de ahí la importancia de rescatarlo como experiencia de planeación de Estado y traerlo al plano de fines de siglo, para medir su grado de aplicabilidad, ya que la desconcentración es un proceso, que junto con otras políticas de desarrollo, habrá de darse en este país.

Burocracia y desconcentración

Una vez concebido el Prodetap en sus aspectos de institucionalidad administrativa (políticas, estrategias, objetivos, metas, etc.), era necesario replantear el problema humano: ¿cómo saber si la gente está realmente dispuesta a emprender la aventura de cambiar la Ciudad de México, por una pequeña o mediana ciudad de provincia?; ¿cómo medir la probabilidad de que el personal de los diferentes organismos del Estado realmente se puedan mudar con éxito, junto con sus familias hacia la ciudad en donde le sea requerido por el Prodetap?; ¿quiénes sí, cuántos no?, ¿qué los detiene o qué los anima a irse? Estas y muchas otras interrogantes eran necesarias de ser contestadas antes de tomar cualquier decisión al respecto. Obviamente estábamos pensando en sectores de la burocracia mexicana de todos los niveles.

En algún sentido nos puede ser útil lo que en su momento Max Weber pensaba de las burocracias futuras, en tanto clases sociales que se apoderan del aparato del Estado para dirigir desde ahí a la sociedad en su conjunto: la sociedad moderna llegará a ser dirigida por una dictadura burocrática basada en una rígida división del trabajo, con una exigente especialización de funcionarios.

Los funcionarios que forman parte de la estructura burocrática están sometidas a las siguientes regulaciones:

- a) La relación con su cargo es meramente objetiva;
- b) una jerarquía administrativa y rigurosa;
- c) competencia muy precisa;
- d) seleccionados libremente en -principio-;
- e) calificados profesionalmente;

- f) retribuidos en dinero y prestaciones sociales;
- g) su carga es principalmente profesional;
- h) hay un escalafón que permite hacer carrera;
- i) una rigurosa disciplina y vigilancia administrativa».³⁷

Obviamente Weber se refería a las burocracias de los Estados industriales, no obstante forzar el símil de sus conceptos con la burocracia mexicana, nos permite repensar a los servidores públicos mexicanos de nivel medio, que el Prodetap arrastraría en su dinámica desconcentradora y los pondría en la disyuntiva de irse o quedarse en la ciudad de México; de mantener su trabajo o ser reubicado o liquidado; de probar suerte o petrificarse ante las posibilidades de estos cambios.

Aquí podemos argumentar en favor del fracaso del programa, el momento de relativa independencia o autonomía que vive por aquellos años la administración pública por sobre el sistema político, en el sentido en que lo plantea Ma. del Carmen Pardo, poniendo a la burocracia con una oportunidad de negociación inusual frente a la clase política del Estado, sin mediación de partidos ni otras organizaciones políticas o sociales.

De hecho afirma que: "los funcionarios (la burocracia) pueden frenar y retrasar la ejecución de decisiones con lo que desvían el impulso político...

La burocracia puede atentar contra la estabilidad del sistema político si hace mal uso de su memoria o del tiempo en que debe ejecutarse una decisión. Puede influir para que una política (que no le conviene) se aplase hasta el punto de poner en entredicho el prestigio de su gobierno".³⁸ Obviamente la desconcentración del sector público le afectaba directamente, de allí el interés por saber su posición frente al programa.

Era pues necesario tener una visión aproximada de las características socioeconómicas del personal al servicio del Estado en aquel momento, de sus expectativas, de su opinión sobre la desconcentración y sobre sus actitudes en caso de ser incluidos en un programa de esta naturaleza.

Aportaciones del Instituto Mexicano de Estudios Sociales al Prodetap

Ante tal situación la SAHOP encargó al Instituto Mexicano de Estudios Sociales (IMES), se abocara a un estudio en coparticipación con asesores del Prodetap para analizar las opiniones y actitudes de los empleados públicos en relación a la desconcentración según su edad, sexo, estado civil, institución donde trabajaban, etc., así como aspectos de su forma de vida y su familia. A continuación analizaremos los detalles que consideramos más relevantes del estudio.

El estudio actuó sobre una muestra de 202 empleados que trabajaban en 10 instituciones del sector público. En la elección de la muestra de empleados se consideraron las siguientes categorías:

- Tipo de contratación (base, confianza)
- Sexo
- Edad
- Ingreso

³⁷ Jorge Sánchez Azcona, *Introducción a la Sociología de Max Weber*, México, Porrúa, 1973, p. 189-190.

³⁸ IMES *Actitudes y opiniones de los empleados públicos hacia la desconcentración*, México, IMES 1978.

En lo que se refiere a la muestra de instituciones hay que distinguir que en ningún caso se trató de dependencias centrales, sino de organismos descentralizados con diferentes actividades, en los ramos de servicios, investigación y producción. Señalo esto, porque puede variar mucho la opinión y la actitud de un empleado de dependencia central, al saber que su institución tiene mayores posibilidades de brindarle una oportunidad de elegir entre irse a un lado u otro o bien dejarlo donde está; esto debido a la magnitud de una Secretaría o Departamento de Estado que cuenta con unidades en innumerables partes del país, incluyendo la ciudad de México, donde habitan los encuestados.

A continuación se presenta un cuadro donde se pueden apreciar las instituciones consideradas en el estudio, el número de empleados por institución y el porcentaje respecto a la muestra.

Los resultados son muy interesantes, pues la actitud y opinión cambia en función de las variables que se manejen en el cuestionario. Por ejemplo en torno a las desventajas o posibles dificultades en el proceso de desconcentración el estudio maneja cinco indicadores: conflicto laboral, problemas familiares, resistencia a dejar el D.F., costo del traslado y desconexión de la entidad a la que se les quiere llevar con el D.F. Las respuestas de los empleados muestran que en cuatro de los cinco indicadores habrá elevado grado de dificultad. El cuadro que aparece a continuación da una visión cuantitativa de tal afirmación.

Muestra del estudio		
Institución	Número de empleados	% sobre la muestra
Comisión Nacional de Salarios Mínimos	21	10.4
Centro de Investigaciones Agrarias	17	8.4
Fideicomiso para el Fomento, Desarrollo y Mejoramiento de la Ganadería Ejidal del país	20	9.9
Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera (ANAGSA)		
Alimentos Balanceados de México, S.A. de C.V. (Albamex)	21	10.4
Comisión Reguladora de la Tenencia de la Tierra (Corett)	22	10.9
Instituto de Investigaciones Eléctricas	17	8.4
Tabacos Mexicanos, S.A. de C.V. (Tabamex)	22	10.9
Rassini Rheen, S.A. de C.V.	23	11.4
Centro de Investigaciones Superiores del Instituto Nacional de Antropología (CISINAH)	17	8.4

Fuente: IMES.³⁹

La actitud hacia un posible traslado no es muy positiva, pues sólo 23% del personal está a favor, 29% sólo relativamente y 48% está en contra; esto significa que se puede encontrar una seria resistencia por parte de los empleados para participar en el programa de desconcentración.

Lo mismo ocurre cuando se pregunta sobre disponibilidad individual frente al traslado, pues sólo al 25% le es bastante fácil, a un 40% no le es muy fácil y al

35% restante le es difícil o muy difícil. En relación al involucramiento de familiares, sigue habiendo una respuesta positiva en el 25%, pero otro 44% tendría dificultades y el 31% no lo aceptaría.

Grado de dificultad atribuido a posibles obstáculos del Programa de desconcentración

Obstáculos	Elevado	Bajo	Sin dificultad	Total
Posibles conflictos de tipo laboral	34	20	46	100
Problemas familiares del personal	69	22	9	100
Dificultad para la resistencia del personal a dejar el D.F.	78	12	10	100
Costo del traslado	78	10	12	100
Problemas de desconcentración de la entidad con los que se quedan en el D.F.	48	24	24	100

Fuente: IMES.⁴⁰

Cuando se analizan ciertas actitudes, por ejemplo la afección de las relaciones familiares en función de la actividad de la entidad (investigación, servicios y producción) encontramos que los empleados de investigación se inclinan más fácilmente a la vida en provincia (60%); los de servicios poco menos (45%) y los de producción (39%), esto es muy significativo, pues hay que tomar en cuenta que es más importante desconcentrar industrias contaminantes, que oficinas o gabinetes de investigaciones y los resultados del estudio se dan en sentido opuesto.

El sexo es determinante en cuanto a este asunto, pues el 49% de las mujeres encuestadas no aceptan ir a provincia, mientras que entre los hombres el 37% muestran tendencias favorables.

La edad tiene gran influencia, pues entre los empleados de 31 a 40 años encontramos que 23% se muestran favorables, 51% tienen una opinión media y sólo 26% se oponen.

Con respecto a la edad de los hijos, los que tienen hijos pequeños, que deben coincidir con los empleados entre 30 y 40 años, manifiestan un 22.5% de aceptación; los que tienen hijos mayores de 18 años aceptan en mayor grado 30.5%.

Según la forma de posesión de la habitación, los que tienen casa propia no aceptan en un 40%; los que la rentan no aceptan en 25%. Estas revelaciones son lógicas de acuerdo con el grado de dificultad que tiene dejar una casa propia y una rentada. También hay alto grado de resistencia al traslado (50%) cuando tres o más miembros de la familia aportan para el gasto familiar.

Se puede sacar una conclusión en torno al ámbito familiar; las familias que no desean ir a provincia son aquellos que tienen hijos menores de 12 años, con vivienda propia y cuando son más de tres las personas que contribuyen al sustento familiar.

En base al status ocupacional: de confianza y de base, no se encontraron diferencias marcadas en su tendencia por la desconcentración, por lo que no se justifica un tratamiento diferencial en el Prodetap.

Según los ingresos: los que ganan menos de 5 mil pesos y más de 10 mil muestran una tendencia por permanecer en la ciudad de México aunque tengan dificultades para conseguir otro trabajo en el sector público y por el contrario los que ganan entre 5 mil y 10 mil pesos se manifiestan más positivamente por la provincia si se les mantiene su trabajo; este mismo estrato declara que le sería más fácil o no muy fácil el traslado (69%); mientras los que ganan más de 10 mil se manifiestan en un 64% y los de 5 mil sólo un 58%; así tenemos que los que ganan menos de 5 mil a 10 mil se muestran positivos en mayor grado y los que ganan más de 10 mil quedan en una posición intermedia.⁴¹

Sexo. Las mujeres muestran mayor inclinación por quedarse en la ciudad de México aunque tengan pocas posibilidades de trabajar en el sector público. Cuando se les pregunta si les sería difícil irse a provincia en caso de que se desconcentrara su entidad, las mujeres siguen presentando más resistencia al traslado, aunque son en especial las casadas las que adoptan esta actitud. El hombre mantiene en general una actitud predominantemente favorable al traslado.

Edad. Los mayores de 45 años preferirían en un 30% quedarse en la ciudad de México; los que tienen entre 31 y 45 años se muestran más favorables a irse para mantener su trabajo (85%). Los menores de 30 años se irían en un 80%.

Sobre el grado de facilidad para irse, los mayores de 45 años sólo se pronuncian por fácil o no muy fácil un 55%, los jóvenes menores de 30 años se manifiestan ahora indecisos o imposibilitados en un 78% y los de 31 a 45 años se mantienen muy favorables al traslado señalando que les es fácil salir en un 31% y difícil sólo en 10%.

También se encontró en los que tienen hasta 30 años, pero son casados, presentan una fuerte resistencia al cambio.

Estado civil. Los viudos y divorciados se presentan con actitud muy positiva (46% muy fácil), los casados y solteros muestran indecisión, aunque estos últimos en forma más negativa.

Núcleo familiar. Las familias formadas sólo por los cónyuges contestan en un 79% que les sería fácil o no muy fácil salir de la ciudad de México; las familias con hijos y las que además de hijos tienen otros familiares contestaron igual en un 66% y los solteros o sin familia de formación sólo en un 62%. Esto significa que las familias más predispuestas son las que están formadas sólo por los cónyuges.

Al final el estudio concentra un cuadro con la síntesis gráfica de las actitudes predominantes en las opiniones personales de los entrevistados de aceptación o no al traslado a provincia, si su entidad se desconcentrara.

41 Comisión Nacional de Salarios Mínimos, "Sueldo mínimo diario promedio general: 1978/ \$99.37; 1979/ \$116.02; 1980/ \$136.62", en *La Economía en Cifras*, México, Nafinsa, 1981, p. 356.

Síntesis de actitudes por categorías de empleados públicos

Actitudes de los entrevistados

Situaciones socio-familiares	Categorías de entrevistados		
	Positivas	Intermedias	Negativas o Indecisas
Actividad principal de las entidades	Servicios	Investigación	Producción
Tamaño de las entidades	Chicas	Grandes	Medianas
Según niveles de ingreso	más de 10000*	entre 5000 y 10000	menos de 5000
Según el sexo	Hombres	Mujeres	
Según la edad	Hasta 30 años	Entre 31 y 45 años	más de 45
Según el estado civil	viudos casados solteros divorciados	viudos casados solteros divorciados	
Según la integración del núcleo familiar	sólo los cónyuges	cónyuges con hijos solamente	cónyuges con otros familiares

* En esta categoría aparecen claros dos subgrupos extremos opuestos en sus actitudes.

Fuente: IMES.⁴²

El análisis de este cuadro permite dar algunas conclusiones generales; se muestran favorables al traslado: los empleados de instituciones dedicadas a la investigación y servicios; según su tamaño los empleados de grandes y pequeñas instituciones; los empleados que tienen sueldos intermedios entre 5 mil y 10 mil pesos; los hombres en general y las mujeres solteras en particular; los empleados menores de 45 años, sobre todo los mayores de 30; los empleados casados y con hijos. Para terminar con el análisis del estudio se presenta otro cuadro de síntesis de respuestas significativas hechas sobre las tres áreas temáticas elegidas por el estudio.

Síntesis general del total de porcentajes obtenidos en las preguntas más significativas de las distintas áreas temáticas

Preguntas correspondientes a las distintas áreas

	Porcentaje de respuestas obtenidas según su significado		
	Actitudes positivas	Actitudes indecisas o ambivalentes	Actitudes negativas
1.- Dimensión social y urbana			
- Score de respuestas respecto a la importancia atribuida al conjunto de conveniencias de la vida en ciudades de provincia	60% mucha importancia	34% importancia regular	6% poca o ninguna
- ¿Le gusta a usted la idea de trabajar y vivir en provincia?	36% mucho	33% regular	31% poco o nada
- De las siguientes alternativas, ¿cuál escogería usted?			
A) Vivir en provincia conservando su trabajo actual.	80% (A)		20%

	Actitudes positivas	Actitudes indecisas o ambivalentes	Actitudes negativas
B) Vivir en Ciudad de México con pocas posibilidades de continuar trabajando en el sector público.			
- Score de respuestas acerca del conjunto de problemas que suscita la vida en el D.F.	96% muchos problemas	3% regular	1% poco o nada
- ¿Creó usted que es adecuado que se desconcentren las dependencias?	88% grupo A		
- Sí, convendría que todas estuvieran fuera del D.F.	11%		
- Sí cuando no exista motivo para realizar su trabajo en el D.F.	51%		
- Sí, sólo en el caso de entidades cuyo trabajo esté ligado a una zona en particular del país.	26%		
	88%		
	(subtotal)		
B) No, no es conveniente.	12%		12%
	100% (total)		grupo B
2.- Dimensión laboral.			
- De acuerdo a la función que desempeña su entidad ¿cree que sería conveniente que la misma se desconcentre?	23% sí, definitivamente	29% sí, relativamente	48% es conveniente
- ¿Cree usted que sería conveniente que cuando una entidad se desconcentre, se le diera participación al personal en el proceso y en las acciones de desconcentración?	56% sí, en gran medida	34% sí, pero sólo en algunos aspectos	10% no
3.- Dimensión personal.			
	25% bastante fácil	40% no muy fácil	14% muy difícil
- ¿En el caso de que su dependencia se tuviera que ir al interior de la República le resultaría a usted fácil irse a vivir a provincia?		21% difícil	

Fuente: IMES.⁴³

Este último cuadro parece dar resultados más alentadores para la desconcentración, sin embargo hay que pensar en que se trata de opiniones muy descomprometidas, sobre todo las planteadas en el área social urbana. Nótese como en el área laboral, cuando ya se involucra directamente a su entidad la aceptación se reduce notablemente y en la dimensión del área personal se mantiene sólo el 25% en una postura positiva.

En general el estudio fue revelador por la metodología específica que desarrolló y pudo servir de base para conocer al grupo de referencia y tomar medidas muy específicas para una desconcentración eficiente y efectiva, pero la conclusión general que deja, es de que había fuerte resistencia al traslado, aunque esta conclusión personal, contradice las conclusiones de los investigadores del IMES, que se vieron influidas por el entusiasmo reformista del Estado, en tanto que el Prodetap se concebía como la punta de lanza de un proyecto de mayor envergadura que era el PND, en el que estaban inscritos la RA y el PNDU.

Desarrollo urbano y desconcentración

Antes de entrar al análisis particular de la metodología planteada por el Prodetap para determinar las entidades y ciudades con mejores condiciones para ser receptoras de la desconcentración, veamos el concepto que tiene Alfonso Iracheta sobre el papel del planificador urbano:

...la planeación urbana es antes que otra cosa una actividad política, impregnada de valores y sujeta por lo tanto, a preferencias y a toma de posiciones, de parte de quien la ejercita. El planificador, al formular planes y programas de desarrollo urbano, al tomar decisiones día a día y al encarar los problemas de una ciudad determinada, ejerce una o varias opciones y no otras. Y estas opciones son políticas, y afectan o benefician a ciertos grupos sociales y no a otros.⁴⁴

Estamos de acuerdo, no sólo en que la elaboración y ejecución de un plan tiene implicaciones políticas, sino desde las intenciones que se tienen antes de hacerlo aparecer ante la opinión pública. Por lo anterior, participar como planeador en el grupo de decisión para diseñar el Prodetap, era fundamental desde el punto de vista político y secundario desde el punto de vista técnico. Otro aspecto importante para la posibilidad de una exitosa política de desconcentración era el que se refería a las ciudades sede de la desconcentración; en torno a ellas es que se pensó estructurar el sistema urbano que imperaría para el año 2000.

En la década de los ochenta, todavía parecía difícil pensar en que la población de la ciudad de México tuviera interés por dejar de vivir en la ciudad mejor equipada de todo el país, en la que se encontraban los mejores servicios educativos, médicos, recreativos, y algo que era indispensable, mejores posibilidades de empleo para los bien calificados y donde estos podían cristalizar otras expectativas de carácter político, social y cultural.

Indudablemente aún hoy, no hay en todo el país ciudad mejor dotada de infraestructura urbana que la ciudad de México; y por lo menos hasta ahora no se ve una intención abierta de que personas o sectores sociales que disfrutaban de servicios y empleo, quieran irse a provincia, a menos que se les asegure que su desconcentración les acarrearán ventajas importantes.

Se tienen muchos problemas viviendo en la ciudad de México: el tránsito, el ruido, el smog, la delincuencia, las colas para el cine y el teatro, la inseguridad o cualquier otra cosa, pero hasta ahora esto no es un factor de rechazo lo suficientemente fuerte como para obligar a las personas a hacer su maleta e irse a la aventura con sus familias o sin ellas, para ver cómo les irá en alguna ciudad de provincia.

¿Qué es lo que ocurre en realidad?; ¿porqué la gente no se va a ciudades más pequeñas en donde las molestias de la vida de la gran metrópoli se aminoran?. Volvemos al mismo punto: por qué en la provincia, con excepción de Guadalajara y Monterrey, no se reproducen las formas de vida y confort urbano que acostumbra los capitalinos; por qué la idea del capitalino acerca de la provincia, es de un

lugar a donde se va de vacaciones, a un hotel, a la playa, a una cabaña en el bosque; en donde los problemas del trabajo son olvidados, el uniforme o la ropa formal de oficina se queda en la casa; ahí lo que se hace es descansar, deporte, paseos y diversión.

El proyecto específico de desconcentración que nos ocupa, es un proyecto especialmente dirigido a un sector de la población que en la escala social se ubica en las clases medias; para que sea factible, es necesario considerar las formas de vida, expectativas e ideales de esta clase. En este sentido estamos de acuerdo con lo que se interpreta de la obra de Johnson⁴⁵ en el sentido de que las clases medias suponen una suerte de progresismo innato, que a pesar de su heterogeneidad,⁴⁶ sus intereses convergen en lo que a políticas urbanas se refieren, pues se identifican con todo lo que favorece al desarrollo económico, urbano, educativo, industrial, comercial y de servicios.

Desde esta perspectiva se debe ver si el proyecto de ciudades sede cumplía a corto o mediano plazo con el mínimo de requisitos para la reproducción de la vida de estas clases medias, dentro de las que se encuentra la burocracia del Estado. La desconcentración pensada así no es fácil, es como querer navegar contra la corriente, o más difícil todavía, como si quisiéramos invertir la dirección del cauce de un río, pues todas las tendencias nos muestran que la gente del campo y de las pequeñas ciudades, busca una oportunidad para irse a las grandes ciudades y en cuanto se les presenta la aprovechan, ya que ésta puede significar el ascenso en la carrera social hacia las clases medias urbanas. Por ejemplo, las siguientes tablas nos muestran como se comportó la transición de población rural a urbana de 1900 a 1979 en México.

Transición demográfica (en miles)

	Total	Urbana	Rural		Total	Urbana	Rural
1900	13,607.3	2,639.8	10,967.5	1940	19,653.6	6,898.4	12,755.2
1910	15,160.4	3,668.8	11,491.6	1950	25,791.0	10,986.9	14,804.1
1921	14,334.1	4,472.2	9,861.9	1960	34,923.1	17,706.1	17,217.0
1930	16,552.6	5,545.1	11,007.5	1970	50,694.6	29,757.7	20,936.9
				1979	67,899.0	44,609.6	23,289.

(en porcentajes)

	Total	Urbana	Rural		Total	Urbana	Rural
1900	100.0	19.4	80.6	1940	100.0	35.1	64.9
1910	100.0	24.2	75.8	1950	100.0	42.6	57.4
1921	100.0	31.2	68.8	1960	100.0	50.7	49.3
1930	100.0	33.5	66.5	1970	100.0	58.7	41.3
				1979	100.0	65.7	34.3

Fuente: Consejo Nacional de Población.⁴⁷

45 J. J. Johnson, *Political Change in Latin America: The Emergence of the Middle Sector*, Stanford University.

46 Luis Ratinoff, "Los nuevos grupos urbanos: Las clases Medias", en Lipset y A. E. Solari, *Elites y Desarrollo en América Latina*, Buenos Aires, ed. Paidós, 1967, p. 71-102.

47 Consejo Nacional de Población, *México Demográfico*, México, Consejo Nacional de Población, 1979.

Estos datos nos permiten captar la vertiginosidad del proceso rural a lo urbano en el caso de un país en vías de desarrollo como México, en el que obviamente la movilidad social corre paralela, al menos de los cuarenta a mediados de los setenta.

Otro indicador para medir el advenimiento de estos sectores sociales en México es considerar la tasa de crecimiento anual de las capitales y algunas otras ciudades de importancia.

Tasa de crecimiento anual en las capitales y principales ciudades del país 1970-1980 (en miles)

Capitales	1970	1980	%	Capitales	1970	1980	%
Distrito Federal	6874	9991	3.8	Cuernavaca, Mor.	134	295	8.2
Aguascalientes, Ags.	181	233	2.6	Tepic, Nay.	88	137	4.5
Mexicali, bc	267	495	6.4	Monterrey, NL	858	1702	7.1
La Paz, bcs	46	87	6.6	Oaxaca, Oax.	100	170	5.4
Campeche, Camp.	70	105	4.1	Puebla, Pue.	402	771	6.7
Saltillo, Coah.	161	243	4.2	Querétaro, Qro.	113	178	4.6
Colima, Col.	58	85	3.9	* Chetumal, Q Roo	24	45	6.5
Tuxtla Gutiérrez, Chis.	67	104	4.5	San Luis Potosí, SLP	230	338	3.9
Chihuahua, Chih.	257	402	4.6	Culiacán, Sin.	168	281	5.3
Durango, Dgo.	151	239	4.7	Hermosillo, Son.	117	304	10.0
*Guanajuato, Gto.	37	48	2.6	Villahermosa, Tab.	100	182	6.2
*Chilpancingo, Gro.	36	74	7.5	Cd. Victoria, Tamps.	84	142	5.4
Pachuca, Hgo.	84	106	2.4	* Tlaxcala, Tlax.	10	13	2.6
Guadalajara, Jal.	1194	2178	6.2	Jalapa, Ver.	122	212	5.7
Toluca, Mex.	114	234	7.5	Mérida, Yuc.	212	344	5.0
Morelia, Mich.	161	238	4.0	Zacatecas, Zac.	50	67	3.0

Tasa de crecimiento anual. Otras ciudades 1970-1980

Acapulco de Juárez, Gro.	174	335	6.8	Poza Rica de Hidalgo, Ver.	120	196	5.0
Cd. Juárez, Chih.	407	680	5.3	Reynosa, Tamps.	137	240	5.8
Cd. Obregón, Son	114	190	5.2	Tampico, Tamps.	180	428	9.0
Irapuato, Gto.	365	596	5.0	Tijuana, BCN	277	542	6.9
Matamoros, Tamps.	138	258	6.5	Torreón, Coah.	223	416	6.4
Mazatlán, Sin.	120	206	5.6	Veracruz, Ver.	214	333	4.5
Nuevo Laredo, Tamps.	138	258	6.5				

Según las estimaciones realizadas, para 1980 las ciudades que crecieron más son: Hermosillo, Tampico, Cuernavaca, Chilpancingo y Toluca.

Las que crecieron a ritmo más lento: Pachuca, Tlaxcala, Guanajuato, Aguascalientes y Zacatecas. *Estimación del Consejo Nacional de Población.

Fuente: Consejo Nacional de Población.⁴⁸

Como se puede observar, los índices de crecimiento presentan variantes muy considerables entre unas y otras ciudades, por ejemplo, mientras Hermosillo crece a un ritmo de 10% anual, Pachuca crece sólo al 2.4 %. Este es sólo un caso

comparativo para el cual podemos encontrar muchas hipótesis; quizás una de ellas es que la cercanía de Pachuca con la ciudad de México sea determinante para que a la gente se le facilite la emigración; en cambio en Hermosillo, ciudad lejana del centro donde los servicios educativos hasta de nivel superior eran de alta calidad y donde había creación de empleos por el auge industrial norteamericano se prestó a una inmigración vertiginosa.

Este tipo de problemas están poco estudiados en México; aunque se cuenta ya con gran cantidad de información clasificada y procesada, pocas son las investigaciones básicas que pueden explicar a fondo estos comportamientos demográficos.⁴⁹

Estos datos nos dan una semblanza de la magnitud de las ciudades más pobladas del país y la desproporción que hay en cuanto a la cantidad de habitantes. Viendo estas desproporciones y sus tendencias confirmamos que la estructura urbana favorece más la concentración que la desconcentración, por lo que se hace difícil pensar que el Prodetap por sí solo hubiera podido revertir el problema.

El análisis de la cantidad de población por entidades, también nos permite ver que había desequilibrio cuantioso en su distribución territorial, por ejemplo en sólo 4 entidades, Distrito Federal, México, Veracruz y Jalisco se localizaban a cerca de 27 millones de habitantes (40%) del total, no siendo los estados más grandes territorialmente hablando, todo esto nos da una idea de las desproporciones que afectaban en el campo urbanístico y demográfico del país para llevar a cabo un proceso de desconcentración que tuviera éxito a mediano y largo plazo, considerando que era la burocracia misma y otros sectores de la clase media a los que se quería movilizar.

El Prodetap, más con optimismo pragmático que con un soporte teórico-metodológico riguroso del problema, dio por buena la selección hecha por el Plan Nacional de Desarrollo Urbano de 50 ciudades, para usarlas como sede de la desconcentración. Estas ciudades se encontraban ubicadas en todas las entidades políticas del país exceptuando al D.F., las ciudades son las siguientes:

Localización de las Ciudades Sede

Zona Norte		Zona Centro		Zona Sur	
La Paz	Durango	Aguascalientes	Córdoba	Coahuila	Tuxtla Gutiérrez
Ensenada	Torreón	Tepic	León	Villahermosa	Salina Cruz
Mexicali	Chihuahua	Cd. Guzmán	Querétaro	Campeche	Oaxaca
Hermosillo	Monclova	Colima	Guanajuato	Mérida	Iguala
Guaymas	Monterrey	Guadalajara	Uruapan	Chetumal	Chilpancingo
Cd. Obregón	Saltillo	Irapuato	Morelia		
Los Mochis	Cd. Victoria	Jalapa	Toluca		
Culiacán	Tampico	Veracruz	Cuernavaca		
Mazatlán	Cd. Valles	Tlaxcala	Orizaba		
Zacatecas	San Luis Potosí	Puebla	Pachuca		

Nota: Gómez Palacio y Lerdo son consideradas conurbaciones de Torreón, Minatitlán de Coahuila y Madero de Tampico.

49 El Colegio de México, *Revista Economía y Demografía*, México, El Colegio de México, Diversos números, 1970 a la fecha.

Dejemos que el propio Prodetap nos señale los criterios de esta selección: Como lo que se pretende es lograr el crecimiento armónico del país, se han escogido, en principio, ciudades que por sus características económicas, geográficas, urbanas y administrativas poseen un potencial importante de desarrollo. Estas ciudades son el receptáculo del futuro crecimiento de las entidades y dependencias del gobierno federal.

La selección obedece no sólo a las necesidades de operación y prestación de servicios públicos, sino también a los objetivos y lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo Urbano que las señala como prioritarias.⁵⁰

Basándose en diversas fuentes de información y análisis el Prodetap realizó un estudio para medir y clasificar a las entidades y ciudades sede según el grado de desarrollo y la influencia económico-social que tenían en la zona donde se localizan considerando los indicadores siguientes:

Fórmula e indicadores utilizados para determinar la capacidad de desarrollo de cada Estado

Formula: Nivel de desarrollo=bienestar relativo estatal

Población urbana

Indicadores de bienestar:

Índice de desarrollo socioeconómico:

- | | |
|---|---|
| - Producto bruto por habitante. | - Participación del sector industrial en el PIB. |
| - PEA en el sector industrial según la PEA. | - Índice de capitalización agrícola. |
| - Participación del área de riego respecto a la superficie laborable. | - Consumo de energía eléctrica por habitante. |
| - Consumo de gasolina. | - Mortandad infantil por cada 10 mil nacidos vivos. |
| - Consumo de azúcar por habitante. | - Porcentaje de viviendas con servicio de agua potable. |
| - Porcentaje de población que usa calzado. | - Porcentaje de población que sabe leer y escribir. |

Fuente Prodetap⁵¹

50 SAHOP *Diagnóstico de Capacidad de las Ciudades Sede*, México, SAHOP-Prodetap, 1978.

51 SAHOP *¿Qué es el Prodetap?*, México, SAHOP-Prodetap, 1978.

Las conclusiones de este estudio en lo que se refiere al grado de desarrollo de los estados se sintetizan en el cuadro siguiente:

Grado de desarrollo de los estados				
Nivel de desarrollo	Estados con + 100 mil habs.	núm. ciudades	% población total del país	% población urbana del país
Alto creciente	5	7	22	40.04
Mediano creciente	6	10	18	19.45
Dual mediano creciente	10	10	33	28.60
Bajo estancado	11	3	29	11.45

Fuente: Prodetap ⁵²

Puede verse como sólo 11 de las 32 entidades se consideraron de acuerdo a los parámetros establecidos por el estudio de mediano creciente o alto creciente desarrollo, las otras 21 entidades quedaron en una situación transitoria hacia un desarrollo bajo estancado. Sólo 7 de las 30 ciudades mayores de 100 mil habitantes se encontraban en un estado de desarrollo alto creciente y el 22% de la población participaba en un ambiente de desarrollo creciente; del medio urbano sólo el 40.04% de la población habitaba en una zona de desarrollo alto creciente.

Ahora veamos el caso particular de las ciudades; según el estudio del Prodetap, se puede clasificar a las ciudades sede en base a su radio de influencia, en regionales, estatales y locales (categorías que van de más a menos).

