

La planeación del desarrollo regional en México (1900-2006)

Recibido: 9 de junio de 2008. Aceptado en versión final: 21 de noviembre de 2008.

Francisco García Moctezuma*

Resumen. La planeación del desarrollo, en cualesquiera de sus vertientes, como atribución del Estado rector de la vida económica y social del país, en la experiencia mexicana, ha recorrido un largo camino que legalmente inició en 1929, tal vez el más antiguo del subcontinente latinoamericano, aunque caracterizado por proyectos inconclusos, los más de ellos de corto alcance y de una duración no mayor a seis años, inconexos entre sí, onerosos en su momento para el erario nacional y con exiguos resultados, casi en todos los casos,

en comparación con sus ambiciosas metas ampliamente difundidas para asegurar su aceptación social. Así, a partir de una revisión documental, en este trabajo se traza como objetivo abordar las experiencias más sobresalientes que, en el contexto de la planeación del desarrollo regional en México, se han implementado en el último siglo.

Palabras clave: Estado, políticas públicas, planeación, desarrollo regional, ordenamiento territorial.

Regional development planning in Mexico (1900-2006)

Abstract. Development planning, in whichever aspect, as a State attribution which rules the economical and social life of the country, in Mexican experience has run a long way starting legally in 1929, perhaps oldest of the Latin American region, even when marked by unfinished projects, most of them short-term and lasting for not more than six years, most of them unconnected, expansive in their moment for the National Fundings, with meager results, almost every cases, comparing them their ambitious goals widely

publicited in order to secure their social acceptance. So, starting with a documental revision this document marks as objective, to aboard the most relevant experiences that in the context of Mexico' regional development planning, has been implemented during the last century.

Key words: State, public policies, planning, regional development, territorial planning.

*Departamento de Geografía Económica, Instituto de Geografía, Universidad Nacional Autónoma de México, Circuito Exterior, Cd. Universitaria, 04510 Coyoacán, México, D. F. E-mail: franciscogm@correo.unam.mx

INTRODUCCIÓN

La actuación del Estado mexicano en la planeación del desarrollo del país se ha distinguido por una activa, aunque no siempre acertada participación en los diferentes escenarios de la vida nacional en los que ha tratado de incidir. Sin duda alguna, largo ha sido el trayecto en la implementación de políticas públicas para dirigir el desenvolvimiento de un determinado sector económico o social, para detonar el desarrollo regional a través del impulso de una actividad clave de la economía o bien para alcanzar la convergencia de las diferentes regiones de la República Mexicana. Todos estos intentos se han caracterizado por contener, invariablemente, los mejores propósitos pero en su ejecución y, sobre todo, en la consecución de resultados han mostrado su vulnerabilidad, entre otras cosas, cuando son relegados por parte de los círculos tomadores de decisiones, principalmente en etapas de renovación de los poderes republicanos, cuando determinado asunto económico o social distrae la atención gubernamental y exige reorientar los esfuerzos hacia otras prioridades o, en el peor panorama, cuando las limitaciones presupuestales obligan a recortar tiempos y metas, muchas veces hasta el extremo de cancelarlos.

Al recordar los más importantes proyectos que han incidido en las regiones del país a efecto de acceder al desarrollo, se han contextualizado tales políticas públicas dentro de sus respectivos sexenios; esto último en virtud de la indiscutible fortaleza del Estado mexicano y, en particular, del peso decisivo del presidencialismo en la vida nacional, en donde cada periodo de gobierno imprimió su tinte particular en las decisiones económicas, políticas y sociales puestos en práctica durante las etapas en que les tocó actuar.

ANTECEDENTES DE LA PLANEACIÓN EN MÉXICO (1900-1946)

Al inicio del siglo XX, en pleno auge del modelo identificado como primario-exportador, los esquemas de política económica buscaban, entre otros importantes aspectos: *i)* la construcción de un

Estado nacional fuerte, a diferencia del endeble que había privado en la mayor parte del siglo XIX; *ii)* la consolidación de la etapa de acumulación y formación social capitalista; *iii)* la articulación de regiones y mercados en el territorio nacional; *iv)* el fortalecimiento del sector exportador de materias primas y productos agropecuarios en la economía mexicana, y *v)* la consolidación de la Ciudad de México como el más importante centro financiero, industrial, comercial y político (Tabla 1); en todo ello influyeron los soportes de la red ferroviaria, de comunicaciones (telégrafo y teléfono), del sistema de energía eléctrica que se iba configurando, de una industria (sobre todo ligera) que cobraría presencia en varias zonas del país,¹ además de una estructura agraria muy polarizada en la cual los grandes latifundios alcanzaban su máxima extensión en detrimento de los otros tipos de tenencia de la tierra, entre ellos el ejidal y el comunal que prevalecían en las regiones del centro y sur, las más pobladas del país y con fuerte presencia indígena.

Ahora bien, como puede apreciarse en la Tabla 2, a la par de la reformulación del marco legal general, plasmado en una nueva carta magna, la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* de 1917, estuvo la redefinición de las leyes y reglamentos en cuanto a la tenencia de la tierra, el papel rector del Estado en la conducción de los asuntos económicos y sociales, así como en la organización del espacio geográfico mexicano.

Los esfuerzos realizados en ese tiempo, tanto en la construcción de infraestructura como en la modernización de la superestructura, fueron de especial importancia en la transición al capitalismo en México. Por citar un par de casos: *a)* el tendido ferroviario, de inexistente hasta 1872, en 1910 había alcanzado cerca de los 20 000 km, acaso suficientes para interconectar las regiones económicas más dinámicas, lo que a su vez reconfiguró las rutas del comercio tanto interior como exterior,

¹ Aun con las profundas formaciones estructurales que se produjeron en la primera década del siglo XX y no obstante el impresionante crecimiento económico sin precedentes alcanzado durante el periodo, México se mantuvo como un país esencialmente rural y arraigado al modelo primario-exportador.

Tabla 1. Políticas públicas para el desarrollo económico de México en los inicios del siglo XX

Modelo económico	Periodo de gobierno	Políticas públicas y acciones adicionales
A. Crecimiento hacia afuera (primario-exportador)	Porfirismo	<p>GENERALES</p> <p>Construcción de un Estado nacional fuerte. Fortalecimiento del sector exportador de materias primas y productos agropecuarios. Construcción de la red ferroviaria. Conformación de una red de comunicaciones (telégrafo y teléfono). Establecimiento de una red de Electrificación. Cimentación de la industria en determinadas zonas del país.</p> <p>TERRITORIALES</p> <p>Articulación de regiones y mercados internos. Consolidación de la Ciudad de México como principal centro financiero, industrial, comercial y político del país. Máxima expansión de latifundios.</p>

Fuente: elaboración propia a partir de Garza (2003), SPP (1988) y Álvarez (1988)

coadyuvó a erradicar cobros de impuestos locales como las alcabalas e influyó en la disminución de los sobrepagos de las mercancías; y *b*) la reforma agraria que redistribuyó la tenencia de la tierra y terminó con los ineficientes latifundios, heredados de la época colonial y fortalecidos durante el siglo XIX, que se habían convertido en obstáculos, los más de ellos para el crecimiento económico.

En la década de 1920 y hasta 1934, se llegaron a adoptar varias medidas de trascendencia entre las que se pueden mencionar: *i*) la creación del *Banco de México* en 1925 que, como banca central, garantizaba el monopolio del Estado en cuanto a la emisión de la moneda y su papel rector en los movimientos bancarios y financieros; y *ii*) la integración del *Consejo Nacional de Economía* en 1928, primer organismo institucional del México posrevolucionario que pretendería el desarrollo económico.

En 1930 se promulgó la Ley Federal de Expropiaciones.² También en ese año se publicó, en el *Diario Oficial de la Federación*, la Ley sobre Planeación General de la República, que constituyó el primer antecedente jurídico para que el Estado mexicano emprendiera acciones de planeación so-

bre su desarrollo. De dicha ley surgió la Comisión Nacional de Planeación adscrita a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (SPP, 1988, t. 1:19). Tres años más adelante se aprobó el primer *Plan Sexenal* 1934-1940, con el que el sector gobernante de entonces pretendía mantener el control sobre el régimen por venir.

La creación de la *Comisión Nacional de Caminos*, en 1925, y de la Comisión Nacional de Irrigación, en 1926, tuvieron trascendencia en las políticas territoriales que posteriormente se adoptaron, ya que tales organismos gubernamentales fueron los responsables de que se construyeran carreteras y obras de riego, de gran utilidad para la vertebración de regiones y la ampliación de los mercados internos. En el mismo contexto, el Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas, establecido en 1933, permitió financiar grandes obras de infraestructura en las principales ciudades del país, y Nacional Financiera, banca de desarrollo creada en 1934, tuvo la función de organizar y transformar empresas productivas, dentro de los planes de industrialización que se implementarían a corto y mediano plazo. El Estado mexicano había entrado en el camino de su reforzamiento y tomaría un papel principal como agente del desarrollo y como árbitro articulador entre las diferentes clases sociales.

Durante la segunda mitad de la década de los treinta, se institucionalizaría el nuevo orden ema-

² La importancia de esta ley radica en que permitió identificar y establecer el patrimonio físico y, por ende, territorial de la nación, al otorgar al gobierno nacional la prerrogativa de expropiar bienes privados aduciendo causas de utilidad pública.

Tabla 2. Políticas públicas para el desarrollo económico de México, Postrevolución – 1946

Modelo económico	Periodo de gobierno	Políticas públicas y acciones adicionales
A. Crecimiento hacia adentro (en la década de los cuarenta, inicia el proceso de industrialización por sustitución de importaciones, ISI)	Postrevolución – 1934 (Maximato)	<p>GENERALES</p> <ul style="list-style-type: none"> Pacificación del país. Reformulación del marco legal general del país. Reestructuración del marco legal de la tenencia de la tierra. Reforma agraria. Banco de México (1925). Consejo Nacional de Economía (1928). Ley Federal de Expropiaciones (1930). Ley sobre Planeación General de la República (1930). Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas (1933). Nacional Financiera (1934). <p>TERRITORIALES</p> <ul style="list-style-type: none"> Comisión Nacional de Caminos (1925). Comisión Nacional de Irrigación (1926). Reparto agrario de 11 012 388 ha (repartidas entre 1915 y 1934).
	1934 – 1940 (Cardenismo)	<p>GENERALES</p> <ul style="list-style-type: none"> Estabilización del país. Primer Plan Sexenal (1934-1940). Comisión Federal de Electricidad (1937). Expropiación petrolera y creación de Petróleos Mexicanos, PEMEX (1938). Expropiación de ferrocarriles y creación de Ferrocarriles Nacionales de México (1938). <p>SECTORIALES</p> <ul style="list-style-type: none"> Banco Nacional de Crédito Ejidal (1935). Almacenes Nacionales de Depósito (1936). Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, después CONASUPO (1937). Comisión de Fomento Agrícola y Ganadero (1938). <p>TERRITORIALES</p> <ul style="list-style-type: none"> Multiplicación de ejidos y comunidades agrarias por todo el país. Establecimiento de más de 150 colonias agrícolas y ganaderas. Ley de Planeación y Zonificación del Distrito Federal (1936). Dirección de Obras del Bajo Río Bravo (1936). Comisión Intersecretarial de la Alta y Baja Sierra Tarahumara (1936). Comisión Intersecretarial de Estudios y Planeación del Valle del Mezquital (1936). Comisión Intersecretarial de la Mixteca (1937). Reparto agrario sexenal: 20 136 932 ha.
	1940 – 1946 (Ávilacamachismo)	<p>GENERALES</p> <ul style="list-style-type: none"> Segundo Plan Sexenal (1940-1946). Comisión Federal de Planificación Económica (1942). Comisión Nacional para el estudio de los problemas de México en la Posguerra (1944). <p>SECTORIALES</p> <ul style="list-style-type: none"> Adopción del modelo ISI. Leyes de exención fiscal para la industria (1940). Ley de Industrias Nuevas y Necesarias (1941). Primacía de la industria en detrimento de las actividades agropecuarias. Guanos y Fertilizantes de México (1943). <p>TERRITORIALES</p> <ul style="list-style-type: none"> Consejos Mixtos de Economía Regional (1942). Inversión en infraestructura de comunicaciones y transportes Construcción de presas y obras de riego. Reparto agrario sexenal: 5 970 395 ha.

Fuente: elaboración propia a partir de Garza (2003), SPP (1988) y Álvarez (1988).

nado del movimiento revolucionario y se darían impresionantes acciones y resultados que estarían lejos de atribuirse a la ejecución del Primer Plan Sexenal 1934-1940,³ promulgado un año antes de entrar en funciones.

A la estabilización de la vida económica y social del país en un entorno internacional de inminente conflicto armado, la institucionalización de los cambios producidos por la Revolución Mexicana, el desmantelamiento del “poder tras el trono” (el Maximato), el fortalecimiento del Estado nacional y de la institución presidencial, la corporativización de importantes sectores sociales, el régimen desplegó una serie de cambios de gran trascendencia. En efecto, dentro de una doctrina que se identificaría como “Nacionalismo Revolucionario”, el gobierno en turno convirtió en monopolio del Estado áreas estratégicas para el funcionamiento de la economía y para el desarrollo futuro del país. Al respecto: *i*) creó la Comisión Federal de Electricidad en 1937, como alternativa del Estado para dotar al país de un sistema de energía eléctrica, incluyendo a grandes regiones cuya atención no resultaba rentable para las compañías extranjeras del ramo; *ii*) realizó la expropiación petrolera y fundó Petróleos Mexicanos (PEMEX) en 1938, con lo que la extracción, refinación y distribución de los hidrocarburos en territorio nacional pasaron a depender, de manera exclusiva, de esta empresa estatal, y *iii*) expropió los ferrocarriles, también en 1938, para constituir la empresa Ferrocarriles Nacionales de México, de esta forma, la operación y mantenimiento de este medio de transporte integrador de mercados y regiones, además de ser el más importante de ese entonces, quedó bajo la responsabilidad estatal.