El cuadro que presentamos a continuación muestra como quedaron agrupadas las ciudades:

Centros de Población

Centros estatales	Local	Entidad a la que pertenecen	Centros estatales	Local	Entidad a la que pertenecen
Aguascalientes		Aguascalientes	Monterrey	Nuevo León	
Mexicali		Baja California	Oaxaca	Salina Cruz	Oaxaca
Ensenada					
La Paz	Baja California Sur		Puebla	Puebla	
Campeche		Campeche	Querétaro	Querétaro	
Torreón	Monclova	Coahuila	Chetumal	Quintana Roo	
Saltillo					
Colima	Colima		San Luis Potosí	Cd. Valles	San Luis Potosí
Tuxtla Gutiérrez		Chiapas	Culiacán		Sinaloa
			Mazatlán		
			Los Mochis		
Chihuahua		Chihuahua	Cd. Obregón	Guaymas	Sonora
			Hermosillo		
Durango	Durango		Villahermosa	Tabasco	
Cuernavaca	Morelos				
Morelia	Uruapan	Michoacán	Tepic	Nayarit	

Centros estatales	Local	Entidad a la que pertenecen	Centros estatales	Local	Entidad a la que pertenecen
Guanajuato León, Irapuato	Guanajuato		Tampico-Madero	Cd. Victoria	Tamaulipas
Chilpancingo	Iguala	Guerrero	Tlaxcala	Tlaxcala	
Pachuca	Hidalgo		Veracruz-Coatz. Jalapa Minatitlán	Córdoba-Orizaba	Veracruz
Guadalajara Cd. Guzmán	Jalisco		Mérida		Yucatán
Toluca	Estado de México		Zacatecas	Zacatecas	

Fuente: Prodetap⁵³

A su vez de acuerdo al grado de desarrollo por ciudad y el estado en que se encontraban tenemos los siguientes cuadros ilustrativos extraídos del estudio:

Diagnóstico de la capacidad de las ciudades sede

Estados	Capacidad de desarrollo	Capacidad de desarrollo local		
		Alta	Media	Baja
Baja California	Alta	Mexicali	Ensenada	
Baja California Sur	Baja	Hermosillo- Cd Obregón	Guaymas	
Sonora	Alta			
Nayarit	Baja		Tepic	
Chihuahua	Media	Chihuahua		
Coahuila	Alta	Torreón	Saltillo Monclova	
Nuevo León	Alta	Monterrey		
Tamaulipas	Media	Tampico- Cd. Madero	Cd. Victoria	
Durango	Baja		Durango	
Zacatecas	Baja		Zacatecas	
Aguascalientes	Media		Aguascalientes	
San Luis Potosí	Baja		San Luis Potosí	Cd. Valles
Guanajuato	Baja		Irapuato-León	Guanajuato
Hidalgo	Baja			Pachuca
Querétaro	Baja	Querétaro		
Puebla	Baja	Puebla		
Tlaxcala	Baja			Tlaxcala
Morelos	Baja		Cuernavaca	
Guerrero	Baja		Iguala	Chilpancingo
Oaxaca	Baja		Oaxaca-Salina Cruz	

Estados	Capacidad de desarrollo	Capacidad de desarrollo local		
		Alta	Media	Baja
Chiapas	Baja		Tuxtla Gutiérrez	
Jalisco	Media	Guadalajara		Cd. Guzmán
Colima	Media		Colima	
Veracruz	Media	Veracruz Minatitlán Córdoba y Jalapa	Coatzacoalcos	Orizaba
Michoacán	Baja	Morelia	Uruapan	
Tabasco	Baja		Villahermosa	
Quintana Roo	Baja			Chetumal
Campeche	Baja			Campeche
Yucatán	Baja	Mérida		

Fuente: Prodetap.⁵⁴

Así el estudio reveló que 15 de las ciudades sede eran de alto desarrollo, 23 de mediano desarrollo y 12 de bajo desarrollo; por lo tanto, si se deseaba que el Prodetap tuviera éxito, se debía vigilar con énfasis todos los programas específicos que tendían a la adecuación de las ciudades sede de la desconcentración, poniendo énfasis en los de menor índice de desarrollo, para que pronto se convirtieran en polos de atracción para la burocracia primero y después para la población en general.

Por último, hay datos muy optimistas en torno a las propiedades del Estado en las ciudades sede que señalan que se contaba con 12 700 hectáreas pertenecientes a la federación con infraestructura en donde se podría ubicar un millón de habitantes, es decir, el 36% de los empleados y sus familias concentradas en la ciudad de México.

El Prodetap: caso archivado

Como puede percibirse, del análisis hecho del nivel de desarrollo de las entidades y las ciudades sede a donde se les quería llevar, se desprendía una no muy halagadora conclusión en torno a la factibilidad de la desconcentración; la experiencia de Inmecafé confirmaba muchas dudas, pero aún así la interrogante estaba sin cerrarse; el proceso de desconcentración se veía como un camino desconocido. Sus bases de sustentación teórico-prácticas eran endebles: la experiencia de Inmecafé; un estudio de opinión entre algunos de los empleados públicos y un diagnóstico limitado de las entidades y las ciudades del país en el que sólo se tomaron en cuenta algunos indicadores económicos (variables socioculturales no fueron tomadas en cuenta). Así, aquel esfuerzo de planificación se pudo ver como el intento más serio de desconcentración por parte del Estado; aquellas bases que en su

momento dejó el Prodetap, fueron aunque insuficientes, un buen esfuerzo, que en los siguientes años la ola neoliberal cubrió y empantanó.

Apenas un tenue acuerdo presidencial en 1984 encargó por separado a las diferentes dependencias del sector público, que realizaran sus propuestas para que bajo la coordinación de la Secretaría de Programación y Presupuesto se integrara un programa de (descentralización) que en realidad era una mezcla de medidas aisladas y centralizadas.

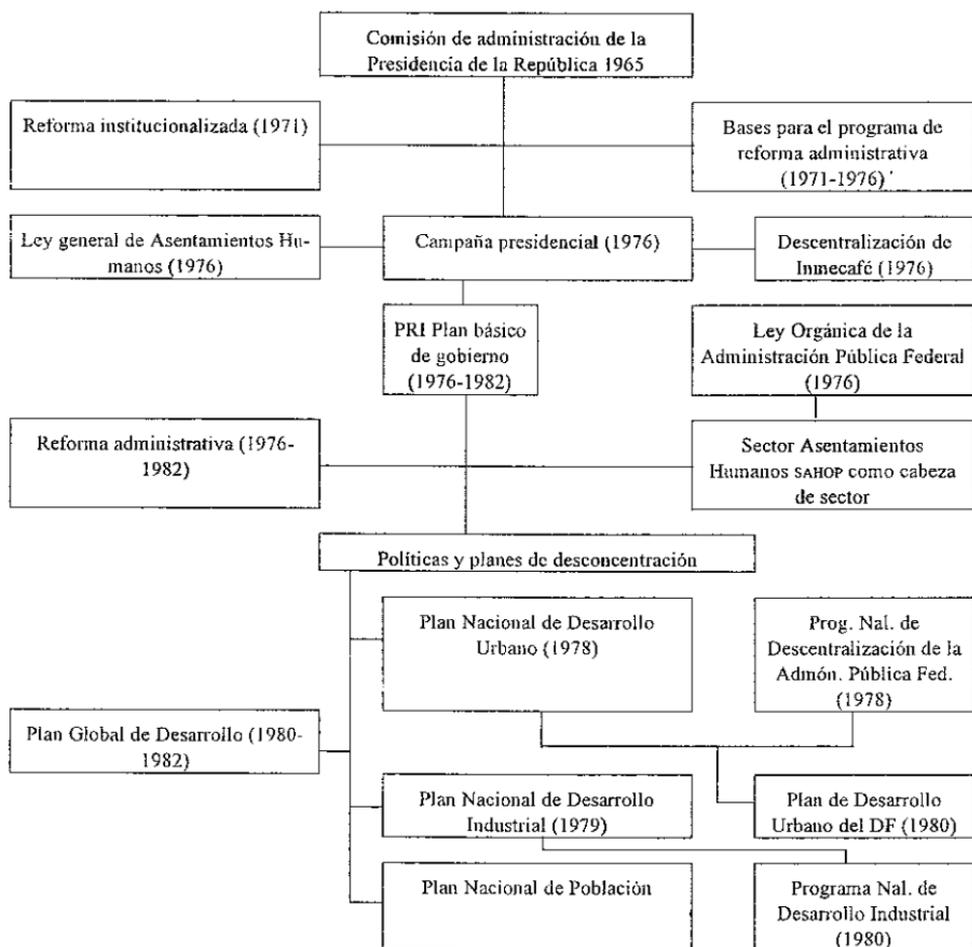
Más adelante, con los terremotos de septiembre de 1985, se creó un ambiente propicio para la desbandada de capitalinos, que aterrados por la destructividad sísmica, parecía que cientos de miles de ellos impulsivamente harían maletas y se irían a cualquier lugar donde se sintieran a salvo. Esta situación fue percibida con cierta intensidad por parte de la administración de Miguel de la Madrid, al grado que dentro del Comité de Reconstrucción del rea Metropolitana de la Ciudad de México, se incluyó el Subcomité de Descentralización y Desconcentración de Actividades.⁵⁵ Pronto el síndrome de aquella dolorosa experiencia vivida por la población, quedó en el subconsciente social y pasó a la historia de la gran ciudad.

Unos cuantos meses después la gente retomó el paso, olvidó hasta lo peor y continuó con su vida normal en la misma ciudad que poco tiempo antes, se le había “venido encima”. Estudios o censos de población, no registraron cambios sensibles en el sentido contrario, a pesar de las previsiones gubernamentales; por el contrario los años siguientes mantuvieron sus fuertes tendencias a la concentración urbano-demográfica en la ZMCM, hasta acercarse oficialmente a los 17 millones de habitantes en 1998. Si los primeros círculos concéntricos de la ZMCM mostraron algunos cambios, fue porque algunos de sus pobladores se cambiaron a las áreas suburbanas de la periferia, pero no porque muchos se hubieran ido a vivir a provincia.

De esta manera el Prodetap fue fosilizado artificialmente sin antes darle oportunidad de probar sus potencialidades o limitaciones en la práctica. Se puede decir que fue un subproducto del traumático colapso de fin de sexenio. El archivo muerto abrió sus gabetas para ponerlo en lugar seguro en donde el olvido y el desinterés lo habrían de arrinconar como parte de aquel oscuro episodio de la historia reciente de la administración pública del Estado “patrón”, “interventor” y “empresario”; en palabras del mismo López Portillo: “El Estado de Servicio”.

55 Comité de Reconstrucción del Area Metropolitana de la Ciudad de México, “Conclusiones y recomendaciones del Subcomité de Descentralización y Desconcentración de Actividades”, *Revista de Administración Pública*, núm. 63-64, julio-diciembre, 1985, México, INAP, p. 101.

Origen y evolución de las políticas de desconcentración



Evaluación de las políticas de desconcentración

...que si hemos de alcanzar un desarrollo equilibrado y con menor injusticia social es necesario quebrantar la concentración del ingreso, de la riqueza, de las oportunidades y de la actividad económica.

Somos un país con terrible tendencia a la concentración y ese hecho distorsiona el desarrollo económico y social de la nación.¹

Jorge Espinoza de los Reyes, 1979.

Introducción

Las Posibilidades de una evaluación exhaustiva de aquel proceso de desconcentración, son limitadas; primero por la compleja interrelación de planes, programas y proyectos que intervinieron en forma directa o indirecta y que influyeron positiva o negativamente en función de sus objetivos. Proyectos como los de la Presidencia de la República (Coplamar, Puertos industriales, etc.) o Planes Nacionales que operaban las secretarías de Estado como el de Desarrollo Industrial, del Empleo, el Sistema Alimentario Mexicano, etc. Todos ellos importantísimos, no sólo por las estrategias político-económicas, sino por el monto de inversiones que ejercieron y tuvieron que ver con las tendencias del desarrollo urbano-industrial de aquel momento.

Cada uno de esos planes y programas por si solos son complejos; recordemos que estaban subdivididos en infinidad de programas y subprogramas, asignados a diferentes dependencias por lo que requerirían de un ejército de científicos sociales repartidos en todo el país para detectar y comprobar el desarrollo de éstos, siempre y cuando se contara con la disponibilidad de sus titulares y la burocracia a su cargo.

Lo que se pudo lograr en función de los datos de que se dispuso fue un esbozo de las tendencias que siguieron algunos aspectos relacionados con la estructura urbano-demográfica y de la administración gubernamental.

Por ejemplo:

- a) Los logros en política demográfica analizada desde la perspectiva de los informes preliminares del censo de 1980;
- b) Las políticas seguidas por el Departamento del Distrito Federal para regular y mejorar la confortabilidad en la ciudad de México;
- c) Las políticas en materia de desconcentración industrial;

¹ Gregorio Rosas Herrera, "México es un país que tiende a la concentración y eso distorsiona el desarrollo económico y social", México, *Uno más Uno*, 1 de noviembre de 1979, p. 24.

d) Los alcances de la planeación dentro de la administración pública en materia de desconcentración;

e) La manera en como influyeron las políticas y programas de desconcentración en algunas secretarías, gobiernos de los estados y otras ciudades con alta concentración.

La perspectiva demográfica

Los resultados preliminares del Décimo Censo General de Población y Vivienda proporciona datos reveladores sobre la problemática que ocupa a este trabajo. El análisis sobre crecimiento de la población era halagador, pues aunque el promedio de crecimiento intercensal era de 3.3% y para mediados de la década se medía en 3.5% la tasa de crecimiento, para 1980 se redujo aceleradamente a 2.7%. Esto significa que la política trazada por el Estado para disminuir la natalidad estaba teniendo éxito y que se podía seguir reduciendo tal y como se deseaba, para que incluso antes del año 2000 se llegara a la meta de 1.0%. Hoy sabemos que en ese sentido, seguimos estando muy lejos de esa meta. Esto es un hecho clave para el futuro desarrollo de los acontecimientos en materia de concentración, pues si bien ésta se nutre en gran medida de las migraciones campo-ciudad, también el coeficiente de natalidad local es, hasta la fecha, otro de los factores básicos que hacen que la población crezca y se concentre, al aumentar el número de nacimientos.

Aunque las tasas de crecimiento por entidad no revelan en forma directa los procesos migratorios campo-ciudad, si son buenos indicadores para observar los niveles de concentración poblacional.

El cuadro que a continuación se presenta permite comparar las tasas de crecimiento por entidad entre las décadas 60-70 y 70-80; esto a su vez da la posibilidad de saber en cuáles entidades disminuyó el crecimiento de la población y en cuáles aumentó. También da luz sobre aquellas entidades en donde las tasas de crecimiento estaban por encima de la media, es decir, que hipotéticamente ese es el grupo de entidades que recibían los impactos migratorios de los que estaban por abajo de la media. Por último también aproxima la cantidad de población por entidad.

Población por entidades federativas y tasas de crecimiento

La población por entidades federativas se distribuye de la siguiente manera:

En el cuadro siguiente se advierten:

a) Altas tasas de crecimiento de población en los estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Colima, México, Morelos, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa y Tabasco.

b) Crecimientos suaves en Chihuahua, Durango, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, San Luis Potosí, Tlaxcala y Zacatecas, básicamente como resultado de migraciones hacia otros centros de atracción.

c) Equilibrio de población respecto a la tasa general del país de Baja California Norte y Coahuila.

Millones de personas

Entidad	Total	1960-1970	rc 1970-1980	Entidad	Total	1960-1970	rc 1970-1980
Aguascalientes	0.5	3.5	3.9	Morelos	0.9	5.0	4.0
Baja California	1.2	5.6	3.3	Nayarit	0.7	3.5	2.8
Baja California Sur	0.2	4.8	5.4	Nuevo León	2.5	4.8	3.6
Campeche	0.4	4.3	3.8	Oaxaca	2.5	1.6	2.1
Coahuila	1.6	2.2	3.3	Puebla	3.3	2.5	2.6
Colima	0.3	4.1	3.5	Querétaro	0.7	3.3	4.0
Chiapas	2.1	2.7	2.8	Quintana Roo	0.2	6.0	8.7
Chihuahua	1.9	2.9	1.7	San Luis Potosí	1.7	2.1	2.5
Distrito Federal	9.4	3.6	3.0	Sinaloa	1.9	4.4	3.9
Durango	1.2	2.2	2.0	Sonora	1.5	3.6	3.0
Guanajuato	3.1	2.8	2.8	Tabasco	1.2	4.7	3.9
Guerrero	2.2	3.1	3.0	Tamaulipas	1.9	3.7	2.7
Hidalgo	1.5	1.9	2.3	Tlaxcala	0.5	2.0	2.6
Jalisco	4.3	3.2	2.5	Veracruz	5.3	3.5	3.1
México	7.5	7.6	6.7	Yucatán	1.0	2.2	3.0
Michoacán	3.1	2.4	2.6	Zacatecas	1.1	1.6	1.8
rc: Tasa de crecimiento.				Estados Unidos Mexicanos	67.4	3.4	3.3

Fuente: Prodetap.²

d) Un descenso importante de la tasa de crecimiento respecto a 1970 del Distrito Federal, Jalisco y Nuevo León, áreas que representaban el 24% de la población del país. Este menor ritmo de crecimiento satisfactorio, si bien en el caso del Distrito Federal se explica por su traslado o crecimiento de la población hacia las zonas conurbadas del área metropolitana con el estado de México.

Los movimientos migratorios internos, que se refieren a los desplazamientos de la población dentro del país, provocan cambios en la población. De los diferentes tipos de movimientos migratorios internos del país, los que se destacan por su importancia y significación económica y social son los que se refieren a los desplazamientos de los habitantes de las zonas rurales a las urbanas y dentro de éstas a las ciudades de mayor tamaño.³

Se puede ver que a pesar de la macrocefalia evidente de las tres zonas metropolitanas que hemos destacado a lo largo de este trabajo (Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey) en los datos por entidad, únicamente Nuevo León estaba tres décimas arriba de la media de crecimiento; el Distrito Federal y Jalisco estaban tres y ocho décimas, respectivamente, por abajo de la media nacional.

Lo anterior se puede interpretar de distintas maneras; en el caso del Distrito Federal, hay que recordar que aunque éste no registre una alta tasa de crecimiento,

² *Idem.*³ Consejo Nacional de Población, *Resultados preliminares del Censo 1980*, México, Secretaría de Gobernación, 1981.

la ciudad de México si ha crecido sobre la superficie perteneciente al estado de México y éste registra un crecimiento de 6.7, casi el doble de la media nacional durante la década 1970-1980. En efecto, no se necesita tener datos estadísticos a la mano para afirmar que el principal crecimiento de la ciudad de México se desarrolló sobre las zonas de Naucalpan, Tlalnepantla, Ecatepec, Texcoco, Aragón, Nezahualcóyotl, etc.

En el D.F., hay que considerar como indicadores de este crecimiento, las invasiones de zonas urbanas y la proliferación de fraccionamientos en áreas antiguamente dedicadas a la agricultura en las delegaciones de Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Ixtapalapa, Tláhuac, Contreras, Villa Alvaro Obregón, Cuajimalpa y Milpa Alta, durante la década de los setenta.

Por lo tanto, la disminución que se observó en 0.6 décimas no era motivo de satisfacción, al contrario se debía seguir buscando una solución especial para la ciudad de México, pues el dato censal se contraponía a la cifra oficial de 5.4 que reconoció el Departamento del Distrito Federal en aquellos años.

En el caso de Jalisco muestra no sólo estar ocho décimas por abajo de la media, sino siete décimas abajo con respecto al censo anterior, puede llevarnos a conclusiones falsas si generalizamos esta situación para todo el estado, ya que Guadalajara, después de la ciudad de México es la ciudad que más inmigrantes captó durante la década 60-70. Más bien el descenso bruto en la población del estado se explica por su tradicional aportación a la cuota de trabajadores ilegales para Estados Unidos, que emigran de las áreas rurales de esta entidad.

No tiene caso especular con el caso de Nuevo León, ya que ahí la entidad manifestó 3.6%, es decir, 3 décimas por arriba de la media nacional; aunque es importante señalar que la entidad reflejó un descenso de 1.2% respecto del censo anterior (1970).

En general el censo de 1980 manifiesta congruencia con los hechos acaecidos durante la década. Por ejemplo, tenemos entidades de gran crecimiento demográfico, como Quintana Roo y Baja California Sur, México y Querétaro.

Los primeros se explican por su auge turístico y los segundos por su auge industrial y residencial en las zonas conurbadas con la ciudad de México y San Juan del Río, respectivamente.

Polos de desarrollo como este último, en los que se va conjugando la modernización con el crecimiento urbano e industrial y comercial, son el tipo de modelo de desconcentración que puede tener éxito en un futuro. La limitación para llevarlos a cabo es fundamentalmente el financiamiento y la gran cantidad de población urbana marginada que generan, ya que no se cuenta con programas para asimilar a estos sectores sociales que demandan trabajo remunerativo, educación, vivienda entre otros. Estos fenómenos se explican más en el contexto del patrón de acumulación capitalista dependiente, en donde se acrecientan los niveles de marginalidad económico-social.

Lo importante en todo caso es que se redujo la tasa de crecimiento más rápido de lo planeado; esto incidió indirectamente en el proceso de desconcentración, pues la reducción en el crecimiento de la población es uno de los factores que disminuyen tanto el flujo migratorio hacia las grandes ciudades, como el crecimiento de éstas por el aumento de su población ya asentada.

En relación al comportamiento demográfico, no se debe olvidar que las migraciones seguirán siendo en el sentido campo-ciudad y que para el año 2000 un alto porcentaje de la población mexicana estará viviendo en las ciudades. Esto significa que de los 100 millones de habitantes que habrá, por lo menos 70 estarán asentados en zonas urbanas; las concentraciones humanas seguirán aumentando independientemente de que las tasas de crecimiento bruto disminuyan, de ahí que sea tan necesaria la instrumentación y realización de políticas de desconcentración para que se logre la redistribución de la población rural que inmigrará a las ciudades y de las generaciones que nacerán en las primeras décadas del próximo milenio.

El Departamento del Distrito Federal y el desarrollo urbano de la ciudad de México

Los programas y proyectos realizados por las autoridades del Departamento del Distrito Federal son indispensables ya que la ciudad de México ha seguido creciendo a un ritmo de 5.2 por ciento anual.

La inmigración resultaba catastrófica para la gran metrópoli de cerca de 15 millones de habitantes, no sólo por el espacio físico de la habitación que requiere cada familia, sino por el impacto de sus demandas en empleo, transporte, alimento, educación, salud, recreación y servicios urbanos en general.

En el capítulo 2 se ha dado una panorámica de los problemas más importantes de la ciudad de México, que eran la preocupación del gobierno capitalino, sin embargo las soluciones presentadas ni han ganado la aprobación de todos los sectores, como se apreciará más adelante, ni han resuelto en forma efectiva estos problemas.

Tras observaciones que no requieren de mucho rigor, se podía afirmar que la vialidad y el transporte estaban destinados a corto plazo (1984) a una crisis, pues las llamadas <horas pico>, se extendían en duración y hacia áreas en las que anteriormente no existían.

Aunque no hay datos precisos, se puede deducir que a mayor duración de las <horas pico>, mayor número de horas hombre perdidas en transportación; estas horas representaban algo más que un valor o costo económico, digamos mejor que representaban un alto costo social en términos de desgaste físico-psíquico, que minaban la salud individual con repercusiones negativas en el ámbito personal, familiar y comunitario.

Uno de los factores más importantes que confluyen en la problemática urbana es el uso y consumo abusivo del automóvil que siguió creciendo al 11.5% anual

en la ciudad de México (el doble del crecimiento de su población) y que no se ha visto desincentivado aún en los años noventa. Por mucho tiempo, ya fuera por demagogia, cautela o populismo la gasolina costó una tercera parte de lo que costaba en Estados Unidos de Norteamérica (país rico en petróleo) y una sexta parte de lo que costaba en varios países de Europa. Esto mantuvo una demanda ascendente que favorecía la rama automotriz, cuyas ganancias fueron las más elevadas y por medio de las cuales producimos altísimas divisas a las matrices de estas compañías en EE.UU., Japón y Alemania. De esta manera, nuestra ciudad en lugar de verse favorecida por la reinversión de capitales producidos localmente para mejoras urbanas, vía cuotas o impuestos especiales, se ve constantemente obligada al endeudamiento externo, razón por la cual sus servicios van siempre a la zaga de las demandas.

El uso abusivo del auto ha constituido un factor negativo de efectos multiplicadores. Aún con los modernos sistemas de verificación contaminante de vehículos, sigue faltando un mecanismo efectivo que controle a los vehículos contaminantes. Ya no existe en ningún sector de la ciudad fluidez para el tránsito de automóviles, por el contrario, zonas que hace poco tiempo no tenían este problema ya lo tienen ahora. Fraccionamientos y colonias del sur que eran residenciales como la del Valle, Narvarte, Coyoacán y Tlalpan han tenido que ceder sus espacios y tranquilidad, para que millones de automóviles las transiten y se estacionen diariamente en ellas.

Los ejes viales, las afectaciones, los cortes y trazados de nuevas avenidas han contribuido con la expulsión de muchos de sus vecinos que hace pocos años vivían tranquilamente en la privacidad de sus hogares.

Así el automóvil se ha volcado contra el capitalino, ahora es él, el que representa el interés público; por él se construye una nueva ciudad de México cada 6 años; por él se pagan cuotas anuales de miles de personas caídas bajo sus ruedas; por él es que las clases medias son capaces de sacrificios increíbles y por quien industriales, financieros y políticos ganan o pierden estratégicas posiciones de poder.

En estas circunstancias la contaminación, problema originado en un 70% por los automóviles, no se ha visto frenada. Lo peor es que no se ven alternativas a corto plazo que puedan detener en forma efectiva este uso abusivo del automóvil.

Las contingencias ecológicas se han ido incorporando a la cultura ciudadana de las nuevas generaciones y la compra de vehículos de repuesto, es una práctica muy común aún entre familias de modestos ingresos.

Las industrias contaminantes de la ciudad tampoco han sido controladas; para empezar, las descentralizadas del gobierno como Petróleos Mexicanos, no sólo no desconcentró la refinería de Azcapotzalco (en aquel sexenio) como lo aseguró el Subsecretario del Mejoramiento del Ambiente; sino que construyó muy cerca de ahí uno de los edificios más grandes de la ciudad, pese a las repercusiones que esto tuvo para el ya saturado ambiente de la ciudad de México, especialmente en el área norte.

Todo parecía estar en los planes y programas perfectamente previsto, sin embargo en la realidad sucedía siempre lo contrario. Manuel López Portillo, Subsecretario del Ambiente aseguró que en el Plan Global de Desconcentración Industrial estaba prevista la salida y reubicación de las empresas ladrilleras, cementeras, productoras de cal y en general las industrias medianas que contribuían significativamente con la contaminación. Su PGDI estaba apegado a las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo Urbano y de acuerdo a las políticas hacendarias, sin embargo él mismo dijo, cuando se le preguntó: ¿para cuándo se desconcentrará la refinería? Es un tiempo largo difícil de resolver todavía; a mediano plazo posiblemente tengamos una repuesta, porque esta medida está prevista en el Programa de Desconcentración Industrial. Las autoridades de Pemex deben determinar en qué se convertirán las instalaciones que ahora ocupa la refinería.⁴

Recordemos que el presidente Salinas en un acto fuera de todo programa, de la noche a la mañana tomó la decisión de cerrar la refinería, después de un accidente y convertirla en áreas deportivas para la comunidad del D.F.

Este es sólo un ejemplo de lo que sucede en la realidad, en la práctica cotidiana de los dirigentes de la burocracia gubernamental, aún cuando ellos mismos trazan los Planes, los acuerdan, los publican y les dan difusión, son ellos los primeros en hacer exactamente lo contrario.

Un ejemplo más de este tipo fue la invasión de la Tercera Sección de Chapultepec por las instalaciones de la SAHOP, institución en la que se elaboró el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

Sin embargo, también hay casos de funcionarios consecuentes, decididos y que actúan favorablemente para que este tipo de problemas se resuelvan en la medida de sus posibilidades, tal es un caso ejemplar del Ingeniero Paul Ehrlich Aguilar, delegado del Mejoramiento del Ambiente en Morelos, que se decidió a clausurar las calderas Jultepec y Anexas, S.A. y la San Martín por no cumplir con los dispositivos contra la contaminación y dejó clara advertencia para Cementos Portland, Moctezuma, Química-Mexicana, Syntex y otras.⁵

Posteriormente en Tula, Hidalgo, fueron clausurados Cementos Portland y Compañía Minera Mercantil El Palizal.⁶

Si estos casos particulares se generalizaran en todo el país las cosas cambiarían rápidamente, sin embargo tenemos ejemplos que nos muestran lo contrario. En el Estado de México sólo se cerraron dos fábricas contaminantes en tres años, según informó Gustavo Baz Díaz Lombardo, Director de Salud de la entidad⁷ y no sólo eso, sino que el 60% de las nuevas empresas se instalaron en la zona metropolitana

4 Uno más Uno, "La Refinería de Azcapotzalco no se desconcentrará en este sexenio", México, *Uno más Uno*, 18 de febrero de 1981, p. 1.

5 Excélsior, "Clausuran industrias contaminantes en Morelos", México, *Excélsior*, 6 de mayo de 1980, p. 18.

6 Uno más uno, "Cementos Portland clausurado en Hidalgo", México, *Uno más uno*, 24 de febrero de 1981, p. 27.

7 Uno más uno, "En el Estado de México no se aplica la ley a la industria contaminante: Gustavo Baz", México, *Uno más uno*, 10 de abril de 1980, p. 27.

de la ciudad de México, tal como lo afirmó en aquellos años el secretario de la SAHOP, Pedro Ramírez Vázquez.⁸

A pesar de que había una serie de programas que apoyaban la desconcentración, la ciudad de México siguió siendo, por sus condiciones de amplio mercado, la zona preferida para la instalación y operaciones de las medianas y pequeñas industrias. Canacintra afirmaba que de las 120 mil existentes en esta área, 90 mil no había cumplido con el Plan de Desconcentración Industrial y se mantenía el ritmo de crecimiento de la planta fabril.

Este problema se debió según esta Cámara, a que el 75% de los empresarios desconocían los planes; no tenían los recursos suficientes para dismantelar su empresa o crecer fuera de aquí y no utilizaban los apoyos, estímulos fiscales y financiamientos que se otorgaba a las empresas que se reubicaban o ampliaban en puertos industriales o zonas que requerían de mayor desarrollo.⁹

Cabe mencionar que el 2 de febrero de 1979 se instituyó el Programa de Estímulos para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales. Entre otras políticas, según Ramírez Vázquez, se habían simplificado los trámites para obtener los certificados de Promoción Fiscal cuya resolución tardaba mucho tiempo en años anteriores.¹⁰

A pesar de estas políticas estimulativas y facilitatorias para la desconcentración, no se detuvo el proceso de concentración ni los males que causaba. Juan José Garibay, presidente de la Asociación de Industriales del Estado de México, dijo que sólo el 3.48% de la planta fabril de esta entidad había sido sancionada por las autoridades sanitarias a pesar de que en un estudio sobre 750 de las 6 mil industrias localizadas ahí, el 63% reportó contaminar en alto grado el agua y la tierra, y otro 3.8% el aire. De paso sugirió que las políticas de estímulo fiscal y apoyo no eran suficientes para que las empresas ya instaladas se retiraran del área metropolitana, eso sólo serviría para las nuevas o las que se ampliaran fuera del área, pero no para las que ya existían ahí, por lo que se pidió que se otorgara un estímulo especial para que a estas empresas les conviniera su salida.¹¹

Luis Unikel culpa de la concentración precisamente a los monopolios y transnacionales, que por no ver garantizados la rentabilidad de sus capitales o por la incosteabilidad del traslado, sigue instalando sus empresas o funcionando en las ciudades más grandes del país, generando así el crecimiento de las ciudades circunvecinas, como es el caso de Toluca, Cuernavaca, Tlaxcala, Pachuca, Puebla, etc., por su cercanía con la ciudad de México, con lo que surgirán ciudades regionales como había ocurrido ya a Inglaterra y Francia en las zonas aledañas a Londres y París, respectivamente.

⁸ Uno más uno, "El 60% de la nueva industria se instala en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México", México, *Uno más uno*, (primera parte), 19 de abril de 1980, p. 17.

⁹ *Idem*, (segunda parte), 20 de abril de 1980, p. 19.

¹⁰ *Ibid.*, (primera parte).

¹¹ Uno más uno, "Insuficientes los estímulos fiscales para la desconcentración industrial", México, *Uno más uno*, 8 de octubre de 1980, p. 26.

Unikel condenaba ya a México a aquel modelo de concentración, cuando cita los casos de Gran Bretaña, Francia, Italia, Canadá y Japón, que a pesar de contar con políticas regionales más decididas sobre los instrumentos que se aplican para desconcentrar, sus poblaciones, no habían conseguido un gran impacto sobre el problema de la concentración regional.¹²

En otras palabras: habrá concentración, mientras el Estado sea incapaz de controlar la ubicación y reubicación de las transnacionales, los monopolios y la pequeña y mediana empresa.

Otro de los problemas lo constituía el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, pues además de la contaminación y congestión que generaba en la zona oriente de la ciudad, ha sido un peligro permanente para las zonas habitacionales.¹³

Hasta ahora lo que se ha hecho es utilizar el aeropuerto de Santa Lucía (a partir de 1981) para aviones menores, solución paliativa que no resuelve el problema de fondo y últimamente el de Toluca, aunque en una proporción que no altera los niveles de saturación del de la ciudad de México.

La actividad comercial es otro de los cuellos de botella para la concentración; el proyecto de desconcentración de La Merced, finalmente se llevó a cabo, aunque es un ejemplo de mala política desconcentradora, pues motivó el descontento entre los locatarios por los altos costos por metro cuadrado de local que se les cobró y por el manejo antidemocrático y corrupto de los criterios de distribución de los locales,¹⁴ pero independientemente de eso, su reubicación no se puede considerar una verdadera desconcentración, ya que simplemente fue enviada al oriente de la ciudad (Iztapalapa) para lo cual la carga que viene del norte, sur y poniente tiene que cruzar toda la zona metropolitana; luego, para la redistribución y el abasto se tiene que hacer lo mismo en transportes menores. Un modelo racional hubiera sido crear 4 subcentrales de abasto en los cuatro extremos de la ciudad, incluso más allá de donde hoy se encuentran las centrales de autobuses foráneas. De esta manera cada subcentral hubiera servido de retén natural, para las unidades que transportan el abasto de la ciudad, desde los centros de producción ubicados en el interior del país. A esto hay que agregar que la construcción de esta nueva central se realizó sobre 327 hectáreas de terrenos de los que fueron desalojados en 1976 los agricultores que vivían ahí, con auxilio de la policía, para posteriormente derribar sus casas.¹⁵

El desarrollo temprano de un sistema colectivo de transporte, hubiera sido solución, sin embargo, desde que el proceso de urbanización se aceleró y el automóvil se popularizó, el DDF enfocó su atención al problema del transporte y

12 Luis Unikel, *El Desarrollo urbano en México*, México, El Colegio de México, 1975.

13 Uno más uno, "Peligro, congestión y contaminación: el costo social del Aeropuerto de la ciudad de México", México, *Uno más uno*, 2 de octubre de 1980.

14 Uno más uno, *op. cit.*, 8 de octubre de 1980, p. 26.

15 Revista Tiempo, "327 hectáreas de tierras agrícolas para la central de abastos", México, *Revista Tiempo*, 23 de marzo de 1981, p. 26.

vialidad en función de éste, dejando el transporte colectivo a cargo de la iniciativa privada, con excepción de los tranvías y trolebuses que no tuvieron gran desarrollo, por lo menos hasta avanzada la década de los setenta.

Tal política propició el desarrollo de un complejo y absurdo sistema de transporte colectivo que en manos de propietarios particulares adquirió tendencia monopólica con consecuencias catastróficas para los usuarios, que en los últimos años se conformó por una masa proletarizada y marginada de trabajadores y subempleados, que diariamente cruzaban la ciudad desde diversos puntos de partida para ir y venir de sus casas a los centros de trabajo.

El *pulpo*, (así llamado entre los periodistas), estructuró un sistema de transporte colectivo para beneficio de la empresa, su estrategia fue la de multiplicar las rutas y seccionarlas de tal manera que el pasajero hiciera el mayor número de transbordos entre su punto de salida y su destino. Llegaron a existir cerca de 500 rutas con tarifas de distintos precios y aún así, era necesario para el pasajero tomar *peseros* de distintos precios para poder acercarse a su destino.

Muchos han sido los problemas generados por el desarrollo anárquico de este transporte colectivo; la historia de la ciudad de México guarda páginas de grandes convulsiones sociales ligadas a los abusos y deficientes servicios del transporte en las décadas de los cincuenta y sesenta. Nada fue suficiente para frenar el crecimiento desordenado de esta rama del transporte que aumentó y se *modernizó* de acuerdo a sus intereses, pasando por encima de los derechos de sus propios trabajadores y del usuario. Llegó a contar con más de 60 mil unidades¹⁶ y aunque en las sesiones de la Cámara de Diputados de 1980 se discutió mucho sobre la posible *estatización* del transporte urbano, a lo más que se llegó fue a reestructurar las Rutas conforme a un Plan que se le llamó la *Red Octagonal*. Esta red consistió en reducir los cientos de rutas existentes anteriormente a 60 rutas directas que empezaron a funcionar en los meses de febrero y marzo de 1981. Los autobuses recorrían la ruta de ida y vuelta; cada ruta estaba numerada, corrían de norte a sur y de oriente a poniente; cobraban \$3.00 por viaje; los transbordos estaban marcados con precisión y las rutas se publicaron¹⁷ en los periódicos de la ciudad con mapas y listas de éstas con números y nombre, de manera que como lo señaló el director de la Ruta 100, Armando Laizaga Barquin 'el usuario pronto aprende a utilizarla racionalmente'.

Esto pudo tener una repercusión positiva para la vialidad de la ciudad, aunque en el esquema general de la problemática, se debe considerar como una solución paliativa al problema del transporte urbano, el cual estuvo anclado en negocios oscuros de políticos y funcionarios públicos con empresarios y líderes que controlaron por medio de "prestanombres" el sistema de transporte urbano,

¹⁶ Uno más uno, "De los 7000 autobuses en el D.F. 10% del gobierno", México, *Uno más uno*, 25 de mayo de 1981, p. 19.

¹⁷ Departamento del Distrito Federal, *Plan Red Octagonal*, México, Departamento del Distrito Federal, 1981.

suburbano y foráneo, hasta que se dio la municipalización posterior, que como hoy sabemos dejó una estela de mayores rezagos y turbios manejos.

Simultáneamente a la solución de rutas, el Departamento del Distrito Federal aumentó su participación en este servicio con la introducción del peribús y el audibús, con lo que llegó a 10% su participación en el servicio. Este fue el paso previo a la municipalización definitiva y total del transporte colectivo en el Distrito Federal.

Otra de las soluciones efectivas al problema del transporte colectivo ha sido el Metro, sin embargo su ampliación y operación es costosa. Quizás por ello entre 1969 y 1975 el Metro no creció, conservando su longitud original de 42 kilómetros en 1969. Pero en cambio el uso cada vez más constante de este transporte de parte de los usuarios, hizo que de medio millón de pasajeros que atendía al principio, se pasara a 3 millones en 1980 con sólo 10 kilómetros más de vías.

Al principio el gobierno de López Portillo no consideró el crecimiento del Metro, pero conforme el problema del transporte se fue agudizando, tomó la decisión de ampliar la red conforme al plan de gobierno anterior, de manera que para 1982 se comprometió a de construir 40 kilómetros más, que se sumaron a los 52.5 de 1980,¹⁸ sólo que costó 75% más de lo planeado en aquella época.

Otra forma de abatir el problema del transporte y la vialidad, fue planteada en el Plan Ruta Vial que entre otras cosas consistió en la construcción de 133 kilómetros de ejes viales en su primera etapa (1979) y 347 más para el resto del sexenio.

Aunque este conjunto de obras embellecieron la ciudad, pronto mostró sus limitaciones, que dieron lugar a infinidad de quejas y críticas,¹⁹ pues se considera que estaba superado el sistema de vialidad basado en trazos longitudinales dependiente de una semaforización computarizada, que en México nunca se hizo realidad a pesar de que anunciaron que en diciembre de 1981 entraría en funcionamiento; además de que originó graves embotellamientos en las *horas pico* y que causó dificultades a los peatones por la falta de zonas definidas de cruce.

Otra también costosa pero efectiva solución son las vías rápidas continuas; esta forma de vialidad ha dejado pruebas claras de su eficiencia en muchas partes del mundo, fundamentalmente en Estados Unidos de Norteamérica, en donde los *freeways* cruzan en varios sentidos de lado a lado las ciudades norteamericanas. En México esfuerzos de este tipo desde julio de 1958 en que Ruiz Cortines inauguró el primer tramo del Viaducto, iniciado en el gobierno de Miguel Alemán. Poco después, en 1964 López Mateos inauguró el primer tramo del periférico que iba de Barranca del muerto a Cuatro Caminos (Estado de México). Aunque los gobiernos subsiguientes siguieron el desarrollo de este tipo de vías, nunca ha

18 Rafael Córdova, "Para 1982 el metro tendrá 40kms. más; se cumplirá lo proyectado: SCT", México, *Uno más uno*, 4 de marzo de 1980, p. 23.

19 David Siller y Héctor A. González, "El Plan del D.F. no incluye instrumentos que contribuyan a disminuir el desempleo: Luis Unikel V y último", México, *Uno más uno*, 14 de marzo de 1980, p. 22.

habido la intención de poner en marcha algún proyecto que afronte el problema de manera global, tratando de integrar un sistema de vías rápidas que complementándose con las ya existentes permitan cruzar la ciudad en varios sentidos, sin tener que desembocar en zonas semaforizadas que propician embotellamientos. El Viaducto Río Churubusco es un ejemplo de estas obras tan necesarias, pero que quedaron desde su inicio truncadas por falta de puentes y pasos a desnivel.

Otro ejemplo, quizás el más peculiar es el Viaducto Tlalpan, hacia el norte termina en la zona más crítica de la ciudad, el centro político-comercial más importante del país: el Zócalo. Esta técnica urbanística planteada así, es lo que provoca los colapsos ambientales, los problemas de transporte y vialidad y las crisis emocionales de los millones de capitalinos que se tornan neuróticos dentro de las cabinas de sus autos estacionados en medio de las 'vías rápidas'. Este tipo de soluciones son costosas, pero son las únicas, que junto con otras coadyuvarían a dar solución integral al problema llamado Ciudad de México.

La deforestación es otro problema del Valle donde se asienta la ciudad de México. Ciertamente que los mexicas secaron una parte del lago, pero en cambio crearon un sistema de chinampas que por su humedad y condimentados lodos permitían, año con año, las mejores cosechas con las que se alimentaba el medio millón de habitantes que aquí vivían. Hoy la ciudad acabó con el lago y los frondosos bosques que lo circundaban; las campañas de reforestación que se auspician ni son constantes, ni alcanzan a equilibrar el ecosistema, que en términos de fauna está liquidado en un 95%.

Más de la mitad de los arbolitos que se plantan son destruidos por los niños o los autos y la otra mitad tarda mucho en crecer dependiendo del tipo de planta que sea. La superficie cultivable se reduce aceleradamente año con año; así tenemos que en 30 años el D.F., convirtió en ciudad a 32 de los 64 ejidos que existían.²⁰ Esto no sólo tiene repercusiones ambientales, también genera un cuadro de marginación social urbana al expulsar a la población ejidataria de sus terrenos, vía la *indemnización por decreto*, con lo que sólo engrozan los cinturones de miseria con una población subempleada o desempleada que se dedica a 'lo que sea' (asaltos, mendicidad, prostitución, vagancia, ambulante, etc.). En este sentido las políticas del DDF se han visto por demás flexibles o inexistentes, sobre todo a partir de que afines de los sesenta, se permitió fraccionar terrenos en el sur de la ciudad. Hoy los fraccionamientos, ciudades perdidas y "paracaidistas", forman un cinturón urbano limitado sólo por la inaccesibilidad de algunas de las montañas, pero en cuanto se abre alguna carretera, como en el caso del Ajusco o el Cerro del Judío aparecen pese a violaciones reglamentarias, protegidos por amparo Judicial, los fraccionamientos alpinos y campestres que se encargan de dar los primeros pasos en el deterioro forestal, talando desmedidamente para abrir calles y avenidas.

²⁰ Uno más uno, "El crecimiento del D.F. absorbió a 32 ejidos", México, *Uno más uno*, 7 de mayo de 1980, p. 20.

Cabe señalar que ni los fraccionamientos de hace cuarenta años, ni los actuales se aprueban en base a un plan urbano integral. En ocasiones se dice que los problemas de transporte y vialidad se deben a que nuestra ciudad data de 500 años atrás, pero esa ciudad con trazos de calles angostas sólo cubrieron la décima parte de lo que hoy es la ciudad. Las colonias Roma, Condesa, Nápoles, Polanco, etc., fueron creación de las décadas recientes y ya no digamos las colonias del sur que se desarrollaron en la década de los setenta. Esto significa que hasta 1980 no existía un plan urbano definido en forma integral y si existía, no se puso en marcha.

Surge el plan de desarrollo urbano en el Distrito Federal

La multiplicidad de aspectos que conforman la problemática ciudadana, los problemas humanos que provoca y la conciencia que de ellos se adquirió dieron como producto natural de la situación histórico-urbana concreta, el Primer Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Este Plan se insertó dentro de la política de planificación urbana a nivel nacional, acorde al sistema de Administración Pública planificada que tanto se difundió durante el gobierno de López Portillo.

Este PDUDF tenía entre otras metas básicas, la desconcentración administrativa por delegaciones, el fortalecimiento de subcentros comerciales periféricos al primer cuadro de la ciudad, la concentración del crecimiento urbano en el sur; la reestructuración vial suburbana; reducir a casi cero el crecimiento horizontal.

El trabajo comprendía la síntesis de 30 años de proyectos y planos; se presentó en 27 planos y un número igual de libros y parte de los siguientes aspectos:

1. El Valle de México está dentro de la zona conurbada del D.F., y por ello deben proporcionarse soluciones para esta ciudad y 12 municipios del Estado de México. Hoy tendría cuando menos que duplicarse el número de municipios.

2. Las hipótesis de crecimiento demográfico en las que influirían favorablemente las zonas de desarrollo industrial en diversos puntos del país, en su tasa más alta prevén 17.3 millones de habitantes para el D.F., en el año 2000; en la tasa media 14.3 y en la baja 12.5.

Se optó por la media, tanto para establecer los usos del suelo a corto, mediano y largo plazo (hoy sabemos que la población del D.F., no rebasa los 9 millones, pero que el crecimiento fuerte de la ciudad se desplazó hacia el Estado de México).

3. La creación y fomento a partir de 1982, de 9 centros urbanos que concentren la administración ciudadana, la económica y cultural, lo que facilitará no sólo desconcentrar el centro de la capital sino racionalizar el transporte. Estos centros serán: La Villa, Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, San Angel, Coapa, Iztapalapa y Zaragoza.

Algo de esto ha sucedido, pero de una manera tan anárquica que más que considerarlo logro se debe considerar resultado de las inercias de la concentración.

4. Establece los usos y destinos de las reservas urbanas, marcando con precisión las densidades demográficas que deben alcanzarse.

5. En relación al transporte y la vialidad, fija dos metas: la primera para 1982, con la construcción de nuevos ejes viales y el Metro y, posteriormente, a través de corredores urbanos dirigidos hacia los 9 centros donde se concentrarán los vehículos de superficie cuyo uso impulsará el DDF.

6. Prevé las etapas de desarrollo urbano donde se plantean no sólo las urgencias y sus soluciones inmediatas, sino el escenario futuro y la secuencia dentro de la que se pretende llegar al año 2000.

7. Concentración de las informaciones anteriores, evaluación periódica de los pasos alcanzados dentro de la construcción de centros urbanos, vialidad y transporte, reservas territoriales, vivienda, infraestructura hidráulica y ambiente.

El PDUDF contemplaba datos interesantes sobre la mancha urbana y suburbana. Observaba que ésta era de 534 kilómetros cuadrados y que se iría regulando su crecimiento para que en el año 2000 sólo creciera 124 kilómetros cuadrados más, es decir tendría un total de 658 kilómetros cuadrados.

Los promedios de habitante por hectárea aumentarían de 177 actualmente a 263 para el año 2000.

En torno a los 9 centros urbanos se establecerían los centros suburbanos y más abajo los centros de barrio.

También replanteaba la solución de aspectos como la vivienda, áreas verdes, regularización de la tierra, uso intensivo de tierras agrícolas y pecuarias, contaminación, agua y drenaje.

Este Plan fue elaborado conjuntamente por el DDF y la SAHOP, interviniendo 25 técnicos entre los que se contaban arquitectos, ingenieros, contadores públicos, economistas, antropólogos, geógrafos y abogados coordinados por Javier Carabeo Aguero.

Otro aspecto del PDUDF era que sus bases jurídicas planteaban la obligación para las autoridades en turno de la evaluación anual de todos y cada uno de los puntos antes señalados.

El Plan fue dado a conocer entre algunos sectores políticos y técnicos y fue objeto de críticas en varios sentidos. Por ejemplo los diputados capitalinos lo calificaron en términos generales de operante, aunque hicieron hincapié en la importancia de que fuera conocido entre sus representados e incluyera campañas de concientización; también les dejó satisfechos la idea de la creación de los 9 centros y centros de barrio.²¹

Destacados especialistas del urbanismo conocieron el PDUDF entre ellos, Luis Unikel, quien señaló que dicho plan no incuye los instrumentos que alivien el problema del empleo; a su vez el planificador urbano Guillermo Hernández, consideró que la ciudad será convertida en la «ciudad-negocio, no la ciudad humana, democrática a la que todos aspiramos»; respecto al Plan, lo consideró un paliativo que no eliminaría los agentes que originan los males de la ciudad:

²¹ Estadío, "La Diputación capitalina conoció el plan de desarrollo urbano y lo calificó de operante", México, revista *Estadio*, 20 de abril de 1980, p. 1.

terratenientes, inmobiliarias, fraccionadores y camioneros entre otros (a estos últimos se les eliminó con la estatización del transporte de aquellos años). El Centro de Estudios Urbanos por su parte resumió dicho plan en una frase: “que el DF sea para quienes lo puedan pagar”. Hay que señalar aquí, que el Profesor Carlos Hank González reconoció que prefería que le digan “carero y no mentiroso”.²² Sigue en su crítica la catedrática Pricilla Connolly advirtiéndole que la política del DDF, a partir de 1976, fue erogar el presupuesto en “infraestructura productiva” y disminuir proporcionalmente el gasto en “beneficio social”.

Veía en el PDUDF un instrumento de justificación con criterios de “planificación nacional” y las medidas coercitivas para controlar el uso del suelo, así como las inversiones públicas realizadas y por hacerse.

Hernández insistía en que el Plan había sido elaborado para la clase media y alta y dejaba fuera de posibilidades al 70% de la población. Además advertía que había contradicciones en el plan entre su nivel normativo y el estratégico.²³

Para Ivan Restrepo el plan, “resultó parcial, pues pretendió ordenar el desarrollo urbano de una parte del sistema (el DF), otra más (el estado de México), cuya importancia era cada vez mayor”. Restrepo parte de la definición de Bazant en la que considera a la ciudad como un sistema de actividades económicas y humanas que se dan en un espacio físico determinado. Dicho sistema se integra por un conjunto de subsistemas como lo son trabajo, vivienda, servicios, circulación, etc., funcionalmente relacionados entre sí con el propósito de rendir (cuando operan eficientemente) en beneficio económico y social de la población.²⁴

Además de considerar al PDUDF parcial, criticó la construcción de ejes viales por considerarlos ya superados como se señaló anteriormente en este mismo capítulo.

Por su parte y para terminar con el PDUDF, Héctor Marcovich señalaba que el gobierno no podía dejar a la ciudad al libre juego de la dinámica liberal privada y de las acciones aisladas, incoherentes, muchas veces, de sus propios organismos reguladores sectoriales; sino, por el contrario, sumergirlos en una estrategia planificada a corto, mediano y largo plazo. Él veía en el PDUDF, la síntesis de lo que se ha hecho hasta el momento y lo califica de “positivo”. Es realista en tanto que dice que el planteamiento no se podrá realizar sólo mediante el aporte de hechos arquitectónicos, ni en el inconmensurable campo de los planteamientos urbanísticos; advertía que ya estaba surgiendo la necesidad de interpretar también los ingredientes de las relaciones sociales y el modo de producción capitalista que había impuesto sus leyes al desarrollo de la gran ciudad. Terminaba su análisis diciendo que la ciudad no era un espacio escultórico, formal o funcional, ni telón de fondo de sus actividades, sino lugar concreto donde se expresaba una sociedad viviente, con sus contradicciones, expectativas y desigualdades. Consecuencia

²² El Sol de México, “Que el D.F. sea para quienes lo pueden pagar”, Centro de Estudios Urbanos, México, *El sol de México*, 18 de junio 1981, p. 1.

²³ David Siller y Héctor A. González, *op. cit.*

²⁴ Iván Restrepo, “¿Hasta dónde? Plan de Desarrollo Urbano del D.F.”, México, *Uno más uno*, 12 de marzo de 1980, p. 19.

todo ello de un modo de producción y apropiación determinados. Hacer planeamiento es ante todo hacer política y esto, “ya sabemos que es, que representa y quienes la alimentan y sostienen”.²⁵

Lo que se puede concluir de lo dicho por las distintas partes mencionadas es:

- Se debe planear considerando los costos más reducidos posibles para que la ciudad sea accesible a todos los habitantes.

- Se debe evitar el crecimiento excesivo de la población y la migración de ésta a la ciudad.

- Se debe mantener control estricto sobre el uso del suelo, evitando construcciones de un solo piso y la instalación de industrias contaminantes en zonas restringidas, etc.

- Se debe planear realísimamente, considerando los factores sociales, económicos y políticos que intervienen en el proceso de urbanización y tratando de corregir o transformar aquellas estructuras que obstaculicen un desarrollo ‘equilibrado de la ciudad’ y

- Se debe planear en coparticipación con instancias representativas de los distintos sectores sociales que habitan la ciudad de México.

Tal parece que los años siguientes las autoridades del Distrito Federal y el estado de México se hubieran dedicado exactamente a conseguir el logro de las tendencias contrarias: hacerla más cara, más sobrepoblada, más anarquía en el uso del suelo, menos democrática y planeando “sobre las nubes”.

La desconcentración industrial

Después de haber hecho un recorrido analítico por sobre la problemática de la Ciudad de México y la forma en que las autoridades del Departamento del Distrito Federal las abordan, se analizó la política en materia de desconcentración industrial por parte del Estado.

Esta política había sido definida por el Estado a través de varios Planes y Programas Nacionales en el sexenio 76-82; los más importantes fueron:

a) El Plan Global de Desarrollo.

b) El Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU).

c) El Plan Nacional de Desarrollo Industrial (PNDI).

d) El Programa Nacional de Desconcentración Industrial (PNDI).

e) El Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal (Prodeta).

En este trabajo se han analizado los aspectos más importantes sobre algunos de estos planes y programas. También se habló del Plan Nacional de Desarrollo Industrial; veamos cuáles eran sus objetivos principales:

- Solucionar la desocupación y el subempleo.

²⁵ Héctor Marcovich, “Arquitectura. Dinámica del desarrollo urbano”, México, *Uno más uno*, 28 de abril de 1980, p. 21.

- Mejorar el nivel de vida de los mexicanos mediante altas tasas de crecimiento económico.

Para alcanzar estos objetivos traza algunas estrategias:

- Fortalecer la producción de mercancías de consumo básico.
- Impulsar ramas de alta productividad orientadas hacia el mercado externo.
- Aprovechar en forma integral los recursos naturales del país.
- Desconcentrar territorialmente la actividad económica orientando las inversiones hacia las costas y fronteras principalmente y
- Articular las pequeñas y medianas empresas con las grandes firmas y atenuar las tendencias oligopólicas.

Este Plan representaba la base de una desconcentración humana de los grandes centros de población saturados, ya que el arraigo de la gente se da fundamentalmente a través de un empleo seguro y bien remunerado. Las metas de este Plan dejaban claro que el problema básico del asentamiento se podía resolver si se hacían los ajustes pertinentes en la estructura ocupacional; por eso la preocupación del PNDI se centró en crear empleos y crearlos en forma desconcentrada, como se verá a continuación.

El Plan Nacional de Desarrollo Industrial tenía por metas las siguientes:

- Hacer crecer el PIB en 7.1% en 1979; 8.2% en 1980; 9.5% en 1981 y 10.6% en 1982. El producto industrial sería en promedio dos puntos más altos que el del PIB.
- Se preveía que el crecimiento del empleo sería 5% a mediano y largo plazo. Con esto desaparecería el desempleo en 1990. De 1978 a 1982 se crearían en promedio 600 mil empleos por año y a partir de 1982 la cifra ascenderá a 810 mil plazas anuales.

Estas metas se tratarían de alcanzar teniendo en consideración las regiones prioritarias que había marcado el PNDU, por lo que se pretendía desalentar el establecimiento de empresas en el Valle de México y promover su instalación en ciudades de tamaño medio que dispusieran de recursos materiales y humanos. El PNDI pretendió para 1982 la participación del Valle de México en la generación del valor bruto de la producción industrial del país, de 50% a 40% para 1982. Con esto el 66% del incremento de la producción se obtendría en otras regiones entre 1979 y 1982.

Las zonas prioritarias eran las fronteras y las costas, así como algunas ciudades ubicadas a lo largo de la red nacional de gas. También se consideraban las ciudades cercanas a regiones donde había existencia de materias primas.

Según el grado de prioridad las zonas estaban catalogadas en: a) estímulos preferenciales; b) prioridades estatales y c) de ordenamiento y regulación. Esta política desconcentradora se apoyaba en precios diferenciales de energéticos y de productos petroquímicos básicos en beneficio del consumo industrial.²⁶

26 Banco Nacional de Comercio Exterior, "Los objetivos del Plan Industrial", en *Revista de Comercio Exterior*, México, vol. 29, núm. 5, mayo, 1979.

El PNDI era un proyecto 'indicativo', no era de carácter obligatorio para la iniciativa privada, su resultado dependía de la concertación que lograra el gobierno con ese sector.

Como puede observarse este Plan era prometedor en materia de desconcentración real, pues además estaba ligado al Plan Nacional de Empleo; de haberse llevado a cabo hubiera sido posible que para el año 2000 los niveles de concentración se hubieran corregido substancialmente y que el desarrollo urbano hubiera logrado el equilibrio ecológico deseado para la población. El problema no se resolvió aún teniendo el Plan adecuado, faltó a los siguientes regímenes la decisión política para aplicarlo y desde luego, la estabilidad económica.

El Estado en la planeación; el desarrollo y la desconcentración

El Plan Global de Desarrollo se anunció desde el principio del sexenio pero se presentó en abril de 1980. En él se sintetizaron los objetivos, metas y estrategias que se pretendían realizar a lo largo de todo el sexenio; a la vez que se dejaron lineamientos de planeación y programación para las décadas subsecuentes. Sus contenidos abordaban los aspectos siguientes:

1. Filosofía política del estado.
2. Diagnóstico socioeconómico.
3. Acciones y resultados en 1977-1979.
4. Objetivos nacionales.
5. Bases políticas y de justicia.
6. Estrategia global hacia el empleo.
7. Marco macroeconómico.
8. Política de gasto público.
9. Política económica general.
10. Política energética.
11. Política sectorial.
12. Política regional y de desarrollo urbano.
13. Política social.
14. Política de salarios, precios, utilidades y fisco.
15. Perspectivas.²⁷

El Plan Global de Desarrollo es la síntesis en materia de planeación de la administración de López Portillo y representaba el esfuerzo de su gobierno para dar coherencia a las actividades del sector público en particular y de la sociedad mexicana en su conjunto.

Desde luego que se trataba de un documento criticable en muchos sentidos, sin embargo, se debe considerar como un hecho sin precedente en la historia de la Administración Pública, por la conciencia pública que se trata de crear sobre los principales problemas del país y las posibles soluciones que planteaba para ellos.

²⁷ Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Global de Desarrollo*, México, SPP, 1980.

Lo que interesa en este trabajo es dejar constancia de que el documento contenía en forma clara un concepto de desarrollo nacional y regional urbano que tendía hacia la desconcentración y que por su interconexión con los factores más importantes de este desarrollo como eran la política energética, de empleo, de gasto público, de política económica, etc. Puede pensarse que en fórmula el problema de la concentración se podía controlar, cosa que como vimos en el capítulo 2, las administraciones anteriores tenían una percepción muy parcial del problema. En este sentido el Plan Global de Desarrollo se debe considerar de avanzada en su tiempo, pues el problema se detectó, se midió, se propusieron soluciones y políticas que empezaban a tratar de corregirlo. No se trató de un problema sólo de la administración en turno; pues se hizo difusión de éste; se dieron a conocer las soluciones y se involucró a los particulares en su solución.

Aún con el Plan Global de Desarrollo la solución estaba lejana, pero sólo con la continuidad y esfuerzo del Estado en coparticipación con la sociedad en su conjunto, México hubiera podido tener para el año 2000 una estructura urbana acorde al tamaño y necesidades de la población de esta época.

Hoy no queda duda en el sentido de que sólo será útil desconcentrar, en la medida en que también se descentralice.

La historia nos demuestra que los ejemplos más excelsos del capitalismo de la modernidad han podido resolver el problema bajo una fórmula en donde federalismo, democracia y república son la base de la cultura política.

Esperemos que las futuras transformaciones sociales en México apunten hacia una forma de organización social más elevada que la actual, en donde los problemas de la gran concentración pasaron a formar parte de la historia urbana de nuestro país.

Por lo pronto, no se ve en el panorama de la administración zedillista, una intención ordenada, globalizadora, ni meticulosa, para resolver el problema del desordenado crecimiento urbano, de sus tendencias concentradoras, ni de los agentes que la generan: centralismo, presidencialismo, especulación capitalista, explosión demográfica, industrialización, etc.

La ingobernabilidad en asuntos de seguridad pública, narcotráfico, corrupción y el avance de las oposiciones, saturan las agendas del Poder Ejecutivo, con un saldo negativo para la planeación, el desarrollo, la modernización y la cultura que nuestro país requiere para iniciar el 3er. milenio, con perspectivas amplias de una vida social plena en donde el Estado, pendiente de la pluralidad y demandas de la población, promueva un modelo de desarrollo sustentado en la riqueza de nuestros recursos naturales, de nuestra diversidad geográfica y demográfica y de nuestra vocación de pueblo trabajador y pacífico.

Por qué lo tradicional de nuestra cultura, no pueda combinarse con un modelo de desarrollo racional y equilibrado; el ser un país dependiente y subdesarrollado no nos impide ponerle reglas a la industria, al comercio, al gobierno; darnos planes y programas realistas, acordes con nuestros recursos y cumplirlos.

En realidad, la transición democrática que vive México desde hace una década, es un buen síntoma para repensar no sólo la desconcentración, la descentralización y el desarrollo urbano-industrial, sino a todo el país.

La prensa de los últimos años, muestra infinidad de ejemplos del cambio democrático que se está viviendo, y a fuerza de esta persistencia, vemos como el sistema poco a poco empieza a ceder. Los gobernadores (aún los priístas), o los presidentes municipales, acogidos a las nuevas leyes y usos políticos de la transición democrática, entran en conflicto entre ellos o con las disposiciones del gobierno federal y apelando a la intervención del poder judicial, ejercen sus derechos en el cambiante sistema político del México de fines de siglo, en donde la nueva cultura política abre paso al federalismo y en donde la administración pública federal, tendrá que desconcentrar y hasta descentralizar, sin el prejuicio de que sólo el centro puede cumplir cabalmente con las funciones y atribuciones; porque sólo en el centro hay funcionarios bien capacitados o que sólo el centro, que tiene la visión de conjunto, es la que sabe lo que se le debe dar a las otras partes de la federación.

La desconcentración en la Secretaría de Educación Pública

Cada institución que se sometió al proceso de desconcentración mostró que para ello se requería de un programa específico de acuerdo a la naturaleza de sus funciones y propósitos y tomando en cuenta su propio desarrollo y a los grupos sociales con los que interactuaba.

Al ser la SEP la Secretaría más grande y la que mayor presupuesto federal ejerce por la gran cantidad de personal docente, administrativo y de intendencia que laboran en todas las escuelas del país, fue de las primeras en buscar formas de eficientar su aparato administrativo para tener una repercusión positiva en los quehaceres nacionales de la educación.

De acuerdo con las tendencias modernizantes de la época, el proceso de desconcentración en la SEP respondió fundamentalmente a tres elementos:

- 1) Al crecimiento cuantitativo de la institución a nivel nacional.
- 2) A la diversificación y complejidad de sus estructuras, funciones y actividades y;
- 3) Al reconocimiento de la poca adaptación del aparato administrativo las nuevas necesidades, surgidas de la dinámica realidad educativa y de las cambiantes condiciones sociales del país.

Desde luego, esto puso a la Secretaría frente a la estructura de poder de decisión en la que operaban distintas corrientes y conflictos entre los diversos grupos de la burocracia, tanto dentro como fuera de la misma, incluyendo desde luego al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y otros grupos de presión emergentes dentro del movimiento sindical con los que habría de negociar algunas de las cuestiones relacionadas con la desconcentración y posteriormente con la descentralización.

La Secretaría de Programación y Presupuesto, La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la misma Presidencia de la República, eran instancias normativas y de decisión que deberían consultarse y a la vez apegarse a sus políticas e indicaciones. De lo que se acordara con estas instancias dependía no sólo la logística y la implementación técnica, sino los tiempos y los alcances de la desconcentración.