En el ramo sectorial, debe señalarse el establecimiento del Banco Nacional de Crédito Ejidal, en 1935, para apoyar la producción agropecuaria en los ejidos y comunidades agrarias que se irían multiplicando, como formas de organización productiva, a lo largo y ancho del país, incluso en

zonas de escasa tradición agraria como la Península de Baja California. En 1936 se crearon los Almacenes Nacionales de Depósito, que más adelante se consolidarían como una importante red de silos y bodegas para el almacenamiento de granos e insumos agropecuarios. En 1937 se fundó la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, después denominada CONASUPO, que adquiriría un papel fundamental, entre otros aspectos, en la comercialización de productos agropecuarios. En 1938 se integró la Comisión de Fomento Agrícola y Ganadero para apoyar a ese sector respectivo.

El impacto territorial de las medidas adoptadas tanto en materia de política general como de política económica fue muy visible. Se repartieron algo más de 20 millones de hectáreas de tierras, casi el doble de las repartidas en los regímenes posrevolucionarios anteriores, además de que un buen número de ellas eran de riego y con suelos de buena calidad; por lo mismo, la proliferación de ejidos y comunidades agrarias, como formas de organización social y económica, alcanzó un máximo histórico. Muchos núcleos agrarios fueron fundados en áreas casi o totalmente despobladas, con familias campesinas originarias de entidades de mayor densidad poblacional, con lo cual se impulsaron, en forma paralela, acciones de colonización del territorio mexicano. En el sexenio se lograron establecer alrededor de 150 colonias agrícolas y ganaderas, algunas de las cuales tuvieron un impacto importante en el proceso de conformación regional, como el de Ciudad Delicias, Chihuahua, y el de La Laguna, teniendo como centro a Torreón, Coahuila (Garza, 2003:37).

Los gérmenes de la planeación regional, pueden encontrarse también en estos años. En 1936 se publicó la Ley de Planeación y Zonificación del Distrito Federal con la cual se pretendía planear el crecimiento de la capital del país. En el mismo año se constituyó la Dirección de Obras del Bajo Río Bravo, con acciones en la cuenca hidrológica respectiva, involucrando terrenos de los estados de Chihuahua, Nuevo León y Tamaulipas; su trabajo se concretó en la construcción de diques y embalses para prevenir nuevas inundaciones, así como obras de riego que permitieron ampliar la frontera agrícola de la zona, en alrededor de 200 000 ha.

³ Este plan es el primero en la historia del país; de alguna manera evidencia una mayor intervención del Estado en la vida nacional (al establecer la premisa del control gubernamental del subsuelo y los recursos naturales como asuntos de interés nacional).

Otras instituciones pioneras en la planeación regional fueron la Comisión Intersecretarial de la Alta y Baja Sierra Tarahumara (1936), la Comisión de Estudios y Planeación del Valle del Mezquital (1936) y la Comisión Intersecretarial de la Mixteca (1937), las cuales se concentraron más en efectuar estudios económicos que obras de infraestructura (SPP, 1988, t. 1:49).

Al concluir el sexenio gubernamental de 1934-1940, se había ya diseñado la superestructura jurídica fundamental en los órdenes federal, estatal y municipal, que darían al Estado su papel rector en la planeación de la vida económica y social de México. Además, se iniciaría un periodo de aplicación de políticas públicas de impacto territorial aislado y en el cual el eje dinámico estaría dado por la creciente participación gubernamental en la construcción de infraestructura de vital importancia como la conformación del sistema carretero nacional, la expansión del sistema eléctrico, el sistema de ductos para la distribución de hidrocarburos, obras de irrigación de gran magnitud, la multiplicación de las telecomunicaciones, así como el impulso a la siderurgia, a la industria azucarera y a la producción de fertilizantes, como industrias básicas para el desarrollo del país.

Al inicio de los años cuarenta, el siguiente régimen iniciaría su gestión enarblando el Segundo Plan Sexenal; la práctica planeadora se convertiría en una declaración de principios en cuanto a la normatividad de la gestión del Estado, sin mayor posibilidad, por aquellos años, de conformar un programa de gobierno operativo y realizable. Aún así, en 1942 ante el alargamiento del conflicto bélico que enfrentaba a las principales potencias del mundo, se integró la Comisión Federal de Planificación Económica y en las entidades federativas se constituyeron los Consejos Mixtos de Economía Regional para tratar de idear alternativas frente a los desajustes causados por el conflicto armado internacional.

En este contexto, la coyuntura presentada por la Segunda Guerra Mundial obligó, de alguna manera, a acelerar la implementación del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones, ISI, para cuyo éxito se establecieron todos los apoyos requeridos como: *i*) un marco legal más propicio (leyes de exención fiscal en 1940, y la

Ley de Industrias Nuevas y Necesarias en 1941), y *ii*) paquetes de estímulos como exenciones fiscales, subsidios, créditos baratos, bajos salarios y mercados protegidos.

La inversión pública canalizó fondos al fomento de la infraestructura de las comunicaciones y los transportes. La inversión hacia el agro se dirigió a la construcción de presas, al acrecentamiento de la superficie de riego y a la obtención de excedentes del ramo para la exportación. En 1943 se fundó la empresa estatal *Guanos y Fertilizantes de México*, como industria básica para abastecer de tales insumos al sector agropecuario.

Sin duda alguna, todas las acciones pioneras que se dieron del inicio desde 1900 hasta 1946, permitieron sentar las bases para el proceso creciente de industrialización que se afianzaría en los siguientes años, por medio de la adopción del modelo ISI (industrialización que se orientó, por buen tiempo, a la fabricación de bienes de consumo e intermedios) y mediante el fomento de la agricultura comercial.⁴

LA ÉPOCA DEL ESTADO DE BIENESTAR SOCIAL (1946-1982)

En estos cuatro decenios se afianzaría una estrategia económica que privilegiaría al sector industrial, en detrimento del sector agropecuario. La proliferación de planes y programas de desarrollo estaría alentada por varios factores, entre ellos el crecimiento que, en términos reales, experimentaría la economía mexicana en años de posguerra.

En el gobierno de 1946 a 1952 también se tendría un programa de desarrollo, el Tercer Plan Sexenal, a la larga intrascendente y sólo de mera formalidad (Guillén, 1983:66). Las relaciones entre el sector empresarial y el régimen se fortalecerían visiblemente (Tabla 3).

⁴ Si bien el país avanzó en su industrialización y el repunte de su economía, en las siguientes décadas, llegó a óptimos tales que se identificó al hecho como el “Milagro Mexicano”, el modelo agroexportador continuó como la palanca del modelo ISI hasta mediados de los cincuenta del siglo XX, cuando se agota completamente.