En este contexto reconocer que en toda organización existen luchas y presiones políticas, no es suficiente para explicar por qué una organización es más sensible que otras a cierto tipo de presiones. Aceptar que en un momento dado la institución responde más a individuos con poder, que a necesidades sentidas, obliga a buscar una explicación en la estructura del sistema.

¿Cómo se explica que las decisiones se tomen en el más alto nivel del sistema y qué relación tienen estas decisiones con las actividades que se realizan en la base? En otras palabras, ¿cuál es el fundamento para la centralización del sistema?

En los niveles más elevados de la planeación se buscaba que la administración educativa mejorara su racionalidad perfeccionando el proceso inicial de desconcentración y el funcionamiento del sistema educativo con base en el conocimiento y la retroalimentación y la desconcentración de entrada sugería que era posible acercar los niveles de decisión a las actividades de la base, a los actores más involucrados en el proceso educativo y, por tanto a los que tenían más derecho de participar y tomar las decisiones que les afectaban directamente.²⁸

Ya en el encuadre del enfoque metodológico para definir lo que se quería desconcentrar y cómo llevarlo a cabo, se identificaron tres diferentes planos de análisis:

1) *El sistema político del Estado*: la SEP desarrolla acciones educativas por mandato del Estado; los recursos que utiliza para ello provienen de éste, por lo tanto la Secretaría se debe apegar a las leyes y reglamentos que en materia de asignación presupuestal emite el Estado a través de sus distintas instancias normativas.

2) *El funcionamiento interno del sistema educativo*: la asignación de recursos dentro de la SEP se lleva a cabo considerando su estructura jerárquico-buracrática que toma en cuenta desde el maestro en el aula, hasta el Secretario.

3) *El subsistema técnico-administrativo de la asignación*: la asignación es un problema esencialmente técnico-administrativo que responde a necesidades educativas, en donde los recursos son siempre limitados en relación a las demandas y es en instancias superiores y centrales en donde se define su monto y forma de distribución.

Ante esta situación la desconcentración de la asignación de recursos financieros en la SEP se tornó también en un problema de lucha altamente politizada, inserta

²⁸ Noel McGinn, et al., *La asignación de recursos económicos en la educación pública en México. Un proceso técnico en un contexto político*, México, Fundación Javier Barros Sierra, julio, 1981, p. 364. En este trabajo se realiza un análisis muy puntual de las complicaciones que tuvo para la SEP iniciar los primeros procesos de desconcentración inspirados en la Reforma Administrativa.

en el juego de las fuerzas a nivel nacional, regional, burocrática, etc., y con un soporte informativo endeble para la planeación en la medida que es en las instancias externas a la SEP, en donde se toman las decisiones importantes sobre los recursos.

Para este proceso fueron muy importantes los antecedentes inmediatos a la desconcentración durante la administración de López Portillo que tuvieron sus inicios en el sexenio anterior cuando en la Subsecretaría de Planeación y Coordinación Educativa se presentó el "Proyecto de descentralización administrativa" en el que se definían los objetivos, estrategias y fases de implantación para la creación a nivel regional de nueve "Unidades de Servicios Descentralizados". Estas unidades llegaron a manejar información de las Direcciones Generales de Planeación y de Organización y Métodos, aunque no manejaron ninguna modalidad educativa, si fueron la base empírica sobre la que se eslabonó la siguiente etapa de desconcentración.

Este tipo de desconcentración territorial y funcional nada tiene que ver con un proceso de descentralización como lo denominaron sus fundadores, lo que si es que se definió claramente en torno al concepto básico de *delegación* de autoridad por parte del Secretario a funcionarios federales y por delegación se entendió una *extensión de facultades*, antes realizadas en el centro, a funcionarios federales (delegados), quienes adquirieron autoridad dentro de un ámbito territorial determinado; a partir de 1978, año en que se crearon las 31 Delegaciones Estatales de la SEP, este ámbito se circunscribió a una entidad federativa por cada Delegación.

Otro elemento que caracterizó la desconcentración en la SEP fue el tipo de facultades delegadas. En teoría las Direcciones Generales de la SEP central mantuvieron la facultad de decidir sobre aspectos normativos (cualitativos), mientras que las delegaciones adquirieron autoridad sobre aspectos operativos (cuantitativos).

Los pasos a seguir en esta desconcentración fueron los siguientes:

1. Decisión política en el alto nivel: Presidente y Secretario (1976-1977).
2. Preparativos dentro de la SEP para la instrumentación (1977).
3. Primera acción concreta: creación de las Delegaciones por acuerdo del 20 de marzo de 1978.
4. Fase preliminar del establecimiento de las oficinas (1978).
5. Fase de organización de las Delegaciones en los estados (1978).
6. La Delegación asume las primeras funciones en Educación Preescolar, Primaria, Secundaria, Secundaria Técnica y Normal (1978).

Las funciones fueron:

- a) Cuantificar la demanda de Servicios Educativos.
- b) Establecer metas a corto, mediano y largo plazo.
- c) Elaborar propuestas de plan de actividades.
- d) Formular anteproyecto de presupuesto.
- e) Evaluar el cumplimiento de metas.

7. Creación de los grupos de trabajo con tres representantes del área desconcentrada, dos elementos delegacionales y el Director de Organización y Métodos para decidir sobre las funciones a desconcentrar (1979).

8. Mayor definición del proceso de reglamentación a nivel SEP-central. Fase de un incremento paulatino de facultades delegadas:

- a) Administración de becas
- b) Algunas funciones de certificación
- c) Funciones de contrato con escuelas particulares
- d) Servicios de extensión educativa
- e) Algunas funciones de recursos humanos
- f) Algunas funciones de asignación de recursos financieros
- g) Educación indígena
- h) Educación Física
- i) Educación de adulto

Así sucesivamente se incorporaron también funciones operativas de cada Dirección General; pero independientemente del tipo de servicio educativo que se fue desconcentrando, las actividades técnicas básicas de las Delegaciones fueron durante los primeros años las siguientes:

- a) Recolección de datos relevantes en el estado.
- b) Formulación de las necesidades para operar y crecer (con base en esos datos).
- c) Comunicación a la SEP-central de esas necesidades.
- d) La operación misma del servicio.

Este proceso no constituyó un simple traspaso de actividades técnicas ni una mera coordinación entre el centro y el estado. Para poder llevar a cabo las tareas que le fueron asignadas, la Delegación tuvo que enfrentarse directamente a grupos que llegaron a ser afectados, ya sea por el cambio de autoridad o por la invasión del territorio tradicionalmente manejado por ellos.

En este sentido, la Delegación representó una intromisión en la forma tradicional de hacer las cosas. Su presencia cuestionó a las autoridades tradicionales reconocidas en su propio Estado. Esto implicó, que el Delegado tuvo que competir con esos funcionarios y buscar construirse una legitimidad propia dentro del Estado. Ello dependió de cómo se integró a los procesos políticos del Estado y de cómo utilizó su posición de autoridad para legitimarse tanto frente a las demás autoridades como frente a los grupos de presión estatales.

En la transición de adquirir una nueva facultad y el momento de ejercerla, se ponían en marcha una serie de actividades que incluían cuatro fases:

- a) Preparación política del Delegado.
- b) Preparación en la problemática educativa del Estado.
- c) Búsqueda por consolidar la estructura de la Delegación, frente a las autoridades tradicionales educativas del Estado.
- d) Formación de alianzas, etc.

Por otra parte la naturaleza de sus funciones llevó a las Delegaciones Estatales a invadir el ámbito tradicional de operación del Sindicato o de alguna de sus facciones, con lo que éste perdió algo de fuerza. En algunos casos se establecieron alianzas entre líderes sindicales y el Delegado, especialmente cuando éste provenía de la base magisterial o había pasado por el escalafón del sindicato; en esos casos el sindicato no se sentía tan amenazado.

Entre algunos de los efectos de la desconcentración podemos considerar por ejemplo, que para los que elaboraban e integraban el presupuesto a nivel central, la desconcentración representó más que nada un cambio de actores a tratar.

En el nivel administrativo de la SEP-central las Delegaciones empezaron a representar ante todo fuentes de información, lo cual fue retroalimentando a los funcionarios sobre la situación de los servicios del sistema educativo en los Estados.

En cada Delegación se abrió un Departamento de Programación y Presupuesto que tuvo como responsabilidad básica adecuar el número de maestros al número de alumnos, lo cual se realizaba con base en los datos estadísticos que recopilaba; esto le dio la posibilidad de realizar estudios sobre costos del servicio educativo que nunca antes se habían podido realizar en este nivel de particularidad.

Por su constante contacto con las fuerzas operantes en el Estado la presencia de la Delegación representó otro cambio, es decir el Estado empezó a disponer de una autoridad federal con capacidad de resolver cierto tipo de problemas con accesibilidad a los diversos grupos. Esta ubicación fue una fuente de experiencias que sirvieron para evaluar la factibilidad de ciertas acciones ya que quedaron en mejor posición de hacer juicios sobre la factibilidad de instrumentar programas al acrecentar su conocimiento sobre la problemática educativa y sobre la actuación de los grupos de poder en la región. Esto marcó la gran diferencia entre el nivel SEP-central y el Delegado.

Esa visión integrada de la problemática, el manejo de información estadística y una posición de autoridad fueron elementos que facilitaron a la Delegación penetrar estructuras que tradicionalmente habían funcionado con mucha autonomía. Pero por otra parte, de esta primera etapa de desconcentración, una expectativa que se fue incubando en todos los participantes, fue la necesidad de ir más allá de la desconcentración; la descentralización se empezó a ver como el siguiente paso, ya que se daban cuenta de que por ejemplo, la asignación de recursos podría jugar un papel mucho más activo para motivar mediante la provisión de recursos económicos expeditos, las innovaciones que se veían frenadas por falta o retraso de éstos.

La concepción de que la Delegación se convirtió rápidamente en una oficina que facilitaba los trámites burocráticos se fue generalizando; hecho que lamentablemente preocupó a las autoridades de nivel central y que se manifestó en diversas actitudes, sobre todo por mantener el control sobre los Delegados para que no se "salieran de las reglas".

El principal conflicto que se dio en este sentido se manifestaba en la contraparte, a través de actitudes de rechazo a las propuestas por parte de las Delegaciones hacia la SEP-central. Este tipo de situaciones creó una tendencia de desviación en la que la Delegación invadía y abría campos de acción sobre funciones que tradicionalmente realizaban las Direcciones Generales centrales, mientras que estas últimas, se resistían a limitarse a funciones de planeación, investigación y coordinación. Normalmente se reservaron en lo posible las funciones operativas más significativas a nivel nacional.

Una alternativa para resolver en aquel momento ese primer divorcio entre la administración central y sus delegaciones hubiera sido clarificando los papeles de cada una de las partes para convertir a las Direcciones Generales, en equipos de apoyo al Secretario y a las Delegaciones, en gestoras operativas en su ámbito territorial de acción.

Como quiera, la experiencia de desconcentración de la SEP abrió el camino para que la administración pública federal encontrara una fórmula para la eficiencia, sin la pérdida total de las funciones tradicionales del aparato administrativo central y manteniendo o ampliando el control y su influencia, mientras los Delegados funcionaban más en favor de los criterios y presiones centrales, que de las necesidades y proyectos del estado en que estaban ubicados.

Aún así, el primer balance de aquella desconcentración arrojó resultados positivos, ya que logró introducir cambios importantes en la administración y operación del sistema de la educación pública y permitió un florecimiento de experimentación e innovación a nivel estatal, independientemente de las acciones de las Direcciones Generales en la SEP- central, pero no todo se apejó al plan hubo Direcciones que siguieron manejando centralizadamente el presupuesto y que trataron de utilizar a la Delegación como simple instancia de trámites burocráticos, además de que se mantuvo el criterio de dar prioridad a su participación en favor del sistema nacional de información, en lugar de apoyarlas desde el centro para que cada Delegación integrara su sistema estatal de información.

Otro criterio muy importante que se mantuvo, fue que las Direcciones Generales adoptaron un papel de supervisoras de las Delegaciones en lugar de dedicarse a las tareas de la planificación estratégica del sistema educativo en cada uno de sus renglones.

Esto fue algo recurrente en la mayoría de las Secretarías y Departamentos de Estado en donde se implantaron los programas de desconcentración. Al menos en la SEDUE, la SHCP y el DDF lo pude corroborar en experiencia propia, incluso en años recientes en que laboré dentro de ellas en áreas de Organización y Métodos.

Al respecto, Enrique Cabrero afirma que esta política, tradicional de carácter centralista, se puede dividir en cuatro momentos principales:

- 1) *Fase de centralización y expansión (1921-1972)*: se institucionaliza la administración de la educación pública básica en manos del gobierno federal con la creación de la Secretaría de Educación Pública el 29 de septiembre de 1921.

2) *Fase de desconcentración administrativa* (1973-1982): se confirmó la hegemonía del gobierno central al promulgarse la Ley Federal de la Educación centralizando con ello para la SEP y el SNTE la formulación de contenidos educativos y la administración de la mayor parte del sistema escolar básico. En esta etapa la desconcentración administrativa ratificó el control del gobierno central en materia educativa.

3) *Fase de descentralización pendiente o coexistencia* (1982-1991): los actores políticos del sector educativo al verse amenazados en sus ámbitos de poder por la descentralización propuesta por el presidente De la Madrid presionaron fuertemente para minimizar sus alcances por lo menos durante diez años, por lo que la creación de las secretarías de educación en los estados no tuvo mayor trascendencia.

4) *Fase de descentralización y transferencia incompleta* (1992-1994): implementación de una estrategia de adelgazamiento del aparato federal y la concurrencia en el gasto de los distintos niveles de gobierno para promover la cultura del con financiamiento de los servicios públicos con recursos intergubernamentales y privados, y fragmentar al SNTE para debilitar su poder de negociación. En este nuevo escenario las funciones reguladoras-normativas y de asignación de recursos financieros para el sistema educativo básico nacional quedaron en manos del gobierno federal, mientras que las operativas y administrativas fueron transferidas a los gobiernos estatales.²⁹

Para concluir sobre la manera en cómo debería funcionar en el sector educativo estamos de acuerdo con la afirmación de Noel McGinn en el sentido de que “algunas decisiones afectan a todos los mexicanos y son apropiadas para la SEP; sin embargo otras decisiones afectan a una comunidad: una escuela con sus profesores, alumnos y padres de familia. Esas decisiones deben estar reservadas para ellos”.³⁰

Siguiendo la idea de Pablo Latapí diríamos que aún en las actuales circunstancias, recordar el viejo proyecto de Vascoceles es de utilidad para darnos cuenta de que la idea de la participación de los directamente involucrados en el proceso educativo no era algo nuevo; cuando la SEP apenas se estaba fundando él proponía que, en cada población con más de 500 habitantes había de constituirse un comité de educación, integrado por el maestro, la autoridad del lugar y un representante de los padres de familia. Una comisión semejante debía formarse en cada municipio, con representación de los comités de las localidades. Siguiendo de abajo hacia arriba, en cada entidad se formaría un consejo de educación integrado por representantes de las comisiones municipales. Y a nivel nacional, todos los meses de noviembre (entre el término de un ciclo y el inicio de otro) se reuniría un Consejo Nacional de Educación que representaría las instancias anteriores, para

29 Enrique Cabrero, “Claroscuros del nuevo federalismo mexicano: estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local”, en revista *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, 1997, p. 329-387.

30 Noel McGinn, *et al.*, *op. cit.*, p. 344.

dialogar con las autoridades de la Secretaría sobre los problemas de la educación nacional.³¹

Razones obvias emanadas de aquel contexto sociopolítico por el que atravesaba el país en los años veinte, hacían ver como inoperante y utópico una organización educativa en ese sentido, pero de haberse estado en posibilidad de implementarla, sin duda el México de los últimos sesenta años hubiera transitado hacia formas más democráticas y participativas en todos los órdenes, el centralismo y el autoritarismo con que se manejó la educación hubiera quedado en la historia lejana de las primeras etapas de la posrevolución, sin venir a hacer los daños que hoy siguen causando las imposiciones desde el centro, aún en materia de la descentralización que se da en el marco del “federalismo renovado”.³²

Desconcentración y descentralización del Sector Salud

El proceso de desconcentración del Sector Salud tuvo connotaciones muy complejas; aunque aquí la fuerza del sindicato prácticamente no influyó como en el caso del Sector Educación, en donde el gremio magisterial es más homogéneo y poderoso, pero sí, la estructura y naturaleza de los servicios en este campo, ya que obedece a una evolución institucional más heterogénea y a diferencia de las escuelas, a las clínicas y hospitales la población a la que se atiende acude itinerantemente a solicitar servicios. Esto aunque no sea determinante, permite un margen distinto de acción. Acá los problemas se agudizan en el nivel de la calidad de los servicios, que siempre están rezagados respecto del monto de recursos para eficientarla.

México, como muchos países latinoamericanos, posee varios sistemas de servicios de salud que operan independientes unos de otros, lo que marca desigualdades y deficiencias en detrimento de los usuarios e impide que exista un modelo de atención a la salud homogéneo.

Por el tipo de población que atienden, estos servicios se pueden clasificar de la manera siguiente:

- a) Servicios para universos cerrados: IMSS, ISSSTE, Pemex, Fuerzas Armadas, etc.
- b) Servicios abiertos gratuitos o con cuotas mínimas de recuperación para la población de escasos recursos. Estos eran generados por La Secretaría de Salubridad (ahora de Salud), IMSS-Coplamar, (después IMSS-Solidaridad) y por los gobiernos de los estados y municipios.
- c) Servicios privados con distintos niveles de calidad e infraestructura normalmente orientados para los sectores medios y altos de la población.

Por el tipo de servicios que prestan a la población se pueden clasificar de la manera siguiente:

- a) *Primer nivel*: Medicina general, medicina preventiva y medicina del trabajo.
- b) *Segundo nivel*: Especialidades básicas, medicina preventiva secundaria, salud ocupacional y rehabilitación primaria.

31 *Idem*, Prólogo de Pablo Latapí, p. vii

32 Enrique Cabrero, *op. cit.*, p. 329-333.

c) *Tercer nivel*: Servicios de alta especialidad que se subdividen en especialidades secundarias y laboratorios especializados.

El antecedente de desconcentración que tenemos en la Secretaría de Salubridad es la creación de las 31 unidades de Servicios Coordinados en los estados de la República. Lo que podemos afirmar de ellas es que el desarrollo y la asunción de las facultades delegadas le dio a las autoridades centrales una visión más objetiva de los problemas de salud en cada entidad, hecho que permitió racionalizar recursos que antes se distribuían con el clásico criterio centralizador de programación presupuestal del “acumulativo histórico”.

A la vez la presencia cercana de las autoridades sanitarias federales generó una serie de intercambios con las autoridades locales y con representantes de los diferentes usuarios, incluso de las comunidades más apartadas, que generó una forma de retroalimentación constante, base para la organización de las diferentes campañas salubres que de acuerdo a calendarios del sector se realizaban y se siguen realizando periódicamente.

Al igual que en el caso del Sector Educativo, en el Sector Salud, a nivel de los altos mandos el control presupuestal se ve más como una sobrecarga de trabajo administrativo que como una posición ventajosa, ya que los fondos llegan etiquetados desde la SHCP para la administración foránea y eso les impide la manipulación de fondos que antes de la desconcentración les permitía formar bolsas para gastos discrecionales de la administración central. En estos casos la desconcentración primero y luego la descentralización se fueron dando con relativa facilidad y sin mayor resistencia, antes que continuar con las oficinas centrales convertidas en pagadurías e instancias de tramitación de los órganos desconcentrados.

En esta situación pierde sentido el control centralizado del presupuesto, sobre todo en el nivel operativo, en la medida que por lo prioritario del servicio, la mayoría de los limitados recursos presupuestales se dispersan entre las 31 unidades de Servicios Coordinados que a su vez lo tiene que distribuir de acuerdo con su programa anual de inversión y servicios que ofrecen a nivel estatal, a través de toda la red de clínicas, centros de salud y hospitales bajo su cargo.

Por lo anterior, durante el siguiente sexenio con las nuevas disposiciones de la Ley General de Salud (1983) se creó el Sistema Nacional de Salud, que tenía entre sus propósitos reforzar la capacidad operativa y de gestión de los servicios de salud en los gobiernos de los estados.³³ Esto desembocó en un proceso de descentralización relativamente precipitado, pero factible por la anterior desconcentración experimentada.

A partir de ese momento, la nueva Secretaría de Salud quedó a cargo de las facultades normativas y de control y delegó en los estados la operación de los servicios de primero y segundo nivel. Se transfirió a los estados dirección, coordinación y conducción operativa de la atención médica, la salud pública y el control sanitario en materia de sanidad general concurrente; se les permitió el uso

³³ *Idem*, p. 349-363.

gratuito de los muebles e inmuebles federales, pero la federación conservó la propiedad; se descentralizó también la administración de los recursos financieros federales mediante subsidio, mientras que el gobierno federal conservó la titularidad en la relación laboral con los trabajadores federales que laboraban con los Servicios Estatales de Salud.

De acuerdo al plan, para 1986 se habría concluido el proceso de descentralización, sin embargo, llegada la fecha sólo 14 de las 17 que se iniciaron en el programa se mantuvieron dentro; esto posiblemente por las limitantes que encontraban en cuanto a recursos y porque exigía por parte de las haciendas estatales una coparticipación que al fin de cuentas les resultaba contraproducente.

Este proceso de desconcentración que luego se traslapó con una descentralización parcial, mostró poca capacidad innovadora en cuanto a generar programas propios o iniciativas locales, generalizable en todos los estados.

Tan es determinante en este tipo de procesos el sistema presidencialista, que durante la administración de Salinas de Gortari la disposición para fusionar el programa de salud del IMSS-Solidaridad en los estados, se desvaneció al tiempo que siguió operando bajo la modalidad de Servicios Coordinados. No obstante, la insistente tendencia a la descentralización ha logrado a la fecha, capitalizar un caudal de experiencias diferenciales, según el estado de que se trate: mayor profesionalización, maduración de estructuras estatales de salud y acondicionamiento administrativo y técnico del patrimonio a su cargo.

La desconcentración en el gobierno del Estado de México

En las últimas dos décadas, el Estado de México se convirtió, en la entidad más importante del país, desde el punto de vista demográfico, de sus recursos económicos, el de más elevada industrialización y el de mayores problemas de contaminación.

Este fenómeno no fue intrínseco solamente al desarrollo gestado dentro de los límites del estado, sino que en buena medida todo esto le ha sucedido gracias a su colindancia con la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, que extendió sus tejidos urbanos involucrando en forma directa en la gestión administrativa de la gran ciudad, a por lo menos 27 municipios del Estado de México y con posibilidades de incorporar en el mediano plazo a otros más.

Este solo hecho, más los de la gestión propia del resto del estado, propiciaron una serie de cambios al interior de la administración pública estatal que incluyeron la modernización de sus sistemas, instrumentos y equipo de trabajo, combinadas con procesos de desconcentración y descentralización, obligado por el congestionamiento de asuntos en las oficinas gubernamentales de la capital estatal e influidos por las políticas del gobierno federal, que en esa materia se empezaban a dar en los inicios de la década de los años setenta.

Estos cambios cualitativos y cuantitativos se explican entonces en función del crecimiento y la complejidad funcional de la estructura gubernamental por la diversificación de actividades de la administración estatal y por la influencia

externa de la ola modernizadora que se filtraba a todos los rincones y niveles gubernamentales, para reivindicar al federalismo y aliviar los problemas de concentración y dispersión demográfica, industrial y urbana auspiciados por el excesivo centralismo.

En el gobierno estatal este crecimiento se refleja en varios órdenes; así, entre 1970 y 1990, la administración pasó de tener 5 mil servidores públicos a 90 mil; de 4 organismos auxiliares a cerca de 200; a la creación de 15 órganos desconcentrados y numerosas oficinas e instancias regionales, lo que permite afirmar que se trató de un proceso irreversible, institucionalizado y que creó las condiciones necesarias para la profesionalización de su burocracia en los diferentes niveles.³⁴

Otro aspecto positivo es que aún habiendo tenido su origen en una iniciativa del gobierno central, la desconcentración y la descentralización no quedaron sujetas a “estilos de gobierno”, sino a una lógica del desarrollo económico, social y político del estado, que puso al gobierno en la disyuntiva de continuar con las formas centralistas y autoritarias tradicionales o insertarse en la inercia de una búsqueda de la eficiencia administrativa, la legitimidad y el consenso.

De esta manera las influencias modernizadoras pusieron al gobierno estatal en el plano de una transición político-administrativa que poco a poco lo deslizaron del *centralismo* a la *desconcentración* y de ahí se continuó a una *descentralización* hacia los gobiernos municipales y reencontrándose en el camino de estas experiencias las *formas colegiadas de gobierno*, mediante las cuales dieron salida a una serie de asuntos que tradicionalmente se trataban bajo criterios centralistas, desde la sede del gobierno estatal.

Como podemos apreciar entonces, a partir de los años setenta las formas administrativas de gobierno, transitaron del centralismo hacia la búsqueda de un equilibrio funcional y orgánico, combinando las nuevas formas que ofrecía la doctrina de la planificación y los aires de renovación de la “Reforma Administrativa”.

Sin duda los procesos de industrialización acelerada que se empezaron a dar allá por los años cincuenta focalizadamente en los municipios de Naucalpan, Tlalnepantla, Cuautitlán y Ecatepec, fueron los detonadores para que de 1 900 mil habitantes en 1960, se pasara a 3 800 mil. Este crecimiento de la población se mantuvo para la siguiente década a un ritmo de 7.3%, mientras que los corredores industriales se multiplicaron por varios rumbos del estado, sobre todo en la época del gobernador Carlos Hank González que sentó las bases para el desarrollo de la infraestructura industrial.

³⁴ Rolando Barrera Zapata y Ma. del Pilar Consuelo Ferreyra, *Dos décadas de cambios administrativos en el Estado de México*, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, 1992, p. 235. El libro de referencia sirvió de base para la elaboración de este apartado; está considerado como una fuente indispensable en el análisis de la evolución de la estructura gubernamental del Estado de México para el periodo 1970-1990; cualquier información sobre el tema se le puede consultar en sus diferentes apartados y se encontrará información pormenorizada sobre algunos de los datos que aquí esbozo. Lo anterior no significa que los juicios que expreso son responsabilidad de los autores; por el contrario hay algunos aspectos de interpretación en los que discrepo, pero quedaron asentados en este apretado análisis.

Ante esta situación los retos a que se enfrentó la administración estatal creciente, fueron en varios órdenes: recolección tributaria, programación del gasto público, control y planeación de los recursos materiales y humanos, etc. Por lo anterior las reformas administrativas en ese momento se centraron en tres grandes áreas:

- 1) La creación de organismos descentralizados que regularan el crecimiento urbano y promovieran la actividad económica del sector primario en el estado;
- 2) El mejoramiento de los instrumentos y mecanismos de asignación y control del presupuesto y fiscalización del gasto público; y
- 3) La administración tributaria.³⁵

Para mediados de los setenta, la administración pública había crecido tanto en el sector de sus organismos descentralizados como en el propio gobierno estatal, que fue necesario crear unidades de coordinación que centralizaron de nueva cuenta, pero ahora funciones de planeación y control de numerosas dependencias y organismos. Esto se reflejó incluso en el crecimiento de las unidades administrativas centrales, que entre 1975 y 1981 pasaron de 122 a 159 respectivamente.³⁶

No todo ese crecimiento se ubicó físicamente en el lugar de asiento de los poderes estatales, sino que propició también la desconcentración administrativa, sobre todo en materia hacendaría y la creación de 8 centros de servicios administrativos sobre trámites diversos; de la Dirección General del Registro Civil con 5 oficinas regionales desconcentradas (para los noventa esta dependencia contaba con 6 oficinas desconcentradas y 194 Oficialías repartidas en todo el territorio estatal.

En esta etapa era común encontrar que funcionalmente había traslapes, duplicaciones y vacíos u omisiones tanto entre las propias dependencias, como entre éstas y los organismos descentralizados, pero con la formalización de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (1976) y la Ley Orgánica de la desconcentración de unidades administrativas, posibilitó y motivó ampliar formas y mecanismos para resolver estos problemas y para trasladar fuera del centro administrativo del estado funciones y oficinas de la administración estatal, consolidándose las dos formas de desconcentración, la puramente orgánica (con la creación de infinidad de organismos desconcentrados) y la funcional en su modalidad de territorial: parcial o total.

Con estas leyes el gobernador quedó expresamente facultado para desconcentrar en comisiones y oficinas especializadas las funciones de las dependencias. La Dirección General de Hacienda fue una de las primeras dependencias en iniciar su proceso de desconcentración con la apertura de 7 Delegaciones Ejecutivas Hacendarías.

Así como Hacienda, para finales de los años ochenta, por lo menos otras 18 unidades administrativas del sector central, transfirieron la autorización de trámites, recepción de asuntos y resolución de ellos en un total de 40 municipios, por lo que se puede afirmar que la desconcentración tanto en su forma orgánica como

³⁵ *Idem*, p. 17.

³⁶ *Idem*, p. 25.

funcional, se convirtió en un proceso irreversible que formó parte de las nuevas instancias administrativas del gobierno del Estado de México.

En este apretado análisis de la desconcentración en el caso del Estado de México, podemos ver cómo al pasar del universo federal al estatal, de alguna manera se reproducen las mismas condiciones de lo que ocurre a nivel del gobierno federal: la concentración acelerada de la planta industrial, seguida de un incremento inusitado de población, que desbordan las estructuras tradicionales del centralismo y del autoritarismo y al ser filtradas por la ola de modernización administrativa, desembocan en políticas, leyes y programas que buscan eficientar los servicios del estado, mediante tácticas de desconcentración administrativa, mezcladas con descentralización y en este caso, hasta con formas de gobierno para ciertos organismos por vía de consejos colegiados.

Pero como en todos estos procesos, una cosa son las leyes y las formas y otra cosa son los hechos. En el caso del gobierno del Estado de México, al igual que en el federal, los vicios centralizadores no se terminan con la desconcentración, más bien adquieren una nueva forma, ya que se tiende a desconcentrar el trámite, mas no la facultad y de esta manera queda “coja” la desconcentración.³⁷ Conservando las funciones normativas y de planeación de rigor, las unidades centrales continúan realizando tareas operativas, mientras que los órganos desconcentrados se quedan en el nivel de la recepción de documentación para la autorización de trámites. Este es el tipo de deformaciones que genera duplicidad de estructuras y el engrosamiento del aparato burocrático. En el caso del Gobierno del Estado de México, los recursos humanos tendieron a crecer más en la administración central que en las administraciones desconcentradas.

Finalmente, no se observó que la desconcentración administrativa fuera acompañada de un proceso de simplificación de procedimientos administrativos y mucho menos de los requisitos para los trámites. Este factor nulificó en gran medida los efectos positivos buscados con el acercamiento de los servicios a las distintas localidades, ya que simplemente se les llevaron las ventanillas para los trámites pero con los mismos obstáculos.

La desconcentración en el área metropolitana de Monterrey

Me pareció importante incluir el análisis de las repercusiones que ha tenido la política de desconcentración, al menos en otra de las grandes zonas altamente alterada por los procesos de concentración urbano-industrial y demográfico, que a partir de los años ochenta se inició en un proceso de restructuración territorial para enfrentar los embates de los efectos nocivos de este fenómeno.

Para tal efecto una parte de los datos e información que aquí presento fueron tomados de un estudio realizado a principios de esta década por Diana R. Villareal, quien con gran claridad esboza los cambios que se dieron en el AMM en el

lapso que va de 1970 a 1990, debido según la autora a las políticas gubernamentales, tanto del gobierno de Nuevo León, como del gobierno federal.³⁸

Su trabajo se centra en el análisis del crecimiento de la población y la industria en esta área y los municipios cercanos, así como la respuesta del Estado, para canalizar el desarrollo urbano en función de cómo se fueron asentando tanto la industria como la población y con base en las reservas territoriales que se fueron incorporando en la periferia.

En este periodo la autora pone énfasis en las grandes obras que desarrollan conjuntamente tanto organismos gubernamentales locales, como dependencias del gobierno federal y organismos descentralizados; sus conclusiones difieren de la línea de interpretación que se ha seguido en este trabajo, pero las fuentes de información estadística y directa que proporciona, fueron de gran valía para la elaboración de este apartado.

En el Área Metropolitana de Monterrey (AMM) se concentran las principales actividades industriales, comerciales y de servicios del noreste de México y es por la tanto la tercera ciudad más grande del país. Como ciudad capital sirve de asiento a los poderes del gobierno estatal y forma parte del corredor industrial denominado "Camino Real" que incluye a las ciudades mexicanas de Saltillo, Ramos Arizpe Coahuila, Reynosa, Matamoros y Nuevo Laredo; y a las ciudades texanas de Laredo, San Antonio, Austin, Houston, Mac Allen, Mission, Harlingen, Brownsville y Corpus Christi. Este corredor industrial muestra fuertes tendencias a la integración económico-industrial, bajo los auspicios del Tratado de Libre Comercio y la globalización de la economía.³⁹

Desde los años setenta empezaron a poblarse los municipios más próximos a la ciudad de Monterrey como Guadalupe y San Nicolás. Unos sirvieron de base para las actividades comerciales y de vivienda para sectores acomodados y de clases medias, mientras que otros fungieron como asiento para las actividades industriales, los servicios educativos y la vivienda popular con bajos niveles de infraestructura y servicios.

Para mediados de los años ochenta la ciudad de Monterrey, estaba conurbada con por lo menos 10 municipios, por lo que se daban las condiciones para que el gobierno propusiera el Plan Director de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Monterrey (1988). Con este Plan se pretendió fomentar la desconcentración mediante el impulso a seis ciudades auxiliares y ofreciendo apoyo para ocho parques industriales del AMM en donde ya estaban asentadas 131 empresas, pero que no están saturados. En la contra parte retira subsidios para las zonas restringidas, pero aún con esas desventajas la nueva industria se sigue asentando en ellas.

38 Diana R. Villarreal, "El Área Metropolitana de Monterrey; cambios en la estructura urbana, 1980-1990," en Javier Delgado y Diana R. Villarreal (Coords.), *Cambios territoriales en México: Exploraciones recientes*, México, UAM-Xochimilco, 1991, p. 109-129.

39 B. González Aréchiga y J. C. Ramírez, "Definición y perspectiva de la región fronteriza", en *Revista de Estudios Sociológicos*, vol. VIII, México, Colegio de México, núm. 23, mayo-agosto, 1993, p. 256.

A nivel estatal, el AMM albergaba 31 442 establecimientos en 1975 equivalentes al 87.9% del total estatal; para 1988 había 46 272 empresas correspondientes al 85.3%.⁴⁰

Al igual que en la ZMCM, las industrias norteñas no se trasladaban a los municipios alejados porque les era más conveniente aprovechar la infraestructura existente en el AMM y por las ventajas que les ofrecían las economías de la aglomeración.

Como en todas las ciudades sometidas a los procesos de concentración industrial producto del desarrollo del capitalismo, el capital inmobiliario va tomando fuerza, al grado que empieza a convertirse en factor predominante para las formas y líneas del entramado urbano; así las zonas centrales de la ciudad van cambiando en el uso del suelo, con tendencia a favorecer las actividades de comercio y de servicios, mientras que la periferia, dependiendo de los rumbos, se convierte en el asiento de las nuevas industrias y fraccionamientos residenciales, o para los desarrollos habitacionales populares y zonas irregulares de asentamientos espontáneos.

Este fenómeno se refleja en la disminución de la tasa de crecimiento de la población en el AMM, que si bien por un lado se explica por la baja en el índice de natalidad, también por la reorientación de la migración hacia la periferia. Estos hechos son los que propiciaron en la última década una baja sensible, de acuerdo a lo previsto por los planificadores, ya que para 1990 se esperaba que hubieran 2 972 110 habitantes, contra 2 560 363 que registró el censo del mismo año.⁴¹

En ocasiones este tipo de cambios demográficos se interpretan como producto de las políticas y planes establecidos por el gobierno, sin embargo hay otras lecturas diferentes que ven en estos fenómenos el avance lógico del proceso de megalopolización. De hecho, en 1980 el 54.8% de la población vivía en Monterrey, mientras que para 1990 sólo se ubicaba en él, el 41.8%, aumentando en cambio en los municipios aledaños, especialmente en Guadalupe y San Nicolás.

Estos procesos de expansión del área urbana también se reflejan en la superficie ocupada; en 1980 la ciudad estaba asentada sobre una superficie de 22 mil hectáreas y sólo seis años después, ésta se había ampliado a 36 097. Además, con la creación de Fideicomiso Fomento Metropolitano de Monterrey (Fomerrey) y Promotor de la vivienda de Monterrey (Povileón), se favoreció la venta de lotes baratos para casas unifamiliares en fraccionamientos cada vez más alejados, pero con apoyo para la introducción de servicios como agua, electricidad, drenaje, y hasta para la construcción.

Desde 1986, los municipios de Monterrey, Guadalupe, San Nicolás y Garza García se saturaron, por lo que la expansión siguió hacia los municipios de Escobedo, Santa Catarina, Juárez y Apodaca. Con esto otras 32 225 hectáreas entraron al proceso de urbanización, en el que las compañías inmobiliarias jugaron

40 Secretaría de Programación y Presupuesto y Gobierno del Estado de Nuevo León, *Cifras de Nuevo León 1981*, México, SEP, Gobierno del Estado de Nuevo León, 1981, cuadro III, 10, p. 224 y cuadro III, 17, p. 242.

41 INEGI/Censo General de Población y Vivienda, *Nuevo León, 1990*, tomo "Datos por Localidad/Integración Territorial", México. INEGI. Cuadro 1, parte A, 1991, p. 1.

un papel protagónico en el acaparamiento, la especulación con lotes y el financiamiento para la construcción dependiendo de los distintos usos que se les fuera a dar a los espacios.

Siguiendo la lógica de este crecimiento y con miras a desarrollar el pasillo industrial y urbano en dirección hacia Saltillo, el Plan Regulador del AMM impulsó la ampliación del área urbana hasta los límites del Arco Vial, que va de la carretera a Saltillo a la altura del municipio de García hasta el de Allende.

Pero como lo hemos venido señalando a lo largo de todo el trabajo; una cosa es un plan en el papel y otra cosa es en los hechos. Este proceso de urbanización en los aspectos logísticos y de financiamiento se bordaron fuera de la realidad, sobre todo considerando la capacidad de los sectores hacia los que iban dirigidos los programas de vivienda y lotificación, aún en los casos en donde intervinieron financiamientos del Fondo Operativo de Vivienda, con apoyo del Banco de México y el Banco Interamericano de Desarrollo.

La única forma para solucionar el problema de vivienda para los pobres era la compra de lotes sin servicios o la innovación de terrenos en breña. Desde los años sesenta empezaron a invadir terrenos de propiedad pública, con lo que también fueron surgiendo organizaciones populares asesoradas por el Partido Comunista Mexicano, la CTM y la CNOP.

Fomerrey (1973) y Provileón (1983) surgen en las coyunturas producto de estas presiones sociales que fueron incrementándose; el primero regularizaba a los colonos que habían invadido, mientras que el segundo conseguía fuentes financiamiento para lotificar terrenos, pero en municipios fuera del AMM.

Otro organismo que surgió a nivel estatal fue el Plan Tierra Propia que aparte de regularizar lotes ya ocupados, empezó a fraccionar terrenos y venderlos lotificados, pero sin servicios.

Agregando a las acciones de estos organismos locales, las acciones de vivienda de Indeco y Fonhapo, la tasa de crecimiento medio del número de vivienda para la década 1980-1990 en el AMM (3.8%) fue superior a la tasa de crecimiento de la población. Las mayores tasas se presentaron en los municipios de la periferia: Apodaca (11.4%), Escobedo (10%), Santa Catarina (7.5%) y Juárez (7.9%), siendo menores en Garza García, Guadalupe y San Nicolás, mientras que en Monterrey fue de 0.9% anual.

En el renglón de servicios públicos se avanzó significativamente durante el último decenio; el 90.75 de las viviendas del AMM contaba con agua entubada, el 83.4% tenía su drenaje conectado a la red pública, el 98% consumía energía eléctrica y un 97.6% utilizaba gas o energía eléctrica como combustible.

Todo lo anterior coincide con las formas y tendencias de crecimiento de las grandes ciudades industriales a partir de círculos concéntricos, que dependiendo de la orografía del lugar y de las direcciones hacia dónde va la lógica del desarrollo capitalista.⁴²

42 Agustín Porras Macías, "El Distrito Federal en la dinámica demográfica megalopolitana en el cambio de siglo", en Eibenschutz Hartman, Roberto (coord.), Bases para la planeación del desarrollo urbano en la

Por lo que respecta a las políticas del Gobierno de Nuevo León en relación a las condiciones de la producción, éstas se distinguen por el desarrollo de proyectos de grandes obras públicas apoyadas por el gobierno federal y la Banca mundial, entre ellas: el Plan Hidráulico, la construcción de termoeléctricas y carreteras, así como la ampliación de las instalaciones de Pemex, la construcción del anillo vial en el AMM con 14 Kms. de longitud y 13 pasos a desnivel y la modernización del centro de Monterrey con la construcción de la Gran Plaza, que modificó el uso del suelo y reordenó las actividades comerciales y de servicios públicos y privados.

Al igual que en el caso de la ZMCM, el AMM absorbe la mayor proporción de la inversión total en el estado (entre 1985 y 1991 el 50.9%). Este diferencial genera contradicciones y desequilibrios en todos los niveles de la vida urbana.

En el centro de la ciudad el equipamiento urbano moderno contrasta con el tránsito vehicular, pues a pesar de que se han tratado de desarrollar los conceptos de ejes viales, la mayoría de las calles son angostas por lo que los “embotellamientos” son el común de los problemas cotidianos de los regiomontanos que se trasladan a sus trabajos o a sus viviendas.

La construcción del sistema de transporte colectivo “Metrorrey” constó de 18.5 Km con 17 estaciones y servía para trasladar diariamente a 220 mil pasajeros, entre la zona industrial, el centro de la ciudad y las zonas habitacionales.

En contraste con este sistema moderno de transportación, en otras áreas de la ciudad se siguieron utilizando (hasta la fecha) autobuses, camionetas “combis” o “peseros” de servicio particular que normalmente están en malas condiciones para el servicio público, sucias, con rutas desordenadas o trazadas a la conveniencia de sus propietarios, que las hacen tres veces más caras que la ciudad de México. Se calcula que millón y medio de personas usan cotidianamente estos servicios en el centro y periferia del AMM.

En síntesis, muchos de los cambios que se observan en la actualidad en el AMM, se pueden interpretar como la conjunción de las políticas gubernamentales y las acciones de las grandes instituciones financieras ligadas a las actividades inmobiliarias, de equipamiento urbano y de desarrollo. Mientras unos ven los resultados como positivos y como parte de una lógica gubernamental planificada, otros interpretan los hechos como el seguimiento de la lógica capitalista impuesta por los intereses imperiales de los centros internacionales de decisión, en donde la ganancia, está por encima de cualquier otro interés.⁴³

Ya en una visión más particular la ampliación del área urbana del AMM se explica por el crecimiento de la industria y la población en la zona y por las invasiones de terrenos por parte de grupos afiliados al PRI y su posterior regularización por

ciudad de México, tomo 1, México, UAM-Xochimilco, 1997, p. 45-47. Agustín Porras presenta un interesante análisis estadístico del crecimiento de la población y la forma en como se ha ido distribuyendo y desplazando en la ZMCM a lo largo de las últimas décadas, en donde de paso muestra la oficialización por parte del INEGI del reconocimiento de esta forma que adopta el crecimiento de la ciudad en base a círculos concéntricos, a los que se les denomina contornos (para la ZMCM se consideran tres contornos).

⁴³ Sergio Tamayo, *Vida digna en las ciudades*, México, UAM-Gernica, 1989, p. 22-24.

Fomerrey, Tierra Propia y por las promociones inmobiliarias de Proviéon, que de alguna manera fungieron como las reproductoras de las condiciones mínimas para la clases populares y que aunadas a las instituciones que llevaron a cabo los grandes proyectos de desarrollo para darle soporte a la reproducción del capital industrial e inmobiliario, fueron las que propiciaron las condiciones para la megalopolización del AMM.

Centralismo y desconcentración en el sistema político mexicano

La desconcentración administrativa, viene a ser la preparación de un organismo, en tránsito hacia la descentralización. La distinción entre descentralización y desconcentración es fácil de hacer, la desconcentración se sitúa en el cuadro de la centralización, ella es totalmente extraña a la descentralización, consiste en aumentar las atribuciones de las autoridades locales centralizadas y de este modo descongestionar al Poder Central en provecho de sus representantes locales.
Arturo Sotomayor¹

Centralismo y desconcentración

Para terminar, en este análisis trataremos de hacer énfasis en las políticas de desarrollo urbano, demográfico e industrial del Estado Mexicano con respecto al funcionamiento y organización de la administración pública, entendida ésta como el instrumento de gobierno, a través del cual el Estado ejecuta sus planes y programas en función de reproducir las condiciones mínimas para el desarrollo socio-económico general.

En particular nos interesa destacar la hipótesis sobre la proclividad que históricamente mostró el Estado por mantener centralizada la administración pública, para lo cual, preferentemente bajo las inercias modernizadoras implementó varias políticas y técnicas administrativas como automatizar los procesos de trabajo, la simplificación de trámites en ventanilla y en las últimas décadas la desconcentración administrativa, que le dieron al poder ejecutivo federal mayor margen de manipulación en el ejercicio de sus funciones, por sobre las instancias inferiores de gobierno de las colectividades territoriales que conforman las entidades federativas, dejando de lado o debilitando la posibilidad de reformas descentralizadoras, que por poner en manos de las autoridades estatales y municipales mayores recursos y autonomía sobre las prioridades del desarrollo regional, hubieran evitado desde décadas atrás, los desequilibrios nacionales, a que han llevado al país los excesos centralistas.

Por lo que vimos en el capítulo 1, resulta obvio que la solución de los problemas del desarrollo urbano, demográfico e industrial, no se resuelven por completo dentro de los límites del Estado y mucho menos en el nivel de la administración

¹ Arturo Sotomayor, "Finta democrática. Desconcentración Administrativa", México, *Uno más uno*, 21 de abril de 1980, p. 23.

pública, sino que están involucrados con elementos estructurales de la sociedad en su conjunto, que ahora analizaremos, tomando como marco de referencia la administración de López Portillo, en el marco del presidencialismo mexicano y del “Estado de Servicio,” que en su momento aplicó los mayores alcances políticos, en materia de decisiones centralistas, bajo el patrón “racionalizador” de la planificación urbana con programas de alcance nacional, basados en principios y estrategias desconcentradoras, con la finalidad de revertir los desequilibrios ocasionados por las altas concentraciones en las tres principales zonas urbanas del país de aquella época: Zona Metropolitana de la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey.

No pretendemos desconocer aquí, las tendencias centralistas de este mismo Estado nacional en otras administraciones (ni antes, ni después) y mucho menos las que se han dado en otros países de la región latinoamericana en el mismo periodo, pero hay que reconocer que el caso mexicano bien se podría inscribir dentro de procesos más amplios que ocurrieron en forma simultánea dentro de la región latinoamericana en donde las fórmulas populistas también forjaron presidencialismos con liderazgos muy carismáticos, como fue el caso de Argentina y Brasil, pero de menos duración.

Independiente de estas cuestiones, el Estado mexicano desde sus orígenes ha mostrado sus peculiaridades con respecto a la mayoría de otros casos no sólo de la región, sino de otras partes del mundo. Este caso de excepción se distingue de los demás por varias causas que son:

- a) El origen revolucionario de su clase gobernante;
- b) La recomposición de clases después de la lucha armada de 1910-1920 en donde se desplazó a la vieja oligarquía terrateniente;
- c) La institucionalidad que le dio a la sucesión del poder presidencial a partir de 1940;
- d) El carácter nacionalista de su proyecto de desarrollo;
- e) Duración en el poder y;
- f) Por la relativa autonomía que la elite burocrática adquirió dentro del sistema político, sobre todo a partir de los años sesenta.

Un sistema político que ha sobrevivido muchas más décadas que en ninguno de los otros países de la región, hace que la clase política y en particular, su elite burocrática, goce de muchas más prerrogativas para desarrollar la gestión gubernamental, instrumentar sus políticas y pueda ser más autoritaria y más excluyente, en el momento de imponer o de instrumentar sus planes y programas nacionales de desarrollo.

En particular un periodo tan compulsivo y crítico como el de López Portillo, que queda en el “parteaguas” de una coyuntura nacional e internacional, entre el modelo del “desarrollo compartido” y el modelo “neoliberal”, nos muestra con excesos los amplios márgenes de gobernabilidad en que se movía el presidente y su gabinete, en torno a decisiones torales sobre el futuro de la nación.

Situaciones como las que se vivieron y decisiones de tan fuerte peso como las que tomó, en cualquier otro país le hubieran costado a sus gobernantes y a su partido, cuando menos la pérdida de las siguientes elecciones, si no es que hasta un golpe de Estado.

Por lo anterior, el siguiente apartado lo dedico a analizar el desarrollo del centralismo en las distintas etapas históricas de México, tratando de entrelazarlas con las influencias político-ideológicas externas.

Los siguientes tres apartados van a lo concluyente; primero se trata de demostrar la relación entre centralismo y desconcentración, como partes consecuentes de un mismo proceso histórico que se ha ido dando dentro de nuestro aparato político-administrativo, para después tratar de rastrear su origen y sus consecuentes razones por la preferencia de políticas de desconcentración, en tanto que forman parte de la superestructura de un capitalismo dependiente y subdesarrollado.

El análisis del caso concreto del presidencialismo con López Portillo y su impacto o influencia en el Prodetap como parte de las políticas públicas implementadas durante su mandato, forma parte integrante de este intento por demostrar, que en el fenómeno de la concentración-desconcentración del caso mexicano, hay algo más que las simples fuerzas concentradoras del capitalismo industrial, y ese algo más está dado por instancias que operan dialécticamente desde la superestructura: son desde luego, fuerzas lo suficientemente eficientes como para darle a este fenómeno un sesgo diferente del que toma en las sociedades industrializadas, aún con antecedentes centralistas.

Finalmente, en el último apartado, trato de exponer las implicaciones teóricas, políticas y administrativas de las políticas de la desconcentración en el contexto mexicano.

Antecedentes del centralismo político y la concentración del poder en México

El centralismo político genera concentración de poder y esto en su máxima expresión se traduce en una monarquía absoluta; al interior del gobierno, esto se expresa en su estructura organizacional, normalmente jerarquizada en forma piramidal, en donde las decisiones importantes, las toma una sola persona o un grupo de notables.

Cuando un sistema con estas características es cuestionado y se envuelve en revoluciones sociales, sus reformas se inician con un proceso de división del poder (ejecutivo, legislativo y judicial), seguido en la mayoría de los casos de un pacto federal entre las colectividades de las distintas provincias y el poder central, acto que obliga a un proceso de descentralización político-administrativa en descarga del aparato administrativo central y a favor de los reconocidos órganos descentralizados en que se convierten los gobiernos de las provincias.

La desconcentración administrativa es también una práctica antigua que se inicia con la instalación de oficinas foráneas del gobierno federal (antes central), para manejar los asuntos de su competencia en su calidad de supremo gobierno. Cada

sociedad dependiendo de la forma histórica de su integración, se mueve o se sitúa en el amplio y flexible parámetro “centralismo-descentralización”. Dependiendo del punto en que gravita su sistema político-administrativo, se puede medir en la práctica que tan centralista es o que tan descentralizado funciona. Esto a su vez indica el peso específico y el papel que juegan de los órganos desconcentrados y puede revelar en cuál de los dos sentidos están orientados.

La inercia centralizadora y concentradora que se vive en México, data desde los Aztecas, que apenas a cien años de fundada la “Gran Tenochtitlán” iniciaron sus conquistas con las que llegaron a dominar territorios más allá de nuestras actuales fronteras en el sur, y por el norte y occidente, hasta donde se lo permitieron los chichimecas y los tarascos, respectivamente.

Ese sistema que duró por lo menos cien años, hasta la llegada de Cortés, era altamente centralizado, despótico y basaba su dominio, en la imposición de tributos, tanto en especie, como en mano de obra esclavizada de los pueblos conquistados y aún incluyendo a ciertos sectores de la población mexicana.

Denominado como “modo asiático de producción”, por su similitud con el desarrollado en culturas asiáticas de la antigüedad, que se asentaron a las orillas de algunas cuencas hidrológicas,² sus formas de organización no fueron totalmente destruidas durante la Colonia, más bien, ésta les dio continuidad en provecho de la Corona Española, que por tres siglos recibió en forma de tributo, cuantiosas embarcaciones repletas de oro, plata, plumas preciosas, etc.

De esta manera, la Colonia, los primeros gobiernos independentistas como el de Santa Anna, luego los de Juárez y Maximiliano y después durante el Porfiriato, no alteraron, sino más bien afianzaron su poder sobre aquellas estructuras centralistas, agregando también con ello una forma de expresión cultural de nuestra manera de entender la política, propio de una sociedad tradicional que en su proceso de mestizaje, asimiló por doble vía la ideología del despotismo, la imposición centralista y el autoritarismo, aún por los que más profesaron el liberalismo.

En México como en algunos otros países de América Latina, se adoptó la forma federal de gobierno³ por la influencia y prestigio del modelo institucional de Norteamérica y Francia y desde luego, por la fe y proclividad de muchos de sus hombres a esas ideas.

Por ejemplo, en la exposición de motivos de la Constitución Política del Estado de México del 14 de febrero de 1827, José María Luis Mora menciona los propósitos de la desconcentración administrativa: “acercar las decisiones al administrado, la división política como fundamento del ámbito de competencia del órgano desconcentrado y la unidad de éste Por la ley orgánica se formarán los distritos (unidades desconcentradas), evitándose a los pueblos y particulares con tan saludable medida la imponderable molestia de ocurrir a la capital con pérdida

2 Angel Palerm, *Modos de producción*, México, Edicol, 1977, p. 117-122, (ver citas en p. 21,24,32 y 33).

3 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículos 40-44; 115-118; 120-122.

de sus intereses y abandono de sus familias, en solicitud de la autoridad que debe aproximarse a ellos".⁴

Tadeo Ortiz en 1832 arremetía contra el centralismo de su época diciendo: "una sola mano o gobernador ya demasiado ocupado en los negocios políticos, es imposible pueda atender a tan interesantes y complicados objetos".

El mismo Porfirio Díaz, expresaba: "El notable crecimiento que ha tenido la capital, hace ya insuficiente las oficinas del Registro Civil. Por lo que se acordó la creación de 4 oficinas subalternas que... faciliten a sus habitantes el cumplimiento de los actos relativos al estado civil".⁵

Aún con estos antecedentes de voluntades pragmáticas o de buena fe, la diferencia siguió siendo que los países latinoamericanos y en particular México, eran por la naturaleza de su origen más centralizados que Estados Unidos de Norteamérica. Por lo anterior el gobierno central por lo regular dispuso de hecho y de derecho, de poderes más amplios que los gobiernos locales, dejando muy poca autonomía a la iniciativa de éstos. Su centralismo como señala Ma. del Carmen Pardo: se expresa siempre con la concentración de poder, en donde lo común son las estructuras verticales jerarquizadas en donde hay congestión de estructuras, funciones, espacios, pero también sobre control".⁶

Tocqueville ha descrito la esencia del centralismo de esa forma de gobierno en los siguientes términos: "...un cuerpo único situado en el centro del reino que reglamente la administración pública de todo el país; un mismo ministro dirigiendo casi todos los asuntos interiores en cada provincia, un solo agente que resuelva los detalles de dichos asuntos; nada de cuerpos administrativos secundarios ni de cuerpos que puedan actuar sin que se les autorice previamente".⁷

Nuestro centralismo se explica también históricamente en la coyuntura de las guerras de independencia: Mientras las Trece Colonias que tenían su propia autonomía en Norteamérica, se vieron en la necesidad de firmar un pacto para crear un Estado (confederación), que les diera fuerza y autonomía por sobre la Corona Inglesa, en el caso de México, desde la Conquista, la colonización se basó en incursiones organizadas desde el centro hacia las diversas regiones del territorio; en la medida en que otras regiones pobladas por indígenas eran conquistadas y quedaban bajo el control central, desde su capitania en la sede de la Nueva España, Cortés las subordinaba, nombrando a las autoridades, acto seguido del reparto de las "mercedes" y conformando las nuevas encomiendas.⁸

Ya avanzado el virreinato, la colonización continuó con algunas variaciones, pero conservando en esencia el control centralista de las diversas comunidades en

4 INAP, "Presentación", en *Revista de Administración Pública*, México, INAP, 1985, núm. 67-68, julio-diciembre, 1985, p. 2.

5 José I. Villanueva Lagar, "Orto, reiteraciones y disimulos en la desconcentración Administrativa", en *idem*, p. 78.

6 Ma. del Carmen Pardo, *ibid.*, p. 43-44.

7 Jaime Baca Rivero, *ibid.*, p. 35.

8 Agustín Cué Cánovas, *Historia social y económica de México 1521-1854*, México, Trillas, 1974, p. 45-53.

el interior del país, forma única de unidad que se podía dar a un extenso territorio, que poco a poco se conquistaba y colonizaba.

Cuando la guerra de Independencia nos sorprendió, lo que los insurgentes, buscaban era socavar esa unidad en torno al virrey y así, sumar la fuerza suficiente, que pudiera vencer a los ejércitos virreinales. En otras palabras, lo que se logró después de once años de guerra, fue desconocer y desplazar la autoridad de la Corona Española sobre este territorio, para sustituirla por la nueva autoridad insurgente, que se apoyó en la misma maquinaria político administrativa, absolutista y centralista, para cimentar las bases del nuevo Estado.

Si a esto agregamos, las tradiciones coloniales que acostumbraron en exceso a los hispanoamericanos, al despotismo y a la centralización virreinal, tendremos que el federalismo adoptado en nuestros países el siglo pasado, fue más por formalismo ideológico, que como una conquista real para la constitución del Estado moderno; este hecho apenas sirvió para instituir ciertas libertades locales a las que no se estaba acostumbrado.

Lo anterior, de ninguna manera significó que el propósito se hubiera alcanzado, pues el centralismo siguió siendo una característica de nuestro sistema político; por lo mismo las constituciones latinoamericanas son más fáciles de ser modificadas en la práctica; en el caso mexicano, aunque se requiere la ratificación del voto del Congreso por la mayoría de los estados, esto no ha representado ninguna limitación, pues primero los liberales de Juárez doblegaron a los conservadores en el campo militar y luego formaron gobierno; después Porfirio Díaz durante su férrea y prolongada dictadura, primero doblegó a todas las fuerzas que se le opusieron en su ascenso al poder y luego formó gobierno; en el mayor de los casos con sus compadres y paisanos oaxaqueños.

Por último, ya en la etapa posrevolucionaria la creación del partido oficial, redujo tal exigencia a una pura formalidad; así los gobiernos surgidos de la Revolución no pudieron evitar ese lastre, más al contrario, por la forma en que se resolvió ese conflicto, tuvo que construir al nuevo Estado, basándose en el caudillismo de los jefes revolucionarios, hecho que concentró el poder en el máximo jefe revolucionario en turno: Carranza, Villa, Zapata, Obregón, Calles y Cárdenas.

La tendencia natural en un sistema tan simple como éste, fue buscar un mecanismo que le diera institucionalidad a la transmisión del poder, por una parte para ponerse a salvo de las purgas y asesinatos políticos, usuales entre los jefes de los grupos revolucionarios; por otra, para darle paso a las expectativas y principios plasmados ya en la Constitución de 1917 y por otra, para unir y pacificar a todos los grupos armados que reclamaban su espacio dentro del nuevo contexto nacional; de esta manera, cuando las transformaciones económicas y sociales exigieron mayores poderes para el presidente, fue fácil reconocer su existencia en la Constitución o adaptarla mediante el recurso de la "Iniciativa Presidencial".

Recordemos que España, junto con Francia e Inglaterra adoptaron el absolutismo monárquico como forma fundamental de gobierno que le dio vida a aquellos Estados en formación. Inglaterra superó el absolutismo en un proceso revolucionario avalado por el pensamiento liberal y de la Ilustración; para 1688 la Monarquía Inglesa era ya controlada por el Parlamento, de alguna manera ello explica el por qué el Estado inglés es uno de los más descentralizados.⁹

En Francia, la Revolución de julio de 1789 concluyó llevando a los monarcas a la guillotina; aquí sus vaivenes entre centralismo y descentralización, se explican por otras razones muy complejas que tienen que ver entre otras cosas con las guerras de liberación en las que se ha visto obligada a participar durante las dos guerras mundiales. España por su parte, como principal defensora de la “contrareforma religiosa” y política en Europa, conservó sus principios de monarquía absolutista, mismos con los que gobernó durante 3 siglos a sus colonias en América. De alguna manera, el centralismo mexicano antiguo y su actual presidencialismo, encuentran parte de su arraigo en aquellas formas y usos de control político impuesto por los conquistadores, aunque no hay que perder de vista la distancia temporal y la diversidad de contextos por los que pasaron esas instituciones.

La forma de gobierno federal nace pues, con una intención descentralizadora que tiende al respeto y delimitación de facultades y funciones políticas de los gobiernos locales. Esta forma se basa originalmente en un pacto constitucional entre entidades políticas y territoriales, en el que se conviene la unión para la formación de un Estado. La unión del nuevo Estado y su vida normativa, se plasma en una constitución; la estructura de su ley es diferente a la del Estado centralista: en el sistema federal, la norma suprema crea dos órdenes subordinados a ella, pero que entre sí están coordinados. Estos órdenes son: el federal y el de las entidades federativas, ninguno de ellos puede por sí mismo cambiar las disposiciones de la ley creadora que les señala sus obligaciones y derechos respectivos.¹⁰

Esta es la forma ortodoxa conforme a la doctrina clásica de entender el federalismo y su esencia descentralizadora. La descentralización política es la contra parte del centralismo, además del resultado de su aplicación federalista.

Como ya se dijo antes, la desconcentración por su parte, aparece como forma administrativa y organizacional para acercar al aparato público central, con la ciudadanía de las diferentes provincias; cuando se aplica bien favorece su colaboración en el planteamiento y remedio de problemas con aportaciones propias, permite conocer con mayor proximidad la realidad y aspiraciones de los habitantes objeto de la atención, propicia celeridad en el despacho de los asuntos, elimina el trabajo rutinario en áreas normativas y contribuye a perfeccionar la planeación y el control central.

⁹ Omar Guerrero, *El Estado y la Administración Pública en México*, México, INAP, 1989, p. 809-811.

¹⁰ Jorge Carpizo, *Federalismo en latinoamérica*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), 1973, Cap. I, p. 15.

Centralismo y desconcentración: dos etapas del mismo desarrollo

En general autores especializados, políticos y funcionarios públicos y privados, entran en consenso al considerar que el centralismo invocado en su momento para propiciar la igualdad, desarrollar armónicamente al país y evitar concentraciones de poder locales, es ineficaz en sus dimensiones actuales para realizar el proyecto nacional determinado por la Constitución y los intereses de la sociedad civil.

De hecho actualmente existe en las conciencias federalista la tesis de que "solo se puede administrar eficientemente de cerca, por lo tanto es tarea primordial evitar la concentración del poder, sea político, administrativo, económico o cultural en órganos, grupos, personas o regiones."¹¹

Hay que desconcentrar para descongestionar el centro, equilibrar poderes, y brindar el servicio a los que lo demandan.¹²

No obstante este consenso, que bien podríamos compartir, la estrategia del sistema naciente, fue el aglutinamiento de la mayoría de los jefes revolucionarios y los sectores sociales que representaban, en un solo partido, El Partido Nacional Revolucionario (1929), que permitió legitimar los procesos electorales y contar con una plataforma corporativizada pluriclasista, que se utilizó para llevar a cabo el "proyecto de la Revolución", que no fue otra cosa que el del desarrollo capitalista, conducido por la pequeña y mediana burguesía, en contraposición de los viejos terratenientes y algunos sectores de la burguesía extranjera.

En este sentido, Adolfo Gilly plantea que: "La revolución destruyó el viejo estado de los terratenientes y la burguesía exportadora. Se cortó la vía de transformación de los terratenientes en burguesía industrial y ésta tomó un nuevo origen, especialmente en la pequeña burguesía que utilizó el aparato estatal como palanca de acumulación capitalista (combinándose, por supuesto, con los restos de la clase terrateniente). Esto es, se dio la transición del estado nacional oligárquico al estado moderno".¹³

La construcción de este Estado moderno, implicó la destrucción del viejo esquema de autoridad senil de la oligarquía terrateniente que encabezó Porfirio Díaz, por la nueva autoridad construida a base de un entramado político-social más o menos complejo, producto de la lucha revolucionaria entre clases, que iba a ser representada de acuerdo con la Constitución, por el presidente de la República, sentado y posesionado de todos los poderes que le daba la investidura de la "Presidencia Imperial," sobre la codiciada silla ganada por la Revolución; esa en la que se sentó Villa "sólo por un ratito" para sacarse la histórica foto; la misma que Zapata decía que "hay que quemarla".

El "maximato" como forma transitoria de aquella autoridad posrevolucionaria, fue también superado, después de la victoria política de Cárdenas sobre Calles.