Tabla 3. Políticas públicas para el desarrollo económico de México, 1946-1958

Modelo económico	Periodo de gobierno	Políticas públicas y acciones adicionales
A. Monopólico u Oligopólico	1946 – 1952 (Alemanismo)	<p>GENERALES</p> <p>Tercer Plan Sexenal (1946-1952). Tendencias a la concentración del ingreso (monopolios u oligopolios). Proyecto de Inversiones del Gobierno Federal y Dependencias Descentralizadas 1947-1952.</p> <p>SECTORIALES</p> <p>Reforzamiento al impulso de la industrialización por sustitución de importaciones. Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (1947). Comisión Nacional de Inversiones (1948). Dirección General de Turismo (1950). Desarrollo de la actividad turística.</p> <p>TERRITORIALES</p> <p>Desarrollo regional por cuencas hidrológicas. Amparo agrario (1946). Extensión de los límites legales de la pequeña propiedad (1946). Construcción de infraestructura en comunicaciones y transportes. Comisiones del Papaloapan y del Tepalcatepec (1947), del Río Fuerte y del Grijalva (1951). Comisiones hidrológicas del Valle de México, del Lerma – Chapala – Santiago y del Pánuco (1951). Comisión Intersecretarial de la Región Indígena del Valle del Yaqui (1951). Acapulco (centro turístico). Reparto agrario sexenal: 5 439 525 ha.</p>
	1952 – 1958 (Ruizcortinismo)	<p>GENERALES</p> <p>Tendencias a la concentración del ingreso (monopolios u oligopolios). Comité de Inversiones (1953). Comisión de Inversiones (1954). Programa Nacional de Inversiones (1953-1958).</p> <p>SECTORIALES</p> <p>Fondo de Garantía y Fomento a la Pequeña y Mediana Industria (1953). Crédito a la pequeña y mediana industria (1953-1958).</p> <p>TERRITORIALES</p> <p>Impulso al riego agrícola (1 128 000 ha). Programa de Parques y Ciudades Industriales (1953-1958). Creación de cuatro emplazamientos industriales, entre ellos Ciudad Sahagún, Hgo. Programa de Marcha al Mar (1953-1958). Reparto agrario sexenal: 5 771 718 ha.</p>

Fuente: elaboración propia a partir de Garza (2003), SPP (1988) y Álvarez (1988).

En efecto, como puede derivarse de la tabla anterior, el apoyo a las actividades empresariales, como por ejemplo las exenciones fiscales, las bajas tarifas de los servicios públicos, los subsidios, los créditos blandos, las facilidades para la exportación, etc., se intensificarían como nunca y, ante la ausencia de mecanismos de control efectivos en la gestión gubernamental, el dispendio de recursos y la corrupción inherente se desbordarían hasta extremos que llegaron a escandalizar a la sociedad de entonces. Por supuesto que un proceso de acumulación de capital deformado seguía produciéndose. Las tendencias de concentración del ingreso nacional se vigorizaron; la construcción de monopolios y oligopolios aparecerían en la vida nacional incursionando en nuevas actividades como las radiocomunicaciones, la televisión y el turismo.

Por esos años, las prioridades gubernamentales se orientaron, en primer término, al sector comunicaciones y transportes (construcción de carreteras, rehabilitación de ferrocarriles y construcción de puertos); después al fomento industrial y por último al sector agropecuario y al bienestar social.

En cuanto al desarrollo regional, se adoptó el esquema de desarrollo por cuencas hidrológicas, emulando la experiencia de Estados Unidos en la cuenca del río Tennessee. Así, se constituyeron cuatro comisiones (del Papaloapan, del Tepalcatepec, del Río Fuerte y la del Grijalva) las cuales, con el propósito de incorporar territorios con potencial económico, construyeron caminos, presas hidroeléctricas, distritos de riego, algunas fábricas (de papel, ingenios azucareros) y obras de asistencia social (escuelas, hospitales, plantas potabilizadoras de agua), además de llevar a cabo campañas sanitarias.⁵

⁵ Dentro de la planeación del desarrollo regional mexicano, los esfuerzos realizados por el Estado a través de las comisiones por cuencas hidrológicas constituyen algunos de los ejemplos más ambiciosos llevados a cabo, ya sea por la amplia movilización de recursos y personas que implicaron, o bien por las transformaciones que provocaron a los ecosistemas y a las localidades de las zonas en donde operaron. Estos programas, que pretendieron desarrollar cuencas localizadas fuera de la meseta central, impulsaban la agricultura, construían presas y plantas hidroeléctricas con el fin de propiciar su industrialización y reducir las desigualdades

Aprovechando los recursos geográfico-escénicos del litoral del Pacífico, el régimen impulsó, con especial atención, la transformación de Acapulco, Guerrero, como un enclave turístico. Para ello, la inversión pública canalizada se orientó a la dotación de energía eléctrica, red telefónica, aeropuerto, carreteras (sobre todo hacia la Ciudad de México), redes de agua potable y alcantarillado, mejoramiento de su trazo urbano, ampliación de la calzada panorámica que circunda a la bahía, embellecimiento de playas, etc., con lo que funcionarios gubernamentales y empresarios se apropiaron, por diversas vías, de terrenos idóneos para la edificación de hoteles, áreas comerciales, clubes deportivos y fraccionamientos.

Por su parte, el gobierno sexenal de 1952 a 1958, se obligó a presentarse como una alternativa de disciplina, austeridad y honestidad para diferenciarse de su antecesor. Algunas de sus políticas públicas aparecen señaladas en la Tabla 3. El instrumento que podría considerarse de planeación utilizado en esta administración fue el Comité de Inversiones, constituido en 1953, y que al año siguiente se transformaría en la Comisión Nacional de Inversiones, encargada de estudiar y aprobar proyectos y programas de inversión pública, entre ellos: obras de irrigación, generación de energía eléctrica, carreteras, etc. Un documento resultante de este organismo fue el Programa Nacional de Inversiones (1953-1958) que pretendía el crecimiento económico evitando recurrir, en la medida de lo posible, al financiamiento inflacionario y al aumento del déficit público, a la vez que lograr la estabilización de precios en el mercado interno y un incremento en el porcentaje de inversión proveniente del ingreso nacional. Las prioridades se centraron en el fomento al desarrollo industrial a través del modelo ISI, seguido de las comunicaciones y transportes. Dentro del impulso al modelo ISI, además de la continuación de los diversos apoyos

regionales, tuvieron éxitos relativos tanto en lo que se refiere a la detonación del dinamismo socioeconómico regional que se esperaba de ellos, como a revertir las tendencias de concentración industrial y poblacional que se venían dando hacia los principales núcleos urbanos, entre ellos la zona metropolitana de la Ciudad de México.

operados durante el régimen inmediato anterior, en 1953 se crea el Fondo de Garantía y Fomento a la Pequeña y Mediana Industria orientado a proporcionar crédito, con bajas tasas de interés y a plazos amplios, a los establecimientos industriales de tales dimensiones que se establecieran fuera de las ciudades de México y Monterrey.⁶