¹¹ INAP, *op. cit.*, p. 3.

¹² Ma. del Carmen Pardo, *idem*, p. 43.

¹³ Héctor Aguilar Camín, "Prólogo", en *Interpretaciones de la Revolución Mexicana*, México, UNAM, Nueva Imagen, 1983, p. 17-19.

Este hecho representó un control férreo sobre las masas organizadas, la afirmación del presidencialismo y el fortalecimiento del Estado, condiciones todas para entrar a la nueva etapa de acelerado y estable crecimiento capitalista.¹⁴

Vistas así las consecuencias políticas de la Revolución, podemos estar de acuerdo con Lorenzo Córdova, cuando dice que ésta significó la sepultura de la democracia y que desde el golpe de Estado de 1913, la democracia ha sido considerada como causa de la pérdida del régimen de Madero y como una utopía ajena a la historia de México.¹⁵

Ya en la etapa posrevolucionaria, la omnipresencia del Estado requirió de un aparato burocrático no tanto eficiente sino tan amplio como lo exigía el tránsito del Estado "liberal oligárquico" al Estado "populista" y benefactor. Asimismo, el binomio que se da entre la búsqueda de la estabilidad y la urgencia de un mínimo de desarrollo, fueron el "caldo de cultivo" en que se fraguó el nuevo sistema político, que le permitieron por un lado, mostrar flexibilidad en la práctica de ciertas formas democráticas y por la otra ejercer su papel de corporación autoritaria. En este sentido se pudo dar la mezcla de bonapartismo y autoritarismo plebiscitario, con la supremacía de un Ejecutivo fuerte que contaba con la legitimidad que le dieron sus orígenes revolucionarios.¹⁶

A partir de mediados de los años cuarenta la generación civil de los nuevos gobernantes, empezando por Miguel Alemán (1946-1952), contó con una maquinaria político-administrativa que le permitió todo tipo de excesos en el uso del poder; si no se llegó a la tiranía de la tecnoburocracia, salvo en momentos críticos como en el movimiento ferrocarrilero de 1958, en el movimiento médico de 1966, el movimiento estudiantil de 1968 y en el de 1971, fue porque la administración estuvo anclada en compromisos políticos que la obligaban a representar en muchos casos y momentos importantes, a sectores populares a los que no se podía dejar de servir como interlocutor legítimo¹⁷ por eso mismo, la verdadera democracia, el federalismo y la descentralización, tuvieron que dar paso al tardío proyecto nacional de industrialización dependiente, con un desarrollo urbano híbrido caracterizado por altos índices de éxodo demográfico campo-ciudad, para iniciar de esta manera, la carrera hacia una de las más altas concentraciones urbanas, pero con amplios sectores pauperizados que poco a poco se fueron hacinando en los suburbios de la capital sobre las pendientes de las montañas que conforman el Valle de México y por lo regular sin ningún tipo de servicio e infraestructura habitacional.

Ya entrada la etapa sustitutiva de importaciones, los procesos de concentración pronto potenciaron sus efectos a niveles sin parangón y para fines de los setenta, México y Brasil, se convirtieron en célebres, pero tristes ejemplos de los desarrollos desequilibrantes más grandes del mundo. Selvas, bosques, ríos, lagos y mares;

¹⁴ Héctor Aguilar Camín, *op. cit.*, p. 19.

¹⁵ Córdova, *et al.*, "Ensayos sobre presidencialismo mexicano", México, editorial Aïdus, S.A., 1994, p. VIII

¹⁶ *Idem*, p. 1-64.

¹⁷ Ma. del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México*, México, El Colegio de México, 1995, p. 24.

deforestados, disecados y contaminados, al lado de las conurbaciones más extensas, depauperadas y sobrepobladas.

Así, la presencia de los efectos nocivos de la alta concentración, en un país en donde el Estado surgió de origen con un aparato burocrático altamente centralizado, las reformas administrativas y las políticas y programas de simplificación, en la práctica, tuvieron que ser de manera automática, de vocación desconcentradora, aunque en la retórica de su discurso y en la metodología de algunos de sus instrumentos, pudieran parecer de vocación descentralizadora. Así, como lo señala María del Carmen Pardo, la administración pública logró imponerse por sobre el sistema político, atentando contra el régimen federal, que ampara la Constitución, y sobre todo contra un desarrollo más equilibrado¹⁸ en particular durante la época de López Portillo.

El centralismo en la dimensión del Estado mexicano

Castelazo, por ejemplo ve en la desconcentración administrativa del sector público un medio para fortalecer el control político del centro. Se afirma que para quien colabora en la federación, la tentación de centralizar es muy grande y muchas veces los titulares de las dependencias estiman que si se desconcentra, se descentraliza, pero paradójicamente, si se desconcentra bien, se sofisticaba el control político y la centralización.¹⁹

En este sentido tendremos que decir que las definiciones a nivel diccionario, quedan descomprometidas del contexto particular en el que se les quiere usar; a primera vista parecen llanas en su concepción práctica y teórica, sin embargo revisten tal complejidad que el análisis de sus implicaciones en los hechos, nos remite a entrelazarlas con nuestra concepción del Estado.²⁰

Ya desde Maquiavelo la política estaba planteada como una lucha permanente y total por el poder. En Weber el Estado es una compleja estructura normativa articulada y jerárquica que adquiere racionalidad expresa en el derecho.²¹ Kelsen dice que esta institución materializa lo normativo mediante la ejecución del ejercicio de poder a través de la fuerza y el monopolio. La cohesión contribuye a hacerlo realidad de un aparato a través del que quienes detentan el poder legítimo ejercen su dominio dentro, para y por la sociedad con la que conforman un todo interdependiente.²²

De alguna manera todos los Estados detentan el monopolio del poder y del derecho; pensemos en la concepción del Estado absolutista de Hobbes; si a esto le agregamos la tendencia de algunos como el caso del mexicano, que también se

¹⁸ *Idem*, p. 26.

¹⁹ José R. Castelazo, "A mayor desconcentración administrativa mayor concentración política", en *Revista de Administración Pública*, *op. cit.*, p. 74.

²⁰ Elena Jeannetti Dávila, "La Desconcentración política y la desconcentración administrativa. Base del desarrollo nacional", en *idem*, p. 15.

²¹ *Idem*.

²² *Ibid*, p. 15-16.

adjudicaron el derecho a monopolizar algunas primero y luego varias ramas de la economía, tendremos que el centralismo a esta institución le es innato.

De hecho son muchas las revoluciones sociales de orden universal, las que le han ido incorporando estructuras y formas de organización y contrapesos, para que el poder, el derecho y la economía sean ejercidos descentralizadamente por distintos poderes y por distintos niveles de gobierno, y en la época actual, hasta por organismos no gubernamentales de la sociedad civil.

De esta manera, gradualmente lo centralizado en su origen, ha ido adoptando formas descentralizadas y desconcentradas, para responder a las reivindicaciones políticas de las colectividades que conforman a los Estados modernos y de acuerdo a las necesidades funcionales de sus estructuras de gobierno.

Lo descentralizado le llega al crear diferentes niveles de gobierno: federal, estatal y municipal; los cuales son reconocidos en la Constitución del Estado. Para desconcentrar el poder de estos niveles de gobierno, al menos en los dos primeros, se crean tres poderes, el ejecutivo, el legislativo y el judicial; cada uno de ellos con funciones y atribuciones propias.

Dependiendo de la manera en cómo se constituyen, el equilibrio entre ellos varía. En el caso mexicano, después de la Revolución se le dieron atribuciones de excepción al poder ejecutivo, lo que convirtió a nuestro sistema político en presidencialista, en un país en donde el caudillaje y los cacicazgos fueron instituciones practicadas por siglos. Esta situación, reconcentra las decisiones importantes en un solo poder y en particular, en una sola persona.

Los poderes excepcionales que tiene el presidente de la República tanto de hecho, como de derecho, lo convierten prácticamente en el "hombre fuerte" del país, durante los 6 años que dura su mandato; y si a ello agregamos que la maquinaria político electoral creada desde 1929 por Elías Calles, ha servido a los intereses del presidente en turno, tendremos a un presidente Jefe Nato de las Fuerzas Armadas; desde donde controla todas las zonas militares y puertos navales del país, (esto incluye a la Fuerza Aérea); Jefe del poder ejecutivo federal; desde donde controla a todas las secretarías y departamentos de Estado y organismos descentralizados, así como empresas paraestatales; Jefe de gobierno con poderes reales y legales sobre el poder legislativo y judicial y Jefe del partido oficial (mayoritario), desde donde tiene ascendencia no sólo sobre su gabinete, sino sobre gobernadores, senadores, diputados y alcaldes de su partido (incluyendo a todos los aspirantes a cualquiera de estos cargos).

Es difícil encontrar en otra parte del mundo, un jefe de Estado con tanto poder al interior de su país; por eso, en algún momento, Mario Vargas Llosa, calificaría a nuestro sistema político como: "la dictadura perfecta".

Cada seis años desde 1934 se da el mismo ciclo. El presidente entrante empieza a adquirir poderes reales, desde el momento mismo en que es elegido candidato, mientras que el presidente saliente, junto con su gabinete, empieza a perderlo desde el quinto año, cuando elige a su sucesor, para postularlo a través del partido

oficial del gobierno. Esto ha sucedido así, al menos hasta 1994, en que Salinas de Gortari, aún con “apuros”, pero en el ejercicio de ese poder discrecional, pero real, tuvo que repetir el proceso del “dedazo” en dos ocasiones, debido al asesinato de Luis Donald Colosio, que en plena campaña por la presidencia de la República, tuvo que ser sustituido por un candidato “emergente”, como le tocó ser a Ernesto Zedillo.

De esta manera, durante once sexenios los mexicanos de una u otra manera, nos guste o no, con más o menos democracia, hemos avalado un sistema político, que tiene como principio el presidencialismo, el centralismo político, la concentración del poder en una sola persona y por ende la concentración en las decisiones sobre economía, desarrollo urbano e industrial y sobre la gestión público-administrativa, en todo el país.

Si a esto agregamos que las estrategias de incorporación de México al capitalismo en la etapa posrevolucionaria, recayeron sobre los “hombros” de los caudillos revolucionarios que fueron llegando a la presidencia en coyunturas de violencia interna y extremas presiones externas por un lado y por el otro, al interior del gobierno, con una situación financiera de gran deuda pública externa y sin tesoros públicos en las arcas, tendremos que la política de desarrollo se limitó, a abrir las puertas al capital extranjero para iniciar un segundo periodo de industrialización, (el de la sustitución de importaciones) y fomentar el desarrollo incipiente de una burguesía nacional y como contrapeso a la fuerte presencia de la burguesía extranjera, tuvo que sentar las bases para un Estado corporativo de corte populista, que se reservará el derecho de monopolizar algunos renglones básicos de los recursos naturales y de la economía y de participar en muchas otras ramas, que con el tiempo dieron origen a un numerosísimo grupo de organismos gubernamentales con los que se formó la administración paraestatal, bajo la doctrina de la economía mixta, que en septiembre de 1982, culminó con la incorporación de toda la banca nacional.

Presidencialismo y desconcentración

Sólo en un contexto ampliado de esta naturaleza, en donde cada presidente tiene un amplio margen de acción y operación político-económica y con un enorme aparato burócratico administrativo bajo su mando y hasta podríamos decir, a su servicio, es posible comprender la connotación de los conceptos centralización política y concentración del poder. Más aún, en el caso particular, interesa saber para los objetivos de este trabajo, lo que se podía entender sobre este asunto, durante el sexenio de López Portillo; por mucho, el más conspicuo en su forma de asumir y potenciar los excesos del presidencialismo, al menos hasta ese momento; el que rebasó los límites de lo acostumbrado; el que llegó al tope del nepotismo y de las excentricidades centralizadoras; hecho que sólo fue posible, por la manera en cómo se asume en México, la investidura de lo que Krauze llama: “La Presidencia Imperial”.²³

²³ Enrique Krauze, *La presidencia imperial*, México, Tus Quets editores, 1977, p. 515.

Haciendo analogía de una cita de Lucas Alemán en relación a la personalidad de los criollos y en particular a don Antonio López de Santa Anna, el mismo Krauze, retrata en ella al expresidente López Portillo: “de ingenio agudo, pero al que pocas veces acompañaba el juicio o la reflexión; prontos para emprender y poco prevenidos en los medios para ejecutar; entregándose con ardor a lo presente y atendiendo poco lo venidero; pródigos en la buena fortuna y pacientes y sufridos en la adversa”.²⁴

“Fuí educado en la hidalguía”, dice López Portillo en: “*Mis tiempos*”,²⁵ una de sus tantas obras histórico-literarias.

El inicio tardío de su carrera política a los 40 años, lo hace pasar desapercibido en cargos menores en el sexenio de Adolfo López Mateos, pero la llegada de su amigo Luis Echeverría, a la Secretaría de Gobernación, lo pone en el camino galopante de una carrera ascendente, que diez años más tarde lo haría candidato a la presidencia, dejando en el camino a “tapados” de la estatura de Moya Palencia, Muñoz Ledo, Cervantes del Río y Gálvez Betancourt.

Todos los expresidentes de México, al menos desde Miguel Alemán, habrán experimentado una sensación parecida, en lo que respecta a saberse el principal responsable de los destinos de la Nación y por ende, en un sistema como el mexicano, el hombre más poderoso del país.

Las razones de ello tienen que ver, indudablemente, con el peso que tiene esta institución y su encarnación en la figura del Presidente de la República, en la vida nacional. Aún cuando es obvio que su aplicación y funcionamiento le han dado a México, el beneficio de largos episodios históricos de estabilidad y paz, también debemos estar de acuerdo en que ha sido un obstáculo para el avance de la democracia y la descentralización. Sólo para reafirmar el peso psicosocial y subjetivo que se le da, recordemos que hace poco, con motivo de la visita del Presidente Zedillo al puerto de Acapulco para evaluar los daños del ciclón “Paulina”, cuando ante la herejía de un senador de la oposición que lo interrumpió durante su exposición, al no encontrar mejor forma para refutarlo, el Presidente fue tajante: “Respete mi investidura”. En eso quedó el desaguisado.

Las fuentes de poder real del presidencialismo mexicano han sido materia de reflexión e investigación desde sus orígenes en la época de Juárez y Porfirio Díaz, hasta los momentos resientes; aquí sólo las mencionaré para reiterar la importancia que tuvo esta institución personificada por el presidente López Portillo en la determinación de la política de desconcentración durante su mandato.

La primera y más importante es la que se encuentra en la legalidad constitucional, que le da elementos importantísimos de control y supremacía sobre el Poder Legislativo y como consecuencia de ello, también sobre el Poder Judicial. De hecho, el Presidente concentra la facultad real de legislar a través del recurso de la Iniciativa Presidencial, como producto de la experiencia del Ejecutivo de aplicar

²⁴ *Idem*, 385.

²⁵ José López Portillo y Pacheco, *Mis tiempos*, México, Nueva Imagen, 1995, p. 19.

cotidianamente las disposiciones legales, pues es en esa práctica y virtualmente en ninguna otra, en la que se legitiman los cambios, las reformas o las propuestas de nuevas leyes. A esto podemos agregar el “derecho de veto” del Ejecutivo a los proyectos de Ley que proponga el Legislativo cuando éstos no sean de su aprobación, así como el papel que juega el Ejecutivo en la “publicación” de las nuevas leyes, requisito indispensable para su obligatoriedad.

Debemos agregar además, su preponderancia en materia de Tratados Internacionales, Reglamentos y la facultad exclusiva en materia de suspensión de garantías individuales, por no mencionar otras más en materia de salubridad general, agraria y las derivadas de la regulación económica de las importaciones y exportaciones, sin olvidarnos de su papel de Máximo Jefe de las Fuerzas Armadas.

La segunda y también muy importante, es la que se refiere a las atribuciones del Ejecutivo sobre el gasto público, el presupuesto y la contabilidad, sobre todo con un Estado tan decisivo y participativo en la economía y en donde destaca la ausencia de contrapesos en cuanto a mecanismos de control del ejercicio del gasto.

Otra tercera, es la insuficiencia de garantías y mecanismos de protección de los derechos de los gobernados, frente a los actos del más importante de los poderes en México, como lo es el Ejecutivo.

Por último, para no mencionar otras más, sólo reafirmaremos la importancia de ser el Presidente Honorario del partido dominante, que hasta la época de López Portillo, gobernaba prácticamente a todo el país, en sus tres niveles de gobierno y con dominio casi absoluto, en los tres Poderes de la República.²⁶

Ante este escenario de omnipotencia, al momento de su destape y conforme fueron pasando los días, “López Portillo debió entrar en trance místico. El destino, la historia, el misterio, el cosmos, la providencia lo convertirían en el gran tlatoani de México. Quizá se sentía más que nunca Quetzalcóatl”,²⁷ personaje central en una de sus obras literarias. Sin embargo, para no especular con apreciaciones ajenas, quedémonos con las propias, que él mismo hizo sobre este asunto recientemente, al referirse a su mandato presidencial, en otra de sus obras: “Ya fui presidente. Ya fui el hombre, políticamente, más importante de mi Patria, en un Tiempo. Llegué al puesto más alto al que puede llegar un mexicano y con eso recibí satisfacción mi vanidad...”²⁸

De la manera en cómo concebía el momento en que le tocó gobernar a México y su responsabilidad ante la historia, nos dice: “El gran mérito de una Revolución, consiste en cambiar las cosas tras construir un Estado que se haga responsable del principio y del camino. O se carece de instrumentos. ...me vi frente a un mundo en el que tenía que escoger; capital o trabajo, y determinado por mis raíces, me incliné por el trabajo y el nacionalismo, y tomé decisiones extremas con las que comprendí que agotaba yo las medidas revolucionarias que me permitía la Cons-

²⁶ *Idem.*

²⁷ Enrique Krauze, *op. cit.*, p. 390.

²⁸ José López Portillo y Pacheco, *Umbrales*, México, Nueva Imagen, 1977, p. 49.

titución... nacionalizamos la banca concesionada y establecimos el control de cambios. Al salirme de la ortodoxia monetarista choqué con el sector empresarial y los gurús extranjeros... Se me acababa el tiempo.

Simplemente comprendí que conmigo se había agotado un Proyecto Nacional Revolucionario. Fui el último presidente de la Revolución”²⁹

Se puede abundar más en este sentido del psicologismo y de la subjetividad, para rescatar la manera en cómo López Portillo percibía su llegada y su papel en la Presidencia de la República, sin embargo para los propósitos de este trabajo consideramos que es suficiente.

Resulta obvio que la inercia concentradora de poder, que se había venido dando desde los primeros años posrevolucionarios, impidió que encontrarán eco las demandas y expectativas que fueran en el sentido de la descentralización y cuando se hicieron acto de presencia fue sólo en los discursos y en los prolegómenos de los planes y programas oficiales de aquella Administración. De hecho, cuando en realidad apareció algo serio relacionado o parecido a eso, se trató de la desconcentración, es decir, algo que iba en el sentido exacto que favorecía al sentir y a la personalidad del Presidente en turno y del sistema político-administrativo que lo había llevado al poder.

Habiendo hecho un somero recorrido por la historia de México, vemos como el centralismo ha sido puntal de las políticas fundamentales del gobierno. Primero imperó con la idea de salvaguardar la unidad del mando político-militar, inhabilitar movimientos separatistas en el territorio nacional y consolidar un régimen independiente y soberano,³⁰ que le dio al Estado y sus gobernantes, el margen mínimo de operación, para implementar las políticas de desarrollo, según el momento de que se trate. Pero una vez consolidado el poder, la élite burocrática a que dio lugar, se refugió en ese aparato centralizado de poder, para convertirlo en uno de los mecanismos clave para su reproducción y para mantenerse como clase gobernante.

Al mantenerse la resistencia a la redistribución de poder y a la descentralización, entonces tendrá ineludiblemente que acelerarse la desconcentración para que, a su vez, ésta asegure la eficiencia de la centralización.³¹ Esto pareció desvanecerse de mediados de los ochenta en adelante, cuando los sismos del 85 arreciaron la crisis y se hizo más palpable durante las elecciones presidenciales del 88, pero el discurso modernizador del “liberalismo social” de Salinas de Gortari, volvieron a poner la balanza centralista del lado del Presidente y del Estado, al menos hasta el primero de enero 1994 cuando sorpresivamente surge el movimiento zapatista en Chiapas.

El punto es, si la sociedad resistirá por mucho más tiempo las deficiencias y costos sociales de la permanencia de este sistema. Hasta ahora, todo parece ser

²⁹ *Idem*, p. 49-57.

³⁰ Sergio Elías Gutiérrez Salazar, “Burocracia federal en los estados de la República. Descentralización o desconcentración”, *Revista de Administración Pública*, en *op. cit.*, p. 89

³¹ *Idem*, p. 93.

que la voluntad presidencial junto con la de su partido, inclinan la balanza del lado de las canongías de la “Presidencia Imperial” (y por ende del centralismo y la desconcentración), que del federalismo, la descentralización, el equilibrio regional, el republicanismo y la democracia.

Es en este contexto, en el que la desconcentración, a veces propuesta y vendida como descentralización, fue utilizada como instrumento administrativo del gobierno federal y como política de control centralizado, para buscar marginalmente ciertos grados de eficientismo gubernamental que las más de las veces concluyeron en programas archivados u olvidados en los siguientes sexenios, tal como le sucedió en este caso al (Prodetap). De hecho lo que importará en este trabajo será ver, en cuánto este programa se acercó o se alejó de las tendencias centralizadoras y si su implementación hubiera realmente aportado algo sustantivo para la solución de los problemas de la alta concentración que ya se vivía en aquellos días, o si simplemente se deberá considerar, como expresión demagógica de la voluntad reformadora y pseudo-modernizadora de aquella administración.

La desconcentración en el Prodetap

Como hemos podido apreciar a lo largo de los capítulos de este trabajo, el Prodetap no fue un programa más del gobierno, aislado de la política de desarrollo del Estado; estuvo inscrito dentro de una estrategia global de planificación que se originó desde antes de que López Portillo llegara a la Presidencia de la República, primero durante todo el sexenio de Luis Echeverría y después cuando desde la campaña presidencial planteaba la reorganización del Gobierno Federal, la fusión y/o creación de nuevas secretarías y organismos, así como la desaparición de otros.

En aquel paquete organizacional surgió la Secretaría de Programación y Presupuesto como el principal centro de planeación económico-social del Estado, en torno al cual se definirán los Planes y Programas Nacionales y se distribuirán los recursos presupuestales del Gobierno Federal; su importancia política queda fuera de toda duda si simplemente recordamos que ahí, se forjaron como precandidatos a la Presidencia de la República, Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari, además de que Ernesto Zedillo, también fue titular de la dependencia, antes de irse a la Secretaría de Educación.

Indudablemente, durante los tres sexenio que sobrevivió la Secretaría de Programación y Presupuesto, mostró sus capacidades innovadoras para mantener el control centralizado de los recursos financieros del Estado, a la vez que ensayó infinidad de mecanismos desconcentradores, descentralizadores y modernizadores, que en un momento dado la hacían parecer como indispensable, sin embargo, llegada la administración zedillista, inició la restructuración del gobierno federal con su desaparición, para devolverle las funciones más importantes en materia de programación a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Pero siguiendo la línea oficial de la administración de López Portillo en el Prodetap, la desconcentración se entendió como el proceso que involucró a todas

aquellas acciones intencionadas, que se circunscribieron dentro del conjunto de políticas, estrategias, técnicas e instrumentos, previamente establecidos en un plan que controlaría, regularía e influiría en los procesos urbano-demográficos, con la finalidad de descongestionar los grandes centros de población, sin que por ello al gobierno federal se le disminuiría el poder centralizado en el ejecutivo y específicamente, el del presidente de la República.

Como se pudo ver en el capítulo 3, una buena parte de las resistencias al Prodetap vinieron desde dentro del gobierno, tanto de la burocracia, como de los grupos dirigentes de los altos mandos, que veían sus expectativas de desarrollo político frenadas por el aislamiento que les ocasionaría quedar desconcentrado en un sistema en donde se hace válido el dicho: “santo que no es visto, no es adorado”.

Pero el obstáculo fundamental para la implementación de este programa fue la limitación en recursos financieros para llevar a cabo el desmonte de oficinas gubernamentales, así como el traslado y remontaje en los nuevos espacios de las ciudades sede.

En el terreno de la iniciativa privada el financiamiento para un proyecto de este tipo, de plano se veía como fuera de todas posibilidades, ya que bajo las leyes del mercado, un movimiento de este tipo se traduciría en la “quiebra”; en la “banca-rrota” segura.

Independientemente de su factibilidad, la forma en cómo se diseñó y se concibió la desconcentración en aquella administración, correspondía al esquema de un Estado que centralizaba las facultades y decisiones importantes en el poder ejecutivo y por ende, en nuestro sistema presidencialista en el presidente de la República

No obstante la intención institucional y la voluntad política de algunos funcionarios para llevar a cabo programas de desconcentración y descentralización durante y después de aquella administración, éste sigue siendo un proceso inconcluso en la mayoría de las dependencias del ejecutivo federal.

La simulación, aún en el caso de procesos de desconcentración limitada, sigue siendo el común denominador: unidades centrales hacen como que asignan competencias decisorias a oficinas foráneas, y éstas como que asumen atribuciones en sus respectivas circunscripciones, en tanto que los trámites, solicitudes y demandas, se amontonan sobre los escritorios de las ventanillas de atención en espera de un “milagroso telefonazo” que pueda destrabar la suerte de alguno de ellos.

Hoy en día, a la luz de la pluralidad y de la transición a la democracia, el Gobierno Federal, aunque persistente en sus inercias centralizadoras, se ha visto forzado a tender andamiajes más firmes sobre desconcentración y descentralización y otros instrumentos de distribución y operación presupuestal para que los logros alcanzados, sirvan de base para transitar en lo administrativo hacia un federalismo que rompa con los desequilibrios y en la que los estados y los municipios pueden ser considerados desde el centro, como entidades capaces de asumir responsabilidades y funciones, antes exclusivas de los órganos federales y

que permite a los gobiernos locales (aún a los de oposición), empezar a tener sus primeras experiencias de vida autónoma, dando paso a formas de auténtica vida bajo los principios del federalismo.

La desconcentración deberá tender a equilibrar el centro y las localidades, con la consecuente derrama de recursos presupuestales, de personal,³² y obviamente de funciones y atribuciones sustantivas. Con todo ello, habrá que mantenerse la tesis de que la desconcentración no hace frente de manera definitiva al centralismo estructural de nuestro sistema, aunque puede servir para atenuar sus inconvenientes, con el costo social correspondiente, pues al menos en las experiencias administrativas de este tipo, se han inflado³³ considerablemente las estructuras burocráticas para operarlas, así como los gastos de capacitación y supervisión de los nuevos órganos, para los que tienden verdaderas redes logísticas que incluyen equipos de cómputo, transporte, viáticos, etc., para áreas de evaluación y seguimiento; control de gestión y coordinaciones generales con hilo de comunicación directa con el secretario de Estado y los gobernadores estatales.

Sin duda los limitados alcances que haya podido tener la política de desconcentración en aquella administración, así como la debilidad de sus logros en los siguientes regímenes, hoy, por la fuerza de las transformaciones políticas y sociales, habrán de cobrar importancia y servir como antecedente para un vigoroso programa de desconcentración de la administración pública federal, que acompañado de efectivas acciones de descentralización político-administrativas hacia los gobiernos de los estados y los municipios, transformarán no sólo a la administración pública del gobierno federal y a las de los gobiernos estatales y municipales, sino los usos y formas del manejo más racional del entorno ecológico de esta gran nación, que deberá albergar a muchas más y cuantiosas generaciones de mexicanos que están por venir y así como la de la relación Estado-sociedad, que está obligada a elevarse a niveles superiores de desarrollo social.

Implicaciones teóricas, políticas y administrativas de la desconcentración

La desconcentración no puede concebirse como un simple instrumento técnico aportado por las ciencias sociales para que se utilice indistintamente, toda vez que desde los centros de planeación y decisión, se considere viable para el logro de tales o cuales propósitos. Por el contrario, nadie en uso de sus facultades y con un mínimo dominio sobre temas urbanos, demográficos o político-administrativos, la elige como herramienta, sin visualizar los efectos sociales a que ello conlleva.

Aunque en última instancia, en los sistemas centralizados la mayoría de las formas de la desconcentración, aleja del principio federativo y de la descentralización, hay que tener en cuenta, que no por ello se deberá tender solamente a descentralizar, pues esto, ni en la forma más pura de federalismo encuentra

³² *Ibid.*, p. 50.

³³ *Ibid.*, p. 47.

sentido, ya que siempre se habrán de reservar para el gobierno federal, conjuntos de facultades, funciones y atribuciones que son propias a su naturaleza de órgano superior de gobierno que debe ejercer el tutelaje sobre los otros niveles de gobierno; para ello y sólo para ello es que se debe reservar el recurso de la desconcentración. Con un proceso en sentido contrario, estaríamos asistiendo a la desaparición de la forma original de gobierno, producto del pacto federal, es decir, estaríamos en presencia del surgimiento de entes independientes.

La descentralización por su parte, siempre estará ahí como recurso, para avanzar en el equilibrio de poderes entre los pactantes y en el perfeccionamiento del federalismo y la democracia, incluyendo el reconocimiento de las autonomías locales.

En este orden de ideas, tanto la desconcentración como la descentralización, son fenómenos político-administrativos, dependientes de la forma en cómo se estructura el Estado, sus provincias y el grado de desarrollo político de la sociedad que lo engendra. Todo ello tiene que ver también con el tipo de organización económica y la manera en que ésta se articula con la economía mundial.

Dado el origen absolutista y centralizado del Estado moderno y el carácter concentrador del capitalismo, como modo de producción dominante, tendremos que las tendencias concentradoras a nivel del aparato político-administrativo del gobierno, son parte de su naturaleza. De ahí la relación histórico-dialéctica entre desconcentración y descentralización, pues en la medida en que el desarrollo de las fuerzas productivas sociales, ha requerido de mayor productividad y eficiencia³⁴ por parte del aparato gubernamental, éste ha tenido que implementar reformas administrativas eficientistas, como la simplificación de trámites, la capacitación de personal y la desconcentración territorial, funcional y de recursos, pero bajo control centralizado, siempre en provecho de las oligarquías y de las juntas de notables que detentan el poder.

La descentralización ha tenido que relegarse y en el mejor de los casos, emerger subordinada a otras formas de control político ideológico, sobretudo en los gobiernos de los países en donde las economías de enclave y dependiente, pueden operar bajo niveles de productividad menores a los de los países desarrollados, debido a las formas de explotación extensivas, que implantan sobre los recursos naturales y la población autóctona. Al respecto, Ruy Mauro Marini avanzó teóricamente en la explicación de este fenómeno, cuando se refirió a la forma en cómo se articula en una economía dependiente, la extracción de plusvalía absoluta y plusvalía relativa.³⁵

En este caso, tendremos que decir que el centralismo, el presidencialismo y la desconcentración como estrategias y técnicas de control y dominación sobre recursos y decisiones, son formas que obedecen a una etapa inferior de desarrollo

34 Carlos Marx, "Prólogo de la contribución a la crítica de la economía política", en Marx, Engels, *Obras Escogidas*, tomo I, Moscú, Progreso, 1971, p. 343.

35 Ruy Mauro Marini, *Dialéctica de la dependencia*, México, Era, 1973, p. 38-48.

del capitalismo dependiente, en la que la colectividad territorial del centro, (en el caso mexicano a través de la élite burocrática que controla el aparato del Estado), se pone por encima de las colectividades periféricas, (entidades federativas), con el auxilio de las oligarquías locales, formadas principalmente por caciques modernos del campo y las ciudades. Siguiendo el análisis filosófico de Bolaños Guerra,³⁶ a pesar de su primitivismo, estas instituciones junto con el tripartismo clásico de los poderes de la República, obedecen a la etapa clásica mecanicista de origen newtoniano enmarcada dentro del modernismo.

Por su parte, la descentralización, el federalismo, la democracia, el parlamentarismo y sobre todo las figuras de organismos no gubernamentales y otras instituciones que se incuban en el seno de la sociedad civil, obedecen a una etapa superior, en la que las fuerzas productivas sociales locales, alcanzan un nivel superior de desarrollo y en el que las relaciones sociales de producción, ponen a estas colectividades periféricas, en un nuevo esquema de equilibrios, que permiten que las formas de reproducción sean más autónomas, eficientes y directas, es decir más democráticas, no importando que sean en el sentido burgués de la palabra, tal como lo maneja la teoría marxista desde sus orígenes.³⁷ El surgimiento de este tipo de escenarios institucionales se ubicarán entonces en la posmodernidad, lejana aún para sociedades como la nuestra.

Con lo dicho hasta aquí, podemos afirmar que la desconcentración en México, tiene todavía un amplio camino por recorrer, en la medida en que el nivel de desarrollo mexicano, obedece a una formación social de entramado tradicional, en donde las *reminiscencias* estructurales de formaciones sociales que anteceden (despotismo tributario, absolutismo virreinal, caudillismo militar, presidencialismo unipersonal, presidencialismo posrevolucionario), o se combinan con la articulación de nuestro país a la economía capitalista en su fase monopólica (1870-1940), siguen vigentes, incluso al interior de las estructuras del Estado neoliberal, operando como lastres, para el desarrollo capitalista posmoderno, en el que la globalización, impone reglas de estandarización en las formas de explotación y mayores niveles de calidad y productividad, en donde la desregulación por parte del Estado y la simplificación administrativa de toda la tramitología, deberán pasar a formar parte de la nueva idiosincrasia de las burocracias gubernamentales; todo ello en función de ensanchar los mercados, no importa si para ello se tengan que abrir los cauces de la descentralización, la democracia, el federalismo, la vida republicana y de los organismos de representación directa de la sociedad civil.

De cualquier manera, habrá que ser muy cuidadosos en el tipo de proyectos de desconcentración que se implanten, para que ésta sirva de palanca, a un proceso de transición hacia la descentralización y el equilibrio de poderes, entre el gobierno federal y las entidades federativas, teniendo como premisa, que la

³⁶ Bernardo Bolaños Guerra, "Presidencialismo y posmodernidad", en Córdova, *et al*, *op. cit.*, p. 93-134.

³⁷ Marx Engels, "El Manifiesto del Partido Comunista", en *op. cit.*, p. 19-50.

modernización del aparato gubernamental en todos sus ámbitos administrativos, lo habilitarán como un instrumento más útil, no sólo para eficientar sus procedimientos de control administrativos, sino para responder a las demandas de apertura, transparencia y democratización de sus instancias de decisión y para modificar la correlación de fuerzas entre las colectividades territoriales que conforman el pacto federal, en el entendido de que la manera en cómo se encuentra esta correlación en la actualidad, persisten en las tendencias centralizadoras y concentradoras en favor del Ejecutivo, del centro y del presidencialismo.

Más aún, quedará pendiente de que la “Reforma del Estado”, a la que tanta resistencia presentan las fuerzas conservadoras del país, no sólo sirva a los intereses de la globalización capitalista que está en puerta, sino para acelerar la transición a la democracia, equilibrar el sistema de poderes, abrir causas a la sociedad civil para su participación en los tres niveles de gobierno y la de organizaciones no gubernamentales en todos aquellos asuntos de la vida pública que así lo requieran, para de esta manera salvaguardar la soberanía nacional y los intereses de las mayorías de los mexicanos.

Escenario del Presidencialismo

<i>Fuentes e inercias de poder</i>		<i>Estructuración del sistema político</i>
Tendencias históricas (1420-1982)		Centralismo político
Marco constitucional y leyes reglamentarias (1917-1998)		Concentración del poder en un ejecutivo fuerte
Sistema de partido oficial dominante (1929-1988)	PRESI	Corporativismo de Estado (clases sociales básicas subordinadas)
Capitalismo de Estado con economía mixta (1920-1988)	DENCIA	Estado intervencionista patrón y empresario
Paternalismo de Estado	LISMO	Polos de desarrollo sobreprotegidos
Fomento al desarrollo industrial sustitutivo (1940-1988)		Políticas de subsidio y desarrollo del sector paraestatal
Desequilibrios regionales del desarrollismo (1960-1998)		Políticas de desarrollo urbano y desconcentración administrativa federal
Limitación de garantías individuales (1917-1998)		Autoritarismo del ejecutivo sobre la sociedad civil

○ En transición al posmodernismo

Nota: Entre 1976-1982 no había indicios de la transición actual

Conclusiones

*En España, señores, a pesar de que hay un rey,
yo creo sinceramente que aquel rey de España
había de querer ser presidente de la República Mexicana,
porque aquí tiene más poder el presidente
que un rey, que un emperador.*¹

Historia

El fenómeno de la concentración, tal y como se conoce hoy, en los ejemplos de las ciudades de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla, León y Tijuana, guarda una estrecha relación con el modelo de desarrollo del país, que tuvo sus inicios durante la etapa de inserción de la economía mexicana al capitalismo mundial, en por lo menos dos diferentes momentos (el porfiriato y la etapa posrevolucionaria) y con su centralizado aparato político-administrativo, desarrollado a lo largo de la historia, pero que bajo las condiciones sociopolíticas del México posrevolucionario, poco a poco fue adquiriendo el perfil de un moderno instrumento de ejecución para la gestión administrativa a nivel nacional, que aún siendo altamente centralizada, quedaría además dominada por nuestro peculiar sistema presidencialista.

Este centralismo, característica constante de nuestro sistema político mexicano y su presidencialismo, se remontan en su forma más primitiva a las épocas precortesianas de los señores tenochcas, que eran gobernados bajo la figura monárquica del gran *tlatoani*. Aunque algunos historiadores pusieron gran énfasis al carácter destructivo de la Conquista, otros análisis mostraron que La Corona Española cimentó sobre aquella estructura despótico-tributaria de la cultura mexicana, las bases de dominación del virreinato. En muchas comunidades indígenas la figura del *tlatoani* siguió siendo respetada y utilizada por los conquistadores para servir de intermediario en el proceso de explotación, entre la Corona, los encomenderos y los pueblos. Incluso, la misma Iglesia que penetró la organización comunitaria de los pueblos indígenas a través de sus órdenes religiosas, ya en la época colonial, se benefició de aquel sistema. Este hecho hizo posible la reproducción de sus propias condiciones de vida, que incluyeron los majestuosos monumentos que siguen siendo hoy las grandes catedrales, conventos y monasterios. La guerra de independencia, no fue en contra de aquel sistema político de dominación sobre los indios y las castas, sino contra la élite peninsular que se beneficiaba de él. De hecho la hacienda, la Iglesia y el sistema de explotación de

¹ *Diario de los debates del Congreso Constituyente, 1916-1917*, tomo 11, México, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1922, p. 438, citado en Córdova, *et al. op. cit.*, p. 1.

peones acasillados continuó siendo la base de la vida social y económica durante prácticamente todo el siglo XIX.

Con la "Reforma" y el porfiriato se sentaron las bases del nuevo desarrollo, con el que México se insertó en una primera fase al capitalismo mundial, con una economía enfocada a las exportaciones de materias primas y a la industrialización ligera, que normalmente se asentó en torno a la ciudad de México.

Más adelante, después de pasada la etapa armada de la Revolución (1910-1917), durante la llamada etapa de "institucionalización", el nuevo Estado mexicano impulsó el desarrollo industrial para la sustitución de importaciones, en el contexto de la segunda fase de inserción al capitalismo. Obregón, Calles y Cárdenas (1920-1940) serían los principales protagonistas de esta época, en la que el centralismo político-administrativo y el sistema presidencialista, saldrían reforzados con la creación del Partido Nacional Revolucionario, en virtud de que con este hecho se corporativizó a prácticamente todos los sectores sociales que habían luchado contra el viejo régimen.

A partir de 1940, los presidentes que les sucedieron en el poder, uno militar y el resto civiles, ya montados sobre la fortalecida institución presidencial (recargada de poderes, legales y extralegales), tuvieron al país bajo su tutela y bajo formas de gobierno que les daban amplios poderes de decisión sobre todos los asuntos públicos, prácticamente sin mediación de grupos u organismos que les hicieran contrapeso a sus decisiones.

Entre muchos otros, la gestión administrativa de la ciudad de México, fue uno de esos asuntos, que sin mayor trámite que el de expedir un decreto, quedó bajo el control del presidente, desde 1928 hasta 1997, cuando desapareció la figura de Jefe del Departamento del Distrito Federal y se volvió a elegir a un gobernador mediante el voto directo, no sin antes pasar por una larga etapa de discusión y lucha política y de transición democrática, a la que siempre se resistió el grupo en el poder, comandado por el presidente en turno.

De esta manera, el fenómeno de la concentración urbano-industrial y demográfica en torno a la ZMCM, está ligado al desarrollo del capitalismo, por una parte, pero también a la forma de gestión centralizada, tanto del Departamento del Distrito Federal, como de la administración pública federal y al régimen presidencialista, que con su dominio sobre los tres poderes de la República y con el Regente bajo su cargo directo, puso a la ciudad de México en ventaja para recibir la mayor proporción de los "beneficios" del nuevo desarrollo.

Economía

Cuando en su primera etapa de inserción al capitalismo imperialista, el porfiriato tuvo que echar mano de algún mecanismo de racionalidad administrativa para emprender su proyecto de desarrollo agroexportador, basado en la intensificación de las inversiones extranjeras en los sectores del petróleo, la minería, la industria, el comercio y los ferrocarriles, fue la administración de corte positivista la que

adaptada al entorno mexicano acostumbrado al centralismo, al despotismo y al control de las oligarquías terratenientes, le permitió darle principio de "orden", al "progreso" que se veía venir por vía de aquella primera etapa de industrialización.

Así, lejos de acercarnos al modelo federalista, democrático y descentralizado, con el porfiriato se acrecentaron las tendencias centralistas, dictatoriales y eficientistas del grupo de los "científicos", que sumadas a la naturaleza concentradora de este primer capitalismo, afianzaron el esquema de desarrollo sobre el cual el país transitaría hasta la salida de Díaz, en los inicios de la segunda década del siglo XX.

Tras los ajustes sociopolíticos que los caudillos revolucionarios le impusieron al modelo oligárquico de acumulación capitalista caracterizado por su crecimiento hacia afuera, después de una década de sangrientas luchas contra las viejas estructuras y entre ellos mismos, en la medida en que pactan y dan cauce institucional al nuevo sistema político, México se va reincorporando paulatinamente a un nuevo proceso de industrialización dependiente, basado en una organización económica, en la que el Estado tendrá un papel protagónico para implantar su política de desarrollo, a través del modelo de sustitución de importaciones, sobre todo a partir de que Estados Unidos de Norteamérica, ingresa a la Segunda Guerra Mundial.

Esto permite un crecimiento económico sostenido del 7% anual, que se hace palpable en el ensanchamiento de las clases medias, el desarrollo del mercado interno y el crecimiento de la población (a un ritmo del 3.5 anual) y la migración campo-ciudad, con lo que pronto se polariza este tipo de desarrollo industrial, desfasado cronológicamente de los procesos de urbanización y servicios de salud, educación, vivienda, agua, energía eléctrica, teléfonos, etc., lo que propicia acelerados procesos de concentración demográfico-industrial, teniendo como resultado los tres grandes centros urbanos que hoy conocemos, más por lo menos otras tres regiones que ya muestran las mismas tendencias, mientras que por otro lado, se incentivó la dispersión poblacional en el resto del territorio.

Así, esta tendencia a la concentración, que incluyó desde luego, la de los aspectos, político-administrativos, que se vinculan al desarrollo urbano, sobre todo a partir de esta segunda fase de desarrollo capitalista dependiente, vinieron de menos a más y en las últimas dos décadas se constituyeron en uno de los principales obstáculos para el desarrollo económico y social del país.

Es obvio que para fines del siglo pasado, una formación social dominada por oligarquías terratenientes agroexportadoras, sólo tenía como única vía de desarrollo, el capitalismo dependiente, atado a los intereses de los países metrópoli.

Lo único que se podía heredar de una situación como ésta, era la formación de un desordenado entramado urbano-industrial desvinculado de las necesidades y niveles de producción del campo y un aparato estatal altamente centralizado, desde el cual, se instrumentaban las políticas de desarrollo para la capital y los territorios del interior del país, que apenas se integraban al centro, a través de: a) las redes del sistema ferroviario, telefónico y de telégrafos nacientes; b) de un sistema de

administración pública anquilosado y descapitalizado y c) de un aparato represivo de férreo control político, basado en el ejército y cuerpos paramilitares altamente legitimados con el dictador.

Fue sobre esa incipiente infraestructura urbana heredada de la ciudad porfiriana, que el desarrollo industrial impulsado con nuevos bríos por los gobiernos posrevolucionarios, fue conformando el perfil de lo que cuarenta años después se convertiría en una de las ciudades más grandes del mundo.

Política

Aunque los caudillos revolucionarios tuvieron como enemiga política común a la oligarquía terrateniente y aunque fue mucho lo que destruyeron del viejo régimen, incluyendo el ejército, el Estado y la hacienda, como forma dominante de propiedad de la tierra, la forma centralista de gobernar y los sistemas administrativos centralizados y concentrados en la capital de la República, les fueron de gran utilidad en su anhelo y necesidad de protección personal y unidad nacional, necesaria para la paz. Pero si bien, se puede justificar y explicar esta tendencia al centralismo caudillista durante la etapa inicial con Carranza, Obregón, Calles y Cárdenas, por las circunstancias político-militares de su época (en la que sus vidas o su libertad dependían del control centralizado y personal del aparato político-militar con el que podían mantener ascendencia y dominio sobre los distintos grupos de presión y de poder que emergieron durante la Revolución); no se puede apreciar de la misma manera para los mandatarios civiles que tomaron posesión posteriormente, ya que en ellos el centralismo y el presidencialismo, sólo se puede interpretar como una postura oportunista con la que daban cabida a sus desmesuradas ambiciones de poder, en beneficio de un modelo de desarrollo orientado a la acumulación capitalista, del cual se sentía usufructuaria la nueva clase gobernante.

Tras de estos laberintos del centralismo, el presidencialismo mexicano esconde en gran medida, el *modus operandi* de un mecanismo de acumulación que permitió el enriquecimiento y la creación de las grandes fortunas de la “familia revolucionaria”, basadas en la combinación de la política con los negocios privados, unas veces dentro de los amplios márgenes que permitía la legalidad y la normatividad diseñada y arbitrada por la misma élite gobernante y otras veces de manera ilegal, basadas en las prácticas corruptas tan generalizadas entre los funcionarios públicos del gobierno mexicano; pero al fin de cuentas de procedencia dudosa e ilegítima.

Administración Pública

Estos factores concentradores de poder económico y político, fortalecieron las estructuras centralizadas del Estado y de la administración pública federal, que a partir de la década de los setenta, obligados por las presiones externas y modernizadoras del neoliberalismo y la globalización y por las presiones internas debido a la creciente insatisfacción de muchos sectores sociales, por los altos niveles de ineficiencia en los logros de las gestiones gubernamentales, iniciaron procesos de reformas administrativas

para fortalecer sus sistemas de control y sus representaciones en el interior de la República, por medio de programas de desconcentración territorial de los diversos organismos públicos, de los recursos presupuestales tradicionalmente manejados desde el centro, funciones y atribuciones administrativas en materia de trámites que normalmente se tenían que venir a realizar a la capital de la República y otros servicios que sólo se ofrecían en la ciudad de México.

En aquel momento estas reformas todavía no incluían como alternativa la vía de la descentralización en forma sustantiva, ya que esto hubiera obligado al reconocimiento de mayor autonomía y manejo de recursos presupuestales para los niveles inferiores de gobierno (estados y municipios); con esta segunda opción, se hubieran dispersado los recursos federales, hacia los distintos territorios del país y los emergentes grupos político-económicos, que cada vez se mostraban menos incondicionales al poder central y a la vez, más demandantes de un proceso más democrático, republicano y federal.

Por lo anterior abría que buscar la mejor forma de eficientar la gran maquinaria administrativa central, mediante la desconcentración territorial y todos los mecanismos adicionales que pudieran modernizarla, sin trastocar sus formas tradicionales de control centralizado y dejar para la contienda política, la definición de los cambios de fondo. Aún los procesos de descentralización, que se fueron dando en los siguientes años a la administración de López Portillo, siguieron siendo tenues e incompletos, sobre todo en lo que se refiere al equilibrio presupuestal de origen federal.

Por otra parte, el papel que el presidente jugó en el proceso de concentración fue variando, según la prioridad que le dio a sus consecuencias y a la percepción que tenía del fenómeno. Así, en un principio (1958-1964), cuando éste ya era sensible, lo confundió con el oasis del desarrollo y la modernización; más adelante (1964-1970) cuando se percató de que estaba ahí y que frenaba el desarrollo económico y social del país, lo trató de contrarrestar mediante la creación de polos de desarrollo, combinando esta política con una serie de incentivos fiscales y subsidios, que la más de las veces condujeron a la formación de ramas industriales sobre protegidas e incapaces de generar el grado de polarización deseada.

Ya en la primera mitad de la década de los setenta, se ensayaron infinidad de proyectos político-administrativos tendientes a desconcentrar organismos del sector público y de la iniciativa privada, especialmente de la Ciudad de México. En esta etapa el problema hizo conciencia, pero las soluciones que se presentaron fueron parciales. El cambio de gobierno en 1976, puso al frente a López Portillo, quien con un peculiar espíritu de renovación, organizó un sistema de planeación y programación a nivel nacional, en el que se detectaron los principales problemas del país (entre ellos la concentración); se trazaron los planes y programas a seguir; se legisló en función de los nuevos objetivos nacionales; se crearon organismos oficiales para coordinar, ejecutar y evaluar los proyectos y se presentaron el PNDU y el Prodetap como la solución más razonable para el problema de la concentra-

ción. Sin embargo, pese a la voluntad política para implantarlos y a su rigor metodológico, se vieron frenados debido por un lado, a las resistencias internas de dentro y fuera del aparato gubernamental y por el otro a la crisis económica internacional y sus presiones sobre la economía mexicana que incluyó la caída de los precios del petróleo y la crisis del modelo de economía mixta, que alentaron el fracaso del proyecto sexenal en su conjunto.

Los mismos parámetros que marcó López Portillo para su programa sexenal de gobierno, sintetizados en el Plan Global de Desarrollo, se encargaron de limitarlo y llevarlo a su más mínima expresión en el terreno de los hechos. Teniendo como principal soporte ideológico, la doctrina de la economía mixta, (altamente cuestionada para ese momento por las corrientes neoliberales) y como instrumento ejecutor, a su propio “leviatán”: el “Estado de Servicio” (modelo de Estado que estaba entrando en desuso en la mayoría de los países occidentales), trató de llevarlo a sus más extremas consecuencias y en su autoconcepción de ser “el último Presidente de la Revolución”, en su último año de gobierno se aferró en su deseo de estatizar la banca, para resistir los embates del neoliberalismo, que ya tendía puentes firmes en otros países de la región, quedando así a la deriva su vigoroso sistema de planeación en el que se incluía el PNDU y el Prodetap.

Consecuencias de la concentración

Las consecuencias de la concentración irrumpen en varios órdenes; aquí sólo nos referiremos a los que consideramos más importantes:

Económicas

Ubicación preferencial de las principales fuentes de trabajo en unas cuantas zonas del territorio nacional, particularmente en la capital de la República, donde las empresas privadas y las dependencias públicas encuentran la mejor dotación de inmuebles, infraestructura, comunicaciones y servicios urbanos para su operación.

- Inflación y especulación por el intenso juego de oferta y demanda de todo tipo de productos y servicios, en los que se incluyen los bienes inmobiliarios que en la medida que avanza el proceso se convierte en un agente importante de la concentración.

Concentración desequilibrante del ingreso y del gasto en una pequeña porción de población y de territorio, así como aplicaciones presupuestales del gobierno federal desproporcionadas, en unas cuantas regiones del país, destinadas a obras de infraestructura de vocación industrial, comercial, de servicios turísticos y de vialidad, transporte, salud, educación, etc.

Demográficas

Desplazamiento de altos porcentajes de población hacia unos cuantos centros urbanos del país, en busca de mejores oportunidades de empleo, educación y servicios en general, catalizando con esto, los desequilibrios regionales propios del desarrollo industrial y comercial, basados en el consumismo irracional del capitalismo.

- Ensanchamiento de la brecha entre las altas concentraciones poblacionales y la gran dispersión en pequeñas comunidades alejadas de los centros de desarrollo del país.

- Un enfoque de la política poblacional en el sentido de disminuir las tasas de crecimiento, sin considerar la posibilidad de influir en los procesos de redistribución demográfica.

Urbanas

Crecimiento desordenado de las áreas urbanas y suburbanas, en donde se captan los flujos de capital industrial y migratorios, generando alteraciones ecológicas irreversibles por la tala inmoderada de zonas tradicionalmente dedicadas a las actividades agropecuarias o a la silvicultura, el exterminio de las especies oriundas por vía de la cacería o la destrucción de su hábitat natural, por la explotación intensiva de los mantos acuíferos locales y circundantes y por la contaminación intensiva de aire, tierra y agua, consecuencia de todas las actividades que ello implica y que por lo regular en las sociedades subdesarrolladas, se dan fuera de los controles mínimos establecidos por las normas internacionales para países de alta industrialización.

- Déficit en habitación, alimentos, vestido, servicios recreativos y servicios públicos, que no encuentran respuesta adecuada, sumándose a los rezagos ya existentes en dichos lugares y propiciando el hacinamiento clandestino en reservas territoriales destinadas a otros usos y por ende, el ensanchamiento de la mancha urbana, que se extiende en forma desordenada por todos los confines de la zona sobresaturada.

Sociopolíticas

Los factores señalados en los puntos anteriores, potencian los desequilibrios económicos, sociales, políticos, administrativos y ecológicos, creando un cuadro de problemática social que se traduce en pérdidas de horas-hombre, aumento en los índices de morbilidad (físico-psíquica); violencia e inseguridad pública, incomodidad e insatisfacción por la falta de servicios públicos; brotes de insurrección política que se traduce en: invasiones de tierras, surgimiento de agitadores profesionales, toma de oficinas públicas, motines, manifestaciones en vías públicas de alto tráfico vehicular, etc.

En los últimos años esto ha repercutido en los niveles de insatisfacción política, hecho que ha cambiado significativamente el mapa electoral de las diferentes regiones del país, e incluso en la capital, donde por primera vez en siete décadas gobierna un partido de la oposición.

Obstáculos para la desconcentración

Políticos

La ausencia o simulación en decisiones políticas de los altos niveles jerárquicos del gobierno, en relación a la ejecución de sus propios proyectos de reforma administrativa y desconcentración.

- Resistencia de los mandos medios y superiores de la administración pública federal, para delegar facultades, atribuciones y funciones en sus propios órganos desconcentrados, aún tratándose de que su personal dependiera jurídica y organizacionalmente de ellos.

- Ingovernabilidad, ilegitimidad y falta de confianza pública para que el Estado encauzara proyectos de desarrollo viables y con continuidad institucional, que pudieran garantizar condiciones mínimas para los particulares que se hubieran interesado en instalarse con grandes inversiones en otras plazas que no fueran las tradicionalmente saturadas .

Jurídicos

La falta de una estructura jurídica y normativa adecuada para garantizar e incentivar la desconcentración y la transgresión y falta de apego a ella cuando existió, tanto de funcionarios públicos, como de la iniciativa privada.

Ausencia de reglamentación secundaria que sirviera para la elaboración de procedimientos y manuales operativos de ejecución, para orientar los programas de desconcentración y para hacerlos cumplir.

Urbanos

Inexistencia de centros urbanos que ofrecieran niveles de comodidad e infraestructura para la población e industria, comercio y servicios que se deseaban desconcentrar.

- Falta de compromisos y acuerdos entre el Estado y los empresarios del país, para comprometerse con un modelo de desarrollo urbano que atendiera las urgencias demográficas, ecológicas e industriales, tomando en consideración la participación y las necesidades básicas de la población de las diferentes regiones del país.

Público-administrativos

El carácter centralista, vertical y tecnocrático con que se elaboraron planes y programas en los que se pretendía involucrar a amplios sectores de la población, sin considerar la existencia de niveles efectivos de participación y decisión de éstos, así como la inexistencia de garantías palpables en la continuidad institucional en el apoyo para dichos programas.

- El desconocimiento en sí, de muchos de los aspectos que implicaba el proceso de desconcentración, particularmente los aspectos de carácter político-económico y los psíquico-sociales.

Condiciones para la desconcentración

Demográficas

Controlar y regular los procesos migratorios campo-ciudad mediante la creación de empleos, fundamentalmente en aquellos centros de población en donde se consideraba más accesible el futuro desarrollo urbano.

- Acelerar las campañas de planificación familiar en las zonas de más alto índice de natalidad, para disminuir su crecimiento sensiblemente y fomentar la migración hacia las ciudades de tamaño medio, a fin de mantener dentro de los límites de gobernabilidad los nuevos problemas del desarrollo, bajo la inercia de la concentración.

Económicas

Pasar del plano selectivo de incentivación fiscal y crediticia, a un plano extensivo, encaminado hacia la desconcentración industrial y comercial.

- Buscar el apoyo de la comunidad financiera internacional, para emprender nuevos proyectos de desarrollo urbano integral, que tendieran a la desconcentración, pero a la vez, haber considerado como fundamental, incorporar programas sustantivos de descentralización, en busca de un desarrollo equilibrado, para todas las regiones del país.

Jurídicas

Legislar en favor de un freno absoluto a todos aquellos procesos que tengan como efecto, la contaminación, la deforestación y los asentamiento humanos en la ZMCM y otras zonas urbanas ya dañadas por la concentración.

- Revisar las legislaciones que contravenían las nuevas políticas de desconcentración y legislar en favor de todas aquellas acciones que propiciaran o incentivaran la desconcentración y la descentralización.

Urbanas

Pasar del nivel de la planeación y programación, al de la ejecución decisiva en materia de desarrollo urbano, seleccionando prioritariamente el número mínimo indispensable de ciudades regionales, hacia donde se pudieran orientar los beneficios de la desconcentración y la descentralización.

- Evitar la creación de nuevas ciudades o el desarrollo de éstas en pequeños centros de población, en donde cualquier estimación de futuro desarrollo quedara sujeto a meras especulaciones.

Público-administrativas

En el plano de la administración pública federal, llevar hasta sus últimas consecuencias aquel proceso de desconcentración, seguido paralelamente de un proceso de descentralización, con la finalidad de racionalizar tiempo y recursos y aprovechar la fórmula de nuestros principios federales, siguiendo y mejorando los ejemplos de la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Salubridad y Asistencia, que por aquellos años daban muestra de ir a la vanguardia.

- Procurar a toda costa que las decisiones políticas tomadas en relación al desarrollo urbano y regional se mantuvieran independientemente, de los cambios sexenales o de las vicisitudes económicas del sector público, propiciando la participación de los diferentes sectores sociales.

Sociales

Tomar en cuenta dentro de los planes de desconcentración a todos los sectores sociales, incluyendo a los millones de mexicanos marginados que engrosaban los cordones de miseria y ciudades “perdidas” que circundaban a las principales ciudades del país.

Considerar que ese proyecto urbano debió contemplar por lo menos los siguientes elementos de manera interrelacionada:

- a) Empleo.
- b) Habitación.
- c) Educación.
- d) Salud.
- e) Recreación.
- f) Servicios públicos (agua, drenaje, electricidad, seguridad pública, transporte, comunicaciones e infraestructura en función de las actividades económicas).
- g) Un sistema de comercialización y servicios que reprodujeran, sin tendencias inflacionarias excesivas, los beneficios básicos para la vida de los pobladores de las ciudades sede de la desconcentración.

Políticas

Ir a la búsqueda y construcción de organismos de la sociedad civil, despolitizados, colegiados y con autonomía sobre el Estado, para dictaminar sobre un proyectos global de desarrollo urbano, demográfico, industrial, ecológico y de Administración Pública, legitimados con todos los sectores sociales de todas las entidades federativas, para que con base en las experiencias y la infraestructura técnica, científica e informativa con que se contaba en el país y aún fuera del país, se hubiera promovido una cultura sobre los recursos naturales, el territorio nacional, su historia urbana y la hermosa geografía turística, haciendo conciencia de que se trataba del único patrimonio sobre el que las generaciones que estaban por venir, podrían forjar su futuro y el de su descendencia.

Limitar definitivamente la posibilidad de que fueran los limitados grupos tecnocráticos, apostados desde los gabinetes gubernamentales, quienes decidieran al margen de la sociedad, estos aspectos fundamentales del desarrollo futuro del país, ya que las experiencias vividas durante el paso del siglo XX en ese sentido, nos tenían al borde del debacle urbano, ecológico y demográfico.

Por lo anterior, los hombres de Estado debieron de reconocer que bajo las condiciones de organización y legitimidad (ingobernabilidad), era prioritario salir del marasmo e indiferencia que mostraban la mayoría de los grupos de poder y de presión ante los problemas nacionales.

México era una nación urgida de cambios efectivos que en ese momento mantenía la fé en sus instituciones y gobierno, sin embargo el estrecho margen de movilidad que ofrecía el paradigma del “Estado de Servicio” al que se obstinó en salvar la clase gobernante, impidió la concreción de logros significativos, salvo

algunos registrados, como el caso de la SEP y la SSA, que por su magnitud y naturaleza, ya no soportaban el peso de la administración centralizada.

Campos por investigar del proceso de desconcentración

Después de casi tres décadas de experiencias modernizadoras, desconcentradoras y descentralizadoras de la administración pública y de ensayos en planificación y desarrollo urbano, el contexto de la desconcentración ha cambiado tanto, que hasta podríamos afirmar que se trata de algo totalmente superado, en la medida en que después de la administración de López Portillo, fue la descentralización la que ocupó la agenda de las reformas administrativas. Sin embargo, por su languidez e inconsistencia, e incluso por el reavivamiento del centralismo en la época salinista, podríamos afirmar que la ausencia de una infraestructura gubernamental en los gobiernos de los estados, la desconcentración, aunque sea en una versión más actualizada, tendría que seguir siendo considerada, como paso para la descentralización futura de algunos de los sectores u organismos más rezagados.

Por lo anterior hace falta evaluar las posibilidades reales, ya no de una revolución urbana o una descentralización radical, sino de quedar en posición para reformar o influir en el futuro desarrollo del país, bajo las circunstancias actuales, dominadas por un sistema económico capitalista de mercados globalizados y superconcentrados en unas cuantas regiones del territorio nacional.

Se sabe que las tendencias monopólicas en nuestro país, han transnacionalizado la economía, al grado de que con relativa facilidad influyen sobre las variables del desarrollo, ya no digamos demográfico y urbano, sino industrial, comercial y financiero, de manera que una política de desconcentración o de descentralización sería aplaudida por estos intereses creados, sólo en el caso de que resultaran con ventajas garantizadas para ellos.

Sin embargo, una de las primeras desventajas que se les presentan con las políticas desconcentradoras a una buena parte de la industria y de las empresas de servicios, es el alejarse de los mayores centros de consumo, ya que una empresa que está establecida en la ciudad de México, tiene a 200 Km a la redonda, el mercado más grande del país, en donde se realizan más de la mitad del monto de las transacciones comerciales; alejarse de este mercado representa un gran riesgo, debido al valor agregado que adquirirían sus productos por las operaciones que se tendrían que realizar para transportarlos desde alguna otra plaza más distante; esto repercutiría en sus ventas, si consideramos que otras empresas de la misma rama en la ciudad de México, podrían poner en el mercado el mismo producto a menor precio. Políticas de este tipo, sólo son rentables para las empresas multinacionales dedicadas a la exportación, que operan en el marco de la globalización y que como hemos visto recientemente, ésta solo involucra en términos de beneficio social, al 20% de la población mundial.²

² Alejandra Olvera Banda, "La globalización acentúa la desigualdad social", México, *El Financiero*, 3 de abril de 1998, p. 12.

Este es sólo uno de los riesgos, pero pensemos en otros; por ejemplo, la deficiencia en el transporte a gran escala (ferrocarril y avión); la insuficiente infraestructura característica de la mayoría de los centros de población hacia donde se quiere desconcentrar (falta de puertos de alto cabotaje, supercarreteras, servicios municipales, etc., o las deficiencias en su funcionamiento y operación); el financiamiento para el traslado, el desmonte y montaje de instalaciones industriales (recordemos el caso de la Refinería de Azcapotzalco); la falta de mano de obra calificada, con la excepción de algunos centros fabriles y la inseguridad en las carreteras del país.

También hacen falta análisis comparativos a nivel internacional entre la solución que se propone aquí y las experiencias que otros países han tenido en esta materia; por ejemplo: Cuba, Brasil, Inglaterra, Francia, etc.

El fenómeno de la concentración y las diferentes alternativas de solución deben ser estudiados desde perspectivas metodológicas abiertas, más que nada por la complejidad del problema, ya que disciplinas como la Demografía, el Urbanismo, la Ciencia Política, la Sociología y hasta ramas del Derecho especializado, pueden aportar marcos teórico-conceptuales que nos permitan comprender con mayor precisión los elementos subyacentes.³

Sin desconocer o subestimar el posible señalamiento de infinidad de problemas de investigación, quisiera agregar uno más: la falta de investigación de campo, indispensable para confirmar de fuente directa y en contacto con la realidad, muchas de las hipótesis manejadas en los distintos trabajos existentes sobre el tema, que con excepciones, por el momento sólo se fundan en la cita de fuentes indirectas, como el reportaje periodístico, la entrevista a funcionarios, el ensayo imaginativo y hasta en el sentido común.