Dentro de las acciones para el desarrollo regional promovidas en este gobierno destacaron, además de la continuación de apoyos a las comisiones de cuencas hidrológicas, las siguientes: *i*) incorporación de más de un millón de hectáreas al riego (1953-1958), con lo cual se duplicó la superficie irrigada del país (sobre todo en beneficio de la propiedad privada); *ii*) creación del programa Fideicomiso de Parques y Ciudades Industriales, *Fidein* (1953),⁷ el cual tuvo como objetivo reducir el crecimiento industrial en la ciudad capital, disminuir las desigualdades regionales por medio de la creación y desarrollo de ciudades y parques industriales, y fomentar el desarrollo de esta actividad económica en otras ciudades del interior del país; *iii*) como consecuencia de lo anterior, la construcción de Ciudad Sahagún en 1953, la primera localidad planeada para el establecimiento de industrias (que se inauguró con una planta constructora de vagones de ferrocarril); el programa de parques y ciudades industriales trascendería varias décadas, pues entre 1950 y 1960 se construirían cuatro emplazamientos más, en el decenio de 1960 a 1970 se crearían 14, y para 1990 sumarían más de 300 parques y ciudades de este tipo, y *iv*) el Programa Marcha al Mar (Programa de Progreso Marítimo, 1953-1957) que pretendió el mejoramiento y/o creación de 70 puertos oceánicos, el levantamiento de comunica-

ciones interoceánicas y los enlaces carreteros con el altiplano. La reforma agraria mantuvo la inercia caracterizada desde dos sexenios atrás.

El régimen siguiente, de 1958 a 1964, tampoco presentó un plan de desarrollo. Las tendencias al estancamiento económico se agravaron en los primeros años de este sexenio. Los esfuerzos productivos transitaron de la fabricación de bienes de consumo tradicionales a la producción de bienes de consumo duradero, intermedios y de capital; no obstante, tal alternativa resultó difícil de implementar, pues se requería, entre otras cosas, de una fuerte inversión (sobre todo gubernamental), en momentos en que el erario público mostraba signos de escasez de recursos económicos.

En 1958 se creó la Secretaría de la Presidencia a la que se le asignaron, entre otras actividades: *i*) elaborar el plan general del gasto público e inversiones del poder ejecutivo, *ii*) planear obras y su aprovechamiento, *iii*) proyectar el fomento y desarrollo de regiones y localidades, y *iv*) planear, coordinar y vigilar la inversión pública, los organismos descentralizados y las empresas paraestatales (DOF, 1958). Al iniciar la década de los sesenta se llevaron a cabo varias acciones, entre las que conviene destacar el Acuerdo presidencial sobre la Planeación del Desarrollo Económico y Social (1961) a efecto de que las distintas entidades de la Administración Pública Federal elaboraran planes de acción en sus respectivos ámbitos de competencia.

Ante el desinterés del capital privado por continuar operando sus empresas del sector eléctrico y previo acuerdo con el gobierno en turno, en 1960 el Estado absorbió en su totalidad el control de tal actividad, a lo que se denominó nacionalización de la industria eléctrica, con lo cual la generación y distribución de este tipo de energía pasaría a manos de las empresas estatales del ramo.

A partir de la reunión celebrada en agosto de 1961 en Punta del Este, Uruguay, donde se formalizó la Alianza para el Progreso (ALPRO), programa coordinado por la Organización de Estados Americanos (OEA), a través del cual Estados Unidos, como reacción a la influencia ideológica de la Revolución Cubana de 1959 en el subcontinente, prometió canalizar hacia el subcontinente una cantidad no menor a 20 mil millones de dó-

⁶ Sin embargo, durante el periodo que va de 1953 a 1961, el 68% de los créditos otorgados por este organismo fueron para negocios ubicados en el Distrito Federal y en el Estado de México, contraviniendo a los objetivos descentralizadores por lo que fue creado (Garza, 1984:52).

⁷ Este programa es uno de los pocos que ha trascendido hasta la actualidad, aun cuando sus objetivos han cambiado radicalmente, sobre todo a partir de la década de los noventa, en que se ha permitido, incluso alentado, al capital privado incursionar en el asunto. Esto ha distorsionado la búsqueda del equilibrio regional, al privilegiarse los criterios de mercado en la promoción de dichos enclaves.

lares entre 1961 y 1970, el Gobierno Mexicano se comprometió a planear su desarrollo (al igual que el resto de gobiernos de los países latinoamericanos), pues era un requisito para acceder a las líneas de créditos en cuestión. Así, se constituyó la Comisión Intersecretarial (1962) para elaborar programas de desarrollo económico y social a corto y largo plazos, a efecto de confeccionar alternativas para lograr un rápido crecimiento económico y “una distribución más equitativa del ingreso” (SPP, 1988, t. 1:57). Dentro de este marco, la comisión intersecretarial elaboró el programa denominado Plan de Acción Inmediata 1962-1964, cuya finalidad verdadera era la de aprovechar créditos de la ALPRO. En los hechos, lo establecido en tal plan nunca se ejecutó (Guillén, 1983:80).

Otra de tantas acciones proyectadas en el marco de la planeación fue el de la Ley Federal de Planeación (1963), que sustituiría a aquella de 1930; no obstante, no trascendió a más por los conflictos sociales que tanto del campo como de la ciudad (campesinos demandantes de tierras, maestros y obreros reivindicando mejoras salariales y laborales) acapararon la atención del grupo gobernante.

Al Código Agrario de entonces se le adicionó, en 1960, un artículo más con el que se creó la Comisión Nacional de Colonización y que actuaría, en el marco de la propiedad social (ejidos, comunidades agrarias, colonias agrícolas y ganaderas), para inducir la formación de nuevos poblados en áreas deshabitadas, con solicitantes de tierras y sus respectivas familias, provenientes de otras zonas densamente pobladas y donde ya no había terrenos a repartir.

Por otra parte, en este régimen, el desarrollo regional se trató de incentivar en varios sentidos. Entre ellos, dentro del esquema de cuencas hidrológicas creada sexenios atrás se formó un programa más, la Comisión del Río Balsas (1960)⁸ que absorbió incluso a la antigua Comisión del Tepalcatpec. En lo que corresponde a la construcción de parques industriales, de 1960 a 1964 se edificaron

⁸ Este es el último programa que, dentro del esquema de desarrollo por cuencas hidrológicas, operaría en el país. Al final, sus resultados estuvieron, como los de sus antecesores, por debajo de las metas que se pretendían alcanzar.

cuatro más como medida para tratar de evitar una concentración industrial mayor en las zonas saturadas (SPP, 1988, t. 1:67), aunque a la larga las tendencias concentradoras en las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey continuarían dándose con mayor fuerza, pues responderían a otros problemas estructurales como el de la descapitalización paulatina del campo en aras de la industrialización del país.

Con la intención de acceder a los créditos internacionales de la ALPRO, la práctica inercial en la planeación continuó durante el gobierno de 1964 a 1970 (Tabla 4). En este sexenio se mantuvo una continuidad en la política económica, que más tarde se definiría como de Desarrollo Estabilizador. El programa de planeación, el Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970, tuvo una estructura afín al marco planteado por la ALPRO. Su desempeño económico, reconocido en el exterior como el Milagro Mexicano (Carmona *et al.*, 1973), no pudo atribuirse al cumplimiento cabal y puntual del plan referido. Se debió más bien a otras circunstancias entre las que destacaron el relativo respeto del poder político a la autonomía de los diseñadores y administradores de la política económica (Krauze, 1997; 313).

Para la programación de la inversión pública se creó la Subcomisión de Inversión – Financiamiento (1965), que además de controlar y evitar retrasos en la ejecución de los proyectos correspondientes, pretendió el equilibrio entre estos programas y la disponibilidad de recursos presupuestales del erario público.

Por la importancia que, en las tareas de planeación, ha tenido la información estadística y geográfica, se ampliaron las funciones respectivas del Banco de México y de la Dirección General de Estadística. En el mismo tenor, se creó la Comisión de Estudios del Territorio Nacional, CETENAL (1968), con el fin de realizar el inventario de los recursos naturales del país y consolidar una base cartográfica nacional a escalas 1:250 000 y 1:50 000 en sus aspectos básico y temático.⁹ Entre las medidas

⁹ Veinte años después de la creación de la CETENAL, el país apenas comenzó a disponer, para todo su territorio, de una cartografía básica (topográfica) a escala 1:50 000. Nunca an-

Tabla 4. Políticas públicas para el desarrollo económico de México, 1958-1970

Modelo económico	Periodo de gobierno	Políticas públicas y acciones adicionales
D. Desarrollo estabilizador	1958 – 1964 (Lopezmateísmo)	<p>GENERALES</p> <p>Secretaría de la Presidencia (1958). Dirección de Inversiones Públicas (1958). Acuerdo Presidencial sobre la Planeación del Desarrollo Económico y Social (1961). Comisión Intersecretarial (de planeación), (1962). Proyecto de Ley Federal de Planeación (1963).</p> <p>SECTORIALES</p> <p>Modelo ISI (orientado a bienes de consumo duradero, intermedios y de capital). Nacionalización de la industria eléctrica (1960). Programa Nacional Fronterizo (1961). Plan de Acción Inmediata (1962-1964).</p> <p>TERRITORIALES</p> <p>Comisión del Río Balsas (1960). Plan Lerma de Asistencia Técnica (1963). Comisión Nacional de Colonización. Mejoramiento de la situación urbanística de las ciudades fronterizas del norte. Construcción de cuatro parques industriales (1960-1964). Reparto agrario sexenal: 9 021 683 ha.</p>
	1964 – 1970 (Díazordacismo)	<p>GENERALES</p> <p>Plan Nacional de Desarrollo Económico – Social (1966-1970). Subcomisión de Inversión – Financiamiento (1965).</p> <p>SECTORIALES</p> <p>Modelo ISI (orientado a bienes de consumo duradero, intermedios y de capital). Instituto Mexicano del Petróleo (1965).</p> <p>TERRITORIALES</p> <p>Intentos gubernamentales para el crecimiento de regiones menos desarrolladas y para la descentralización económico-demográfica de la Ciudad de México. Plan Chontalpa (1966). Construcción de diez emplazamientos industriales (1966-1970). Comisión de Estudios del Territorio Nacional, CETENAL (1968). Reparto agrario sexenal: 23 055 619 ha.</p>

Fuente: elaboración propia a partir de Garza (2003), SPP (1988) y Álvarez (1988).

de índole territorial llevadas a cabo en este periodo, pueden mencionarse los intentos gubernamentales, escasamente exitosos, para estimular el crecimiento

de las regiones menos desarrolladas del país y contribuir a la descentralización económico-demográfica de la Ciudad de México, construyendo para ello diez emplazamientos industriales.

tes se había dispuesto de un material cartográfico a ese nivel de detalle que cubriera toda la superficie continental e insular de la República. Sin embargo, en los aspectos temáticos (geología, uso del suelo, edafología y uso potencial) el cubrimiento nacional a dicha escala aún no se alcanza en su totalidad.

Con un modelo económico que sería identificado como de Desarrollo Compartido (Saldívar, 1989), el régimen de 1970 a 1976 inició su periodo dentro de un contexto de fuertes cambios en el

panorama económico mundial.

En el marco de la planeación, el Programa de Inversión–Financiamiento del Sector Público Federal, constituyó el plan del sexenio. En esta propuesta se pretendía *i*) estimular las inversiones a efecto de generar empleos (sobre todo en las áreas rurales deprimidas); *ii*) impulsar proyectos que elevaran el bienestar social; *iii*) promover el desarrollo regional y la integración nacional, y *iv*) disminuir el déficit en cuenta corriente ejecutando proyectos con los que se produjeran bienes exportables, se sustituyeran importaciones o se generaran mayores ingresos por turismo y elevaran la productividad del gasto. Con ello se esperaba mantener un crecimiento anual del 7%, como el que se había tenido en los años del desarrollo estabilizador (SPP, 1988, t. 1:77).

El gobierno de ese entonces trataría de caracterizarse, entre otros aspectos, por un vendaval de reformas que abarcarían diferentes ámbitos de la vida del país, a efecto de que el Estado mexicano recuperara la conducción de las políticas económica y social en su conjunto, que parecía ir perdiendo parcialmente en manos del gran capital (Saldívar, 1989:17). Al respecto, se creó una serie de organismos, ordenamientos legales y planes como nunca antes en la historia reciente de México (Tabla 5) para inducir el desarrollo socioeconómico sectorial y regional, controlar la introducción de capitales extranjeros, encauzar el crecimiento y distribución de la población, incentivar la promoción de conjuntos, parques, ciudades industriales y centros comerciales, entre otros aspectos de gran importancia. Este régimen adoptó una estrategia de crecimiento a través de la creación de polos de desarrollo, al respecto cobraron notoriedad emplazamientos como Lázaro Cárdenas-Las Truchas (Michoacán), Peña Colorada (Colima) y La Caridad (Sonora); la larga frontera con los Estados Unidos, tradicional área de tensión entre ambos países, sería atendida por la Comisión Intersecretarial para el Fomento Económico de la Franja Norte y las Zonas y Perímetros Libres (1972) con el fin de concretar alternativas económicas en esos territorios y controlar, de alguna manera, el creciente flujo de indocumentados hacia el vecino país del norte. Otras acciones de desarrollo regional que tuvieron renombre fueron la Comisión Coor-

dinadora para el Desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec (1972-1976) como un antecedente cercano del Plan Puebla-Panamá y la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral de la Península de Baja California (1973-1976), la cual tuvo escaso éxito en su cometido. El antecedente de la reglamentación ambiental y ecológica se tiene en la Ley para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, promulgada al inicio del sexenio.

Para 1976, el siguiente equipo gobernante difunde el Plan Básico de Gobierno 1976-1982, como el derrotero a seguir a efecto de lograr un desarrollo integral, consolidar la independencia nacional, generar empleos productivos y mejor remunerados, acceder a un mayor bienestar social y a un desarrollo geográficamente equilibrado. Para alcanzar tales propósitos se definieron tres áreas fundamentales *i*) la reforma política, *ii*) la reforma económica, y *iii*) la reforma administrativa. Así se crea en 1976 la *Secretaría de Programación y Presupuesto* (1976) como el organismo de planeación gubernamental.