Por lo anterior sigue siendo un buen complemento cognoscitivo para la investigación, la aportación del testimonio vivo del servidor público en el cumplimiento de sus atribuciones y las aportaciones del investigador participante que observa desde dentro de las instituciones públicas y en situaciones científicas de privilegio, los procesos mismos en que se desarrollan los fenómenos administrativos.

3 Trabajos de investigación que hacían énfasis en este sentido aparecen en las publicaciones del Instituto de Administración Pública; un magnífico trabajo que centra este problema de manera magistral es el del doctor Chanes Nieto, que en 1978 afirmaba que "En las grandes ciudades se manifiestan múltiples fenómenos deteriorantes de la convivencia, tales como la miseria en los asentamientos irregulares provocados por el éxodo de campesinos hacia ellas...; la contaminación en todos los órdenes; la proliferación de conductas antisociales; la desintegración familiar; la insuficiencia y la deficiencia de los servicios públicos; la opulencia al lado de la indigencia; viviendas carentes de condiciones mínimas de seguridad y decoro; precariedad en la posesión del suelo; el arraigo de grandes sectores populares a modos de hábitos de vida ancestrales en choque cultural frente al cosmopolitanismo ostentoso de pequeños grupos; ...Los datos anteriores reflejan la centralización económica y cultural de la ciudad de México, misma que influye y es influida por la centralización política y administrativa. En estos órdenes la concentración se acentúa, además, por ser la sede de los poderes y de la administración pública federal, y en consecuencia de actividades y decisiones políticas y administrativas fundamentales", ver José Chanes Nieto, "La Ley General de Asentamientos Humanos y el Municipio", en *Revista de Administración Pública*, México, INAP, núm. 33, 1978, p. 103-104.

En la medida en que nuestra disciplina resuelva estos problemas metodológicos y epistemológicos de objetividad y compromiso ético con la ciencia, se estará en tránsito hacia la construcción de teorías administrativas que nos aproximen más a la explicación causal de estos fenómenos y a la comprensión histórica de los actos y decisiones políticas de todos los actores sociales que intervienen en ellos.

Perspectiva y prospectiva del desarrollo urbano y de las reformas político-administrativas

Considerando el equilibrio que debe mantenerse en un sistema de gobierno republicano, federalista y presidencialista como el nuestro y la incesante dinámica política y económica que le da vida, debemos entender que las políticas desconcentradoras seguirán siendo una opción viable para influir en el desarrollo urbano, en la medida en que sus posibilidades no han sido explotadas en todas sus magnitudes y sobre todo por la alta concentración que seguimos padeciendo en la ZMCM.

En el contexto actual la desconcentración como estrategia para países que padecen de alta concentración urbana, puede lograr altos beneficios no sólo para la población asentada en las grandes ciudades que se verían ligeramente descongestionadas, sino para las de la población de ciudades intermedias receptoras de los servicios y recursos desconcentrados. Pero pensar que la desconcentración por sí sola resolverá las tendencias a la concentración, sería un error recurrente; ésta sólo coadyuvará en ese sentido, en la medida en que se lleve a cabo, combinada con políticas descentralizadoras, y transformando el aparato burocrático-administrativo, su estructura jurídico-política y las inercias económicas concentradoras.

Una discusión a nivel nacional sobre estos asuntos tendría que incluir el rediseño del Estado, la relación de éste con la sociedad considerando su heterogeneidad y pluralismo, así como someter a un análisis específico al aparato administrativo del Estado, en tanto instrumento de control y medio de ejecución de los actos de gobierno sobre todo el territorio nacional. Sus estructuras, su organización, su tamaño y su funcionamiento, deberán ajustarse a las necesidades que marque la eficacia y la eficiencia y los recursos con que se cuente; cualquier esfuerzo que no parta desde este punto, quedará en la medianía de la parcialidad, el idealismo, la retórica y la utopía.

Índice de abreviaturas

Albamex	Alimentos Balanceados de México, S.A. de C. V.
ANAGSA	Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, Sociedad Anónima
Canacintra	Cámara Nacional de la Industria de la Transformación
CISINAH	Centro de Investigaciones Superiores del Instituto Nacional de Antropología e Historia
Conacyt	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
Conapo	Consejo Nacional de Población
Coplamar	Comisión del Plan para la Atención a Zonas Deprimidas y Grupos Marginados
Corett	Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra
DDF	Departamento del Distrito Federal
DF	Distrito Federal
DDT	Dicloro Difenil Tricloroetano
DP	Departamento de Pesca
FCPS	Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
FNM	Ferrocarriles Nacionales de México
FSTSE	Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado
IMES	Instituto Mexicano de Estudios Sociales
Inmecafé	Instituto Mexicano del Café
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
IVA	Impuesto al Valor Agregado
ISSSTE	Instituto de Servicios de Seguridad Social para los Trabajadores del Estado
Nafinsa	Nacional Financiera, Sociedad Anónima
ONU	Organización de las Naciones Unidas
Prodctap	Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal
Pemex	Petróleos Mexicanos
PGD	Plan Global de Desarrollo
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNDU	Plan Nacional de Desarrollo Urbano
PNDI	Plan Nacional de Desarrollo Industrial
PDUDF	Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal
PR	Partido Revolucionario Institucional
PIB	Producto Interno Bruto
PEA	Población Económicamente Activa
RA	Reforma Administrativa
SAHOP	Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas
SAM	Sistema Alimentario Mexicano

SARH	Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
SCT	Secretaría Comunicaciones y Transportes
SDN	Secretaría de la Defensa Nacional
Sedue	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
Semefo	Servicio Médico Forense
SEP	Secretaría de Educación Pública
SG	Secretaría de Gobernación
SPFI	Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial
SPP	Secretaría de Programación y Presupuesto
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SRA	Secretaría de la Reforma Agraria
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
SSA	Secretaría de Salubridad y Asistencia
ST	Secretaría de Turismo
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
Tabamex	Tabacos Mexicanos
UAM	Universidad Autónoma Metropolitana
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
ZMCM	Zona Metropolitana de la Ciudad de México

Estados de la República

Ags	Aguascalientes	Nay.	Nayarit
BC	Baja California	NL	Nuevo León
BCS	Baja California Sur	Oax.	Oaxaca
Camp.	Campeche	Pue.	Puebla
Coah.	Coahuila	Qro.	Querétaro
Col.	Colima	Gro.	Guerrero
Chih.	Chihuahua	Q. Roo	Quintana Roo
Chis.	Chiapas	SLP	San Luis Potosí
DF	Distrito Federal	Sin.	Sinaloa
Dgo.	Durango	Son.	Sonora
Gto.	Guanajuato	Tab.	Tabasco
Gro.	Guerrero	Taps.	Tamaulipas
Hgo.	Hidalgo	Tlax.	Tlaxcala
Jal.	Jalisco	Ver.	Veracruz
Mex.	México, Estado de	Yuc.	Yucatán
Mích.	Michoacán	Zac.	Zacatecas
Mor.	Morelos		

Bibliografía

- Aguilar Camín, Héctor, *Interpretaciones de la Revolución mexicana*, México, UNAM, Nueva Imagen, 1983.
- Althusser, Louis, *La Filosofía como arma de la revolución*, Buenos Aires, Cuadernos Presente y Pasado, 1974.
- Barrera Zapata, Rolando y Consuelo Ferreira, Ma. del Pilar, *Dos décadas de cambios administrativos en el Estado de México*, Toluca, Universidad del Estado de México, 1991.
- Basáñez, Miguel, *La lucha por la hegemonía en México, 1968-1980*, México, Siglo Veintiuno editores, 1981.
- Bataillon, Claude, *La ciudad y el campo en el México Central*, México, Siglo Veintiuno editores, 1978.
- Bunge, Mario, *La investigación científica*, Barcelona, Editorial Ariel, S.A., 1983.
- Cárdenas, Nicolás, *La Reconstrucción del Estado Mexicano: Los años sonorenses (1920-1935)*, México, UAM-X, 1992.
- Carpizo, Jorge, *Federalismo en Latinoamérica*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), 1973.
- Carrillo Castro, Alejandro, *La reforma administrativa en México*, INAP, 1979.
- Castrejón Díaz, Jaime, *La educación superior en México*, México, INAP, 1979.
- Cordera Rolando y Tello, Carlos, *La disputa por la nación*, México, Siglo Veintiuno editores, 1983.
- Cué Cánovas, Agustín, *Historia social y económica de México 1521-1854*, México, Trillas, 1974.
- Delgado Javier y Villareal, Diana R, *Cambios territoriales en México: exploraciones recientes*, México, UAM-Xochimilco, 1991.
- Dos Santos, Teotonio, *Imperialismo y Dependencia*, México, Era, 1986.
- Fernández Santillán, José, *Política y administración pública en México*, México, UAM-Azcapotzalco, 1989.
- González Casanova, Pablo, *La Democracia en México*, México, Era, 1965.
- González Polo, Ignacio, *Reflexiones y apuntes sobre la ciudad de México fines de la Colonia*, México, Departamento del Distrito Federal, colección Distrito Federal, 1984.

- Guerrero, Omar, *El estado y la administración pública en México*, INAP, 1989.
- Guerrero, Omar, *La administración pública del estado capitalista*, México, INAP, 1979.
- Harnacker, Marta, *Los elementos fundamentales del materialismo histórico*, México, Siglo Veintiuno editores, 1979.
- Hansen, Roger D., *La Política del desarrollo mexicano*, México, Siglo Veintiuno editores, 1971.
- Ianni, Octavio, *Teorías de la globalización*, México, Siglo Veintiuno editores, 1996.
- Iracheta, Alfonso X., *Hacia una planeación urbana crítica*, México, UAM, Gernika, 1988.
- Instituto Mexicano de Investigaciones Sociales, *Actitudes y opiniones de los empleados públicos hacia la desconcentración*, México, editorial IMES, 1978.
- J.J., Jhonson, *Political Change in Latin América: the emergency of the middle Sctore*, Stanford University, 1958.
- Kenneth Turner, John, *México bárbaro*, México, B. Costa, Amic, editor, 1974.
- Krauze Enrique, *La presidencia imperial*, México, Tus Quets editores, 1997.
- López Cámara, Francisco, *El desafío de la clase media*, México, Joaquín Mortiz, 1973.
- López Portillo y Pacheco, José, *Mis tiempos*, México, Nueva Imagen, 1995.
- López Portillo y Pacheco, José, *Umbrales*, México, Nueva Imagen, 1997.
- Magde, John, *Las herramientas de la ciencia social*, Buenos Aires, Paidós, 1969.
- McGinn, Loel, et al., *La asignación de recursos económicos en la educación pública en México. Un proceso técnico en un contexto político*. México, Fundación Javier Barros Sierra, julio, 1981.
- Marini, Ruy Mauro, *Dialéctica de la Dependencia*, México, Era, 1973.
- Marx, Carlos, Engels, Federico, *Obras Escogidas Marx, Engels*, Moscú, Progreso, 1971.
- Marx, Engels, *El manifiesto del partido comunista*, Moscú, Progreso, 1973.
- Magdoff, Harry. *Ensayo sobre el imperialismo. Historia y teoría*, México, Nuestro Tiempo, 1979.
- Martínez de Navarrete, Ifigenia, compiladora, *Bienestar campesino y desarrollo económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1971.
- Olmedo, Raúl, *México. economía y ficción*, México, Grijalbo, 1988.
- Palerm, Angel, *Modos de producción*, México, Edicol, 1977.
- Pradilla Cobos, Emilio, *Territorios en crisis México:1970-1992*, México, UAM, 1993.
- Ragozinski, Jacques, *La privatización de empresas paraestatales (una visión de la modernización de México)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

- Ratinoff, Luis, *Los nuevos grupos urbanos: las clases medias*, Buenos Aires, 1967.
- Revueltas Peralta, Andrea, *Las transformaciones del estado mexicano: un neoliberalismo "a la mexicana"*, México, UAM-Xochimilco, 1996.
- Sánchez Azcona, Jorge, *Introducción a la Sociología de Max Weber*, México, Porrúa, 1973.
- Salvat, *Enciclopedia Salvat, diccionario*, Barcelona, Salvat editores, 1976.
- Selltiz, C., *Métodos de investigación en las relaciones sociales*, Madrid, Ediciones Rialp, S.A., 1973.
- Tamayo, Sergio, *Vida digna en las ciudades*, México, UAM-Gernika, 1989.
- Story, Dale, *Industria, estado y política en México, los empresarios al poder*, México, Grijalbo, 1990.
- Unikel, Luis, *El desarrollo urbano en México*, México, El Colegio de México, 1975.
- Velasco Fernández, Rafael, *Alcoholismo; Visión Integral*, México, Trillas, 1997.
- Villarreal, René, *La contrarrevolución monetarista, teoría, política económica e ideología del neoliberalismo*, México, Océano, 1983.
- Wioczek, Miguel S., *La sociedad mexicana, presente y futuro*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974.

Artículos

- Almada, Carlos F., "Desconcentración y descentralización en México", en *Revista de administración pública*, México, INAP, núms. 67-68, julio-diciembre, 1985.
- Althusser, Louis, "Ideología y aparatos ideológicos del estado", en *La filosofía como arma de la revolución*, Córdoba, Cuadernos Presente y Pasado, 1968.
- Baca Rivera, Jaime, "Descentralización y desconcentración", en *Revista de administración pública*, México, INAP, núms. 67-68, julio-diciembre, 1985.
- Banco Nacional de Comercio Exterior, "Los objetivos del plan industrial", en *Revista de comercio exterior*, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, vol. 29, núm. 5, mayo, 1979.
- Benítez Zenteno, Raúl, "Consideraciones sobre la población, el desarrollo y la política de población de México", en *Revista demografía y economía*, México, El Colegio de México, vol. VI, núm. 3, 1972.
- Berruecos Villalobos, Luis A., "El alcoholismo en México, situación actual y perspectivas", en *Alcoholismo; visión integral*, México, Trillas, 1997.
- Bolaños Guerra, Bernardo, et al., "Presidencialismo y posmodernidad", en *Ensayos sobre el presidencialismo mexicano*, México, Aldus, 1994.

- Cabrero Mendoza, Enrique, "Claroscuros del nuevo federalismo mexicano estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local", en *Revista gestión y política pública*, México, CIDE, vol., VI núm. 2, segundo semestre, 1997.
- Caiden, GERAL E., *Administrative reform*, Allen Lane, the Penguin Press, Middlessex, 1969.
- Carrillo Castro, Alejandro, "Reforma administrativa para el desarrollo económico y social 1976-1982", en *Revista de administración pública*, México, INAP, núms. 31-32, 1977.
- Chanes Nieto, José, "La ley general de asentamientos humanos y el municipio", en *Revista de administración pública*, México, INAP, núm. 33, 1978.
- Comité de Reconstrucción del área metropolitana de la ciudad de México, "Conclusiones y recomendaciones del subcomité de descentralización y desconcentración de actividades", en *Revista de administración pública*, México, INAP, núms. 63-64, julio-diciembre, 1985.
- Gerard, Patrick, "La desconcentration des services de L'Etat en Grande-Bretagne", en *La Revue Administrative*, París, Editions Techniques, núm. 257, octubre 1990.
- Gilly, Adolfo, "La historia como crítica o como discurso del poder", en Pereyra, Carlos, *La historia para qué?*, México, Siglo Veintiuno editores, 1989.
- González Aréchiga B. y Ramírez J. C., "Definición y perspectiva de la región fronteriza", en *Revista de Estudios Sociológicos*, México, Colegio de México, núm. 4, 1994.
- Graizbord, Boris, "Escenarios probables del sistema de ciudades en la región central de México: un modelo de evaluación ex-ante", en Delgado, Javier y Villareal, Diana R., *Cambios territoriales en México: Exploraciones recientes*, México, UAM-Xochimilco, 1991.
- Gutiérrez Salazar, Sergio Elías, "Burocracia federal en los estados de la República, descentralización y desconcentración", en *Revista de Administración pública*, México, INAP, núms. 67-68, julio-diciembre, 1980.
- Hiernax, Nicolás, Daniel, *La ciudad de México: metrópoli sin gobierno?*, México, UAM-Xochimilco, mimeo p. 18 (DRS), 1998.
- Hiriart Valderrama, Fernando y Salman, Juan Marcos, "Costo del agua en la zona metropolitana del Valle de México", en *Reunión nacional: medio ambiente urbano*, México, PRI-IEPES, 1976.
- Instituto Nacional de Administración Pública, *Revista de administración pública*, núms. 67-68, México, INAP, 1985.
- Jeannetti, Elena, "Planificación y descentralización administrativa", en *Aportaciones al conocimiento de la administración federal (autores mexicanos)*, México, Secretaría de la Presidencia, 1976.
- Juárez Godolfino, "La sectorización: Medida fundamental para la racionalización de la administración pública", en *Revista de Administración pública*, México, INAP, núms. 31-32, 1977.

- La Revue administrative, "Mode et decentralisation", en *La revue administrative, op.cit.*, (este artículo aparece sin autor en el apartado de la revista denominado: "Collectivités locales").
- López Portillo y Pacheco, José. "La reforma administrativa en la administración para el desarrollo", en *Aportaciones al conocimiento de la Administración Pública Federal (autores mexicanos)*, México, Secretaría de la Presidencia, 1976.
- Orban, Edmond, "El proceso de descentralización en el estado federal industrial: perspectiva teórica y metodológica", en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, México, INAP, 1990.
- Pardo, Ma. del Carmen, "la desconcentración. Para que?", en *Revista de administración pública*, México, INAP, núms. 67-68, 1985.
- Porras Macías, Agustín, "El Distrito Federal en la dinámica demográfica megalopolitana en el cambio de siglo", en Eibenschutz Hartman, Roberto (coord.), *Bases para la planeación del desarrollo urbano en la ciudad de México*, México, UAM-Xochimilco, 1997.
- Razones, "La experiencia con la planeación en México", en *Revista razones*, México, 14 mayo 1980.
- Spencer Goodspeed, Stephen, "El papel del ejecutivo en México", Universidad de Berkeley, Cal. EEUU, 1946, en *Aportaciones al conocimiento de la administración federal*, autores extranjeros, México, Secretaría de la Presidencia, 1976.
- Tirado de Ruiz, Rosa María, "Desarrollo histórico de la política agraria sobre tenencia de la tierra 1910-1970, anexo: la acción agraria en cifras", en Martínez de Navarrete, Higenia, compiladora, *Bienestar campesino y desarrollo económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1971.
- Uribe Castañeda, Manuel, "Sectorización y desarrollo económico", en *Revista de administración pública*, México, INAP, núms. 31-32, 1977.
- Urquidí, Víctor L., "Población y desarrollo", en *Revista demografía pública*, México, El Colegio de México, núm. 18.
- Villanueva Lagar, José I., "Orto, reiteraciones y disimulos en la desconcentración Administrativa", en *Revista de administración pública*, México, INAP, núms. 67-68, julio-diciembre, 1985.
- Villareal, Diana R., "El área metropolitana de Monterrey, cambios en la estructura urbana, 1980-1990", en Delgado, Javier y Villareal, Diana R. (coords.), *Cambios territoriales en México: exploraciones recientes*, México, UAM-Xochimilco, 1991.

Hemerografía

- Aguilar, Alberto, Hank: "Crecimiento demográfico del país 2.9 del D.F. 5.2", periódico *Uno más Uno*, México, 2 de mayo de 1980.

- Carmona, Rafael, "Agrava el hundimiento del D.F. la sobreexplotación de mantos", periódico *Uno más Uno*, México, 8 de octubre de 1980.
- Carmona, Rafael, "La ciudad en cifras", periódico *Uno más Uno*, México, 20 de diciembre de 1979.
- Córdova Rafael, "Para 1982 el metro tendrá 40 Km más: se cumplirá lo proyectado: SCT", periódico *Uno más Uno*, México, 4 de marzo de 1980.
- El Sol de México, "Que el D.F., sea para quienes lo pueden pagar", Centro de Estudios Urbanos, periódico *El Sol de México*, México, 18 de junio de 1981.
- Estadio, "La diputación capitalina conoció el plan de desarrollo urbano y lo calificó de operante", periódico *Estadio*, México, 20 de abril de 1980.
- Excélsior "Clausuran industrias contaminantes en Morelos", periódico Excélsior, México, 6 de mayo de 1980.
- Fereyra, Carlos, "Nezahualcóyotl, el área irregular más grande de América Latina", periódico *Uno más Uno*, México, 29 de septiembre de 1980.
- García Sordo, Mario, "El automóvil, principal causa de muerte en el D.F., Fernández Pérez", periódico *Uno más Uno*, México, 28 de septiembre de 1980.
- García Sordo, Mario, "En el D.F., 250 jóvenes inhalan sustancias tóxicas, dice Fernando Valadez de los C.I.J.", periódico *Uno más Uno*, México, 3 de octubre de 1980.
- Marcovich, Héctor, "Arquitectura. Dinámica del desarrollo urbano", periódico, *Uno más Uno*, México, 28 de abril de 1980.
- Mercado, Angel, "Acapulco-Tepito. Un urbanismo posible", periódico *Uno más Uno*, México, 6 de octubre de 1980.
- Mori, Antonio, "La ciudad de los informes", periódico *Uno más Uno*, México, 7 de septiembre de 1979.
- Muro, Ricardo del, "De dónde se trae el agua a la ciudad de México?", periódico *Uno más Uno*, México, 14 de octubre de 1980.
- Olvera Banda, Alejandra, "La globalización acentúa la desigualdad social", periódico, *El Financiero*, México, 3 de abril de 1998.
- Padlog, Judith Leonor, "Arquitectura-hombre-medio ambiente", periódico *Uno más Uno*, México, 14 de septiembre de 1980.
- Payán, Víctor, "Sin agua potable, 3 millones de habitantes de la capital", periódico *Excélsior*, México, 28 de septiembre de 1980.
- Pompeyo Lobato, O., "El centralismo propicia el burocratismo que entorpece las actividades nacionales", periódico *Excélsior*, México, 26 de noviembre de 1979.
- Ramírez de Aguilar, Fernando, "Han muerto 52 policías en el cumplimiento de su deber en lo que va del año: Durazo", periódico *Uno más Uno*, México, 28 de septiembre de 1980.

- Restrepo, Iván, “¿Hasta dónde? Plan de desarrollo urbano del D.F.”, periódico *Uno más Uno*, México, 12 de marzo de 1980.
- Revista Tiempo, “327 hectáreas de tierras agrícolas para la central de abastos”, en *Revista Tiempo*, México. 23 de marzo de 1981.
- Reyes Jorge, “Pagamos costo del centralismo, dice Madrazo”, periódico *Reforma*. México, 5 de septiembre de 1998.
- Reyes Estrada, Jorge, “Déficit de hombres, armas y equipo en la policía del D.F.”, periódico *Uno más Uno*, México, 21 de mayo de 1980 y 22 de mayo de 1980.
- Rosas Herrera, Gregorio, “México es un país que tiende a la concentración y eso distorsiona el desarrollo económico y social”, periódico *Uno más Uno*, México, 1 de noviembre de 1979.
- Siller, David, González, Héctor A. O., “El plan del D.F., no incluye instrumentos que contribuyan a disminuir el desempleo: Luis Unikel V., y último”, periódico *Uno más Uno*, México, 14 de marzo de 1980.
- Siller, David, “México, ciudad enferma: todo ha fallado para humanizarla”, periódico, *Uno más Uno*, México, 15 de febrero de 1980.
- Sotomayor, Arturo, “Finta democrática, desconcentración administrativa”, periódico, *Uno más Uno*, México, 21 de abril de 1980.
- Tamez, José, “México país netamente urbano”, periódico *El Sol de México*, México, 1980.
- Unikel, José, *El desarrollo urbano en México*, México, El Colegio de México, 1975.
- Uno más Uno, “Cementos Portland clausurado en Hidalgo”, periódico *Uno más Uno*, México, 1980.
- Uno más Uno, “De los 7000 autobuses en el D.F. 10% del gobierno”, periódico *Uno más Uno*, México, 25 de mayo de 1981.
- Uno más Uno, “Desarrollo regional de la industria”, periódico *Uno más Uno*, México, 14 de noviembre de 1979.
- Uno más Uno, “El crecimiento del D.F. absorbió a 32 ejidos”, periódico *Uno más Uno*, México, 7 de mayo de 1980.
- Uno más Uno, “El D.F. y Sao Paulo, los mayores centros urbanos en el mundo”, periódico, *Uno más Uno*, México, 1 de noviembre de 1979.
- Uno más Uno, “El 60% de la nueva industria se instala en la zona metropolitana de la ciudad de México”, periódico *Uno más Uno*, primera parte, México, 19 de abril de 1980.
- Uno más Uno, “En el estado de México no se aplica la ley a la industria contaminante: Gustavo Baz”, periódico *Uno más Uno*, México. 10 de abril de 1980.

- Uno más Uno, "Entrevista a Pedro Ramírez Vázquez en las jornadas 1980 del Colegio de Contadores Públicos de México", periódico *Uno más Uno*, México, 19 de junio de 1980.
- Uno más Uno, "Esquizofrenia, sicosis y epilepsia, enfermedades más comunes en los once hospitales psiquiátricos del D.F.", periódico *Uno más Uno*, México, 30 de septiembre de 1980.
- Uno más Uno, "Insuficientes los estímulos fiscales para la desconcentración industrial", periódico *Uno más Uno*, México, 8 de octubre de 1980.
- Uno más Uno, "La ciudad, de las más peligrosas: hay un delito cada seis minutos", México, *Uno más Uno*, 6 de octubre de 1980.
- Uno más Uno, "La Ciudad de México, tendrá "indefectiblemente" 25 millones de habitantes en el año 2000: Ramírez V.", periódico *Uno más Uno*, México, 2 de mayo de 1980.
- Uno más Uno, "Peligro, congestionamientos y contaminación: el costo social del aeropuerto de la ciudad de México", periódico *Uno más Uno*, México, 2 de octubre de 1980.
- Uno más Uno, "Prostitución, drogadicción y robo, los tres problemas más agudos del D.F.", periódico *Uno más Uno*, México, 2 de octubre de 1980.
- Uno más Uno, "La refinería de Azcapotzalco no se desconcentrará en este sexenio", periódico. *Uno más Uno*, México, 18 de febrero de 1981.
- Uno más Uno, "Todos los jóvenes y adultos capitalinos padecen neurosis, dice el Dr. Rivera Melo", periódico *Uno más Uno*, México, 1 de noviembre de 1979.
- Weiser, Teresa, "Mediatizan los monopolios programas oficiales para descentralizar la ciudad de México: Unikel", periódico *Uno más Uno*, México, 27 de enero de 1981.

Documentos oficiales *

- Cámara de diputados, *Diario de los debates del congreso constituyente 1916-1917*, 2 tomos, México, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1922.
- Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Congreso de la Unión, 1980.
- Consejo Nacional de Población, *México demográfico*, México, Conapo, 1979.
- Consejo Nacional de Población, *Resultados preliminares del Censo 1980*, México, Conapo, 1981.
- Departamento del Distrito Federal, *Plan red octagonal*, México, DDF., 1981.
- INEGI, *XI Censo general de población y vivienda, Nuevo León, 1990*, tomo "datos por localidad/integración Territorial", México, INEGI, 1991.
- INEGI, *XI Censo 1990*. México, INEGI, 1991.

- López Portillo, José, “Decreto presidencial”, en *Diario Oficial de la Federación*, México, Secretaría de Gobernación, 19 de mayo de 1978.
- Partido Revolucionario Institucional, *Plan básico de gobierno 1976-1982*, México, PRI, 1976.
- SAHOP, ** *Análisis de la experiencia del proceso de desconcentración de Inmecafé a la ciudad de Jalapa*, México, SAHOP, 1978.
- SAHOP, *Diagnóstico de capacidad de las ciudades sede*, México, SAHOP-Protodetap, 1978.
- SAHOP, *Ley general de asentamientos humanos*, México, SAHOP, 1978.
- SAHOP, *Plan nacional de desarrollo urbano*, México, SAHOP, versión abreviada, 1978.
- SAHOP, *Programa nacional de desconcentración territorial de la administración pública federal*, México, síntesis versión preliminar, SAHOP, 1978.
- SAHOP, *¿Qué es el Prodetap?*, México, SAHOP-Prodeta, panfleto, 1980.
- Secretaría de Gobernación “Ley orgánica de la administración pública federal”, en *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre de 1976.
- Secretaría de la Presidencia, *Aportaciones al conocimiento de la administración pública federal*, México, Secretaría de la Presidencia, autores mexicanos, 1977.
- Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan global de desarrollo*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1980.
- Secretaría de Programación y Presupuesto y Gobierno del Estado de Nuevo León, *Cifras de Nuevo León 1981*, México, SPP-Gob., del Estado de Nuevo León, 1981.
- * Se incluyen trabajos elaborados por dependencias gubernamentales.
- ** Se utiliza la abreviatura tal como aparece en la portada del documento.

CENTRALISMO Y DESCONCENTRACION EN EL
DESARROLLO URBANO DE MÉXICO, RETROSPECTIVA Y
PROSPECTIVA AL SIGLO XXI DE JOSÉ ANTONIO ROSIQUE
CAÑAS, SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EL VEINTIOCHO DE
JULIO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE EN
TÉCNICA EN IMPRESION. EL TIRAJE CONSTA DE
QUINIENTOS EJEMPLARES.

Otros títulos

Gobierno y empresarios, el sexenio de Luis Echeverría

Jesús Favela Rodríguez

Formación de profesores universitarios en México: 1970 - 1985

Alberto Padilla Arias

La educación primaria en la formación social mexicana 1875 - 1965

Alejandro Martínez Jiménez

Teorías sociológicas contemporáneas

Javier Ortiz Cárdenas, Rogelio Martínez Flores, Patricia Gascón Muro, José Luis Cepeda Dovalá (coords.)

Productividad y fatiga laboral

Mario Ortega Olivares

Globalización, capital y Estado

Joachim Hirsch

Investigación sociológica

José Luis Cisneros, Rutilio Hilario Pérez, Celia Pacheco Reyes (comps.)

Sociología y ciencias sociales en el umbral del siglo XXI

Martha Eugenia Salazar Martínez (coord.)

Realidades, fantasías y ensueños

Rogelio Martínez Flores

Despolitización de la ciudadanía y gobernabilidad

Jaime Osorio

Morelia y Tepoztlán: dos aproximaciones sociológicas

Jorge Munguía Espitia, Margarita Castellanos Ribot (coords.)

Investigación sociológica II

AAVV

Contribuir a la evaluación de las políticas gubernamentales y a su proceso de diseño e implementación, no es un ejercicio que se deba agotar en las instancias administrativas o burocráticas. Lo importante de la evaluación, en tanto juicio valorativo, lo constituye su carácter plural y participativo, fundado en argumentos y en la discusión de finalidades y de medios, instrumentos y mecanismos de naturaleza política y social.

A este propósito, entre otros, responde este trabajo en el que se advierte, no un frío rigor metodológico del académico, acostumbrado al dato y el análisis, sino el fervor de quien conoce y ha participado en un esfuerzo de modernización, del que todavía esperamos grandes frutos en nuestro país: la atenuación de los contrastantes desequilibrios regionales en México.

Hablar de los esfuerzos de desconcentración, no es dibujar la historia de una cuestión; es al contrario, actualizar un debate y un problema que, a fuerza de mencionarlo, parecería que nos ha aletargado como sociedad.

El mérito de Rosique es que ha vuelto a activar el despertador.

Rolando Barrera Zapata

Profesor DES-FCPS-UNAM

El objetivo de este libro es recuperar la experiencia del Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública (Prodetap) con el propósito de establecer algunas constantes que sirvan para el análisis de procesos desconcentradores. Al incluirse estos procesos en programas gubernamentales, el autor destaca como su fuerte contenido formal, impide incluir dinámicas para generar consensos alrededor de ellos, así como prospectivas que permitan superar el carácter coyuntural que tienen. La vigencia del análisis realizado en el programa puesto en marcha hace más de una década, nos muestra que la concentración sigue representando un problema y; las formas y decisiones para enfrentarlo tampoco se han modificado.

Doctora María del Carmen Pardo

Investigadora del CEI de El Colegio de México

Se trata de un importante trabajo, bien estructurado y analiza un problema histórico social de suma importancia para entender, el fenómeno del crecimiento anárquico de las ciudades y lo que ello acarrea, además hace un profundo análisis de las políticas adoptadas por el gobierno para combatir los problemas derivados del centralismo vía la desconcentración administrativa. Además, lleva a cabo una rigurosa evaluación de las políticas de desconcentración, las reformas y los planes gubernamentales al respecto.

Antropólogo Luis Berruecos Villalobos

Profesor-investigador de la UAM-Xochimilco