En un entorno mundial donde los precios de los hidrocarburos alcanzaban altos niveles históricos y con el descubrimiento de ricos yacimientos en el país, que las cifras más optimistas elevaban a 120 mil millones de barriles (Saldívar, 1989:30), el gobierno apostó en la explotación y venta al exterior del petróleo para superar la profunda crisis económica que le había sido heredada. Con un modelo de industrialización, ISI, en franco agotamiento y con los inesperados ingresos por la venta masiva de petróleo a partir de 1977 los proyectos de crecimiento se sucedieron al por mayor (Tabla 6).

Prácticamente para todos los sectores económicos más importantes se presentó un programa a efecto de acceder a su desarrollo. Se habló de un Sistema Nacional de Planeación que involucró a los sectores tomadores de decisiones de la sociedad. Se pretendió alcanzar la autosuficiencia alimentaria. Para 1980 se dio a conocer el Plan Global de Desarrollo, 1980-1982, como una muestra de que aún en el derroche de recursos existía el ánimo de planear de manera racional a corto, mediano y largo plazos.

Todo el conjunto de planes y programas contruidos sobre la base de los ingresos petroleros se desmoronó cuando, en junio de 1981, cayó

Tabla 5. Políticas públicas para el desarrollo económico de México, 1970-1976

Modelo económico	Periodo de gobierno	Políticas públicas y acciones adicionales
A. Desarrollo compartido	1970 – 1976 (Echeverriísmo)	<p>GENERALES</p> <p>Programa de Inversión – Financiamiento del Sector Público Federal (1970). Comités Promotores para el Desarrollo Socioeconómico de los Estados, COPRODES (1971). Ley Federal de Reforma Agraria (1971). Ley Federal de Aguas (1973). Programa Integral de Desarrollo Rural, PIDER (1973). Ley General de Población (1973). Ley de Inversiones Extranjeras (1973). Lineamientos para el Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social 1974-1980. Secretaría de Reforma Agraria (1975). Comisión Nacional de Desarrollo Regional (1976). Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano (1976). Ley General de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (1976). Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (1976).</p> <p>SECTORIALES</p> <p>Comisión Nacional de la Industria Azucarera (1970). Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (1970). Decretos de Descentralización Industrial (1971-1972). Comisión Intersecretarial para el Fomento Económico de la Franja Norte y las Zonas y Perímetros Libres (1972). Fondo Nacional de Fomento a la Industria (1972). Tabacalera Mexicana (1972). Fondo Nacional de Fomento Ejidal (1973). Plan Maestro de Organización y Capacitación Campesina (1973). Fondo Nacional para el Turismo, FONATUR (1975). Comisión Nacional Coordinadora del Sector Agropecuario (1975). Plan Agrícola Nacional (1975). Banco Nacional de Crédito Rural (1975). Plan Nacional Indicativo de Ciencia y Tecnología (1976). Comisión Nacional Coordinadora para el Desarrollo Industrial (1976).</p> <p>TERRITORIALES</p> <p>Comisión Nacional de Zonas Áridas (1970). Plan Nacional de Centros de Población Ejidal (1971). Ley para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental (1971). Programa para la Promoción de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales (1971). Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec (1972). Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral de la Península de Baja California (1973). Inversiones en proyectos turísticos (Cancún, Huatulco, Bahía de Banderas, etc.). Establecimiento de polos de desarrollo como Lázaro Cárdenas-Las Truchas (Mich), Peña Colorada (Col.) y La Caridad (Son). Inversiones en áreas rurales deprimidas. Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (1975). Plan Nacional Hidráulico (1975). Reparto agrario sexenal: 14 047 365 ha.</p>

Fuente: elaboración propia a partir de Garza (2003), SPP (1988) y Álvarez (1988).

Tabla 6. Políticas públicas para el desarrollo económico de México, 1976-1982

Modelo económico	Periodo de gobierno	Políticas públicas y acciones adicionales
F. Crecimiento acelerado con inflación controlada (agotamiento del proceso de industrialización por sustitución de importaciones)	1976 – 1982 (Lópezportillismo)	<p>GENERALES</p> <p>Plan Básico de Gobierno (1976-1982). Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1976). Secretaría de Programación y Presupuesto (1976). Convenios Únicos de Coordinación con los Estados (1976). Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (1977). Comisión Coordinadora del Programa Nacional de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres (1977). Programa Integral para el Desarrollo Rural (1977-1982). Programa Nacional de Ciencia y Tecnología (1978-1982). Comités de Programación Económica y Social (1978) Sistema Nacional de Planeación (1980). Plan Global de Desarrollo (1980-1982). Plan Nacional de Desarrollo Urbano (1982).</p> <p>SECTORIALES</p> <p>Masiva explotación del petróleo, “el oro negro para todos”. Alianza para la Producción (1977). Plan Nacional de Desarrollo Industrial (1979-1982). Plan de Desarrollo Agroindustrial (1980-1982). Sistema Alimentario Mexicano (1980-1982). Programa de Energía (1980). Plan Nacional de Desarrollo Pesquero (1980-1982). Plan del Sector Comercio (1980-1982).</p> <p>TERRITORIALES</p> <p>Infraestructura petrolera en Chiapas, Tabasco y Campeche (1977-1982). Ecoplanes (1978-1981). Ley Federal de Protección al Ambiente (1982). Reparto agrario sexenal: 15 720 000 ha.</p>

Fuente: elaboración propia a partir de Garza (2003), SPP (1988) y Álvarez (1988).

el precio internacional del barril de petróleo. El país entró a una larga recesión económica que golpeó sensiblemente la estructura productiva y, sobre todo, los hogares mexicanos. El régimen del crecimiento acelerado con inflación controlada concluiría a fines de 1982 en medio de un desprestigio y descontento generalizado, además con el reproche de la sociedad en el sentido de que se había perdido una gran oportunidad histórica para acceder a un desarrollo económico más equilibrado, más armónico y más incluyente, a través de esa enorme e inesperada riqueza generada por el petróleo, finalmente despilfarrada.

EL TRAYECTO EN LA ÉPOCA DE LA ECONOMÍA GLOBAL

La agobiante crisis heredada no tocaría fondo durante todo el sexenio gubernamental de 1982 a 1988; peor aún, se agudizaría con la baja continua de los precios del petróleo y el lastre, en la economía nacional, que representaba el servicio de la deuda externa.

El modelo ISI, que dicho sea de paso conformó empresas con evidentes rezagos respecto a la frontera tecnológica internacional, lo que se traduciría en una incapacidad de las mismas para competir por los mercados y lograr su permanencia en el

proceso productivo, había llegado a su agotamiento definitivo en 1982, lo que llevó a elevar la demanda de importaciones. En su lugar se implementaría otro que se identificaría como neoliberal, dentro del marco económico mundial caracterizado por la globalización. Las nuevas reglas estarían basadas en la apertura de la economía a la competencia externa, la desregulación del mercado interno y la privatización extrema de la actividad productiva.

El desmantelamiento del anterior Estado de Bienestar Social era inminente, el reemplazante, Estado de Trabajo Shumpeteriano, conforme al término propuesto por E. Moncayo (2002:27), promovería la reconversión estructural de la economía a efecto de acceder a la competitividad, impulsaría la flexibilidad en el mercado de trabajo y reduciría su participación en la política social.

Lo anterior traería cambios significativos en cómo el Estado abordaría la cuestión regional. En ese contexto, los intentos de la planeación del desarrollo durante el primer sexenio de los años ochenta estarían encaminados en dos sentidos, el primero en cuanto a la adecuación del marco legal correspondiente y el segundo en lo que se refiere a la confección de un mayor número de planes y programas general, sectoriales, territoriales e institucionales tanto a corto como a mediano y largo plazos (Tabla 7); los más de los cuales, ante el embate de la crisis económica, pasarían a segundo término, aun cuando no se relegarían del todo y tendrían cierta relevancia, más virtual que real. De cualquier manera se promulgó la Ley de Planeación (1983) que sustituiría a aquella promulgada en 1930, reafirmaría la rectoría económica del Estado y fortalecería el Sistema Nacional de Planeación (a la que se le añadiría el término de Democrática) como el instrumento para tratar de dotar de coordinación y congruencia las actividades gubernamentales en tales asuntos.

Al concluir el sexenio de 1982-1988, de escaso avance para el desarrollo del país, los agobiantes problemas económicos obligaron a concentrar esfuerzos y recursos de todo tipo para tratar de enfrentarlos. Del Plan Nacional de Desarrollo y de sus correspondientes programas sectoriales no hubo mayor mención. Pasaron al olvido oficial.

El sistema político mexicano, fuertemente desgastado por la crisis económica de los ochenta, apenas pudo pasar su peor prueba de fuego en una transición sexenal. Los nuevos tomadores de decisiones que venían desplazando del poder a los políticos de viejo cuño desde hacía varios años, lograrían afianzarse con mayor fuerza en el gobierno de 1988 a 1994 y su permanencia sería por largo tiempo. Ellos serían los principales promotores de la aplicación de las drásticas medidas económicas dictadas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, sin considerar los costos sociales respectivos.

El panorama económico y social para finales de la década poco cambiaría. A mitad del sexenio y después de casi una década de ensayo y error, el grupo gobernante replantearía el rumbo de la política monetaria y financiera.

El acuerdo comercial con las economías más poderosas de América, el TLCAN constituiría uno de los hechos culminantes del régimen y uno de los pasos decisivos en el afianzamiento de la economía global en la región supranacional de América del Norte. En cuanto a la planeación del desarrollo, como lo establecía la legislación respectiva rediseñada en el sexenio anterior, el nuevo gobierno elaboró y publicó, en tiempo y forma, el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994, el cual vino acompañado con los programas sectoriales coordinados por las dependencias de la Administración Pública Federal (Tabla 7). Casi a fines de este periodo gubernamental se promulga la Ley General de Asentamientos Humanos (1993) que sustituiría a la de 1976 y que, en esta nueva versión, abordaría aspectos relativos con el ordenamiento territorial desde el punto de vista urbano-regional y lo definiría como un proceso de distribución equilibrada y sustentable de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional.

El Programa Nacional de Solidaridad, Pronasol, alternativa clientelar del régimen en turno, incidiría también en el manejo del territorio con la creación de obras públicas secundarias. Respecto al campo, la estrategia del gubernamental también estuvo muy definida; se llevó a cabo una serie de reformas al Artículo 27 constitucional y, en su conjunto, al marco legal agrario a efecto de tratar de

Tabla 7. Políticas públicas para el desarrollo económico de México, 1982-1994

Modelo económico	Periodo de gobierno	Políticas públicas y acciones adicionales
A. Globalización (economía global)	1982 – 1988 (Delamadridismo)	<p>GENERALES</p> <p>Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, SEDUE (1982). Ley de Planeación (1983). Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988). Comités para la Planeación del Desarrollo Estatal, COPLADE's (1983). Convenios Únicos de Desarrollo, CUD's (1983). Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (1988).</p> <p>SECTORIALES</p> <p>Programas sectoriales derivados del Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988): Alimentación, Capacitación y Productividad, Salud, Procuración e Impartición de Justicia, Financiamiento del Desarrollo, Desarrollo Tecnológico y Científico, Desarrollo Rural Integral, Fomento Industrial y Comercio Exterior, Energéticos, Educación, Cultura, Recreación y Deporte, Minería, Pesca y Recursos del Mar, Turismo, Comunicaciones y Transportes, y Abasto.</p> <p>TERRITORIALES</p> <p>Programa Nacional de Ecología (1984-1988). Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda (1984-1988). Programas de Desarrollo de: Región Mar de Cortés (1983) y Región Sureste (1983). Zona Metropolitana de la Ciudad de México y Región Centro (1983). Zonas Áridas (1983). Frontera Norte (1983). Reordenación Henequenera y Desarrollo Integral de Yucatán (1984). Desarrollo Rural Integral de las Mixtecas Oaxaqueñas (1984). Cuenca del Coatzacoalcos (1984). Planes de los estados de: Baja California Sur, Chiapas, Colima, Durango, Guerrero, Jalisco, Puebla, San Luis Potosí, Tamaulipas, Zacatecas. Reparto agrario sexenal: 838 055 ha.</p>
	1988 – 1994 (Salinismo)	<p>GENERALES</p> <p>Plan Nacional de Desarrollo (1988-1994). Ley General de Asentamientos Humanos (1993). Nueva Ley Agraria (1992).</p> <p>SECTORIALES</p> <p>Programas sectoriales (1989-1994) derivados del Plan Nacional de Desarrollo: Salud, Modernización Educativa, Cultural y del Deporte, Procuración e Impartición de Justicia del Gobierno Federal, Vivienda, Capacitación y Productividad, Ciencia y Modernización Tecnológica. Programas de Modernización del Abasto, del Campo, de la Pesca, Industrial y del Comercio Exterior, de la Infraestructura del Transporte, de las Telecomunicaciones, Energética, de la Minería, del Turismo, de la Empresa Pública. Financiamiento del Desarrollo. Tratado de Libre Comercio de América del Norte, TLCAN (1993). Programa Nacional de Solidaridad, Pronasol (1989-1994).</p> <p>TERRITORIALES</p> <p>Varios de ellos derivados del Plan Nacional de Desarrollo (1988-1994): Programa Nacional de Desarrollo Urbano (1989-1994). Programa Nacional de Protección del Medio Ambiente (1989-1994). Programa Nacional de Aprovechamiento del Agua (1989-1994). Programa de 100 ciudades (1992). Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, Procede (1992). Planes estatales de desarrollo. Reparto agrario sexenal: 803 100 ha (de 1989 a 1992) y se suspendió cuando se aprobó la nueva Ley Agraria.</p>

Fuente: elaboración propia a partir de Garza (2003), SPP (1988) y Álvarez (1988).

dinamizar el mercado de tierras y permitir el libre flujo de capitales hacia el agro, uno de los sectores con mayores contrastes y rezagos de la estructura económica mexicana.

En medio de una crisis financiera que estalló inmediatamente después de entrar en funciones el gobierno de 1994 a 2000, y cuyas repercusiones en el exterior fueron denominadas como “el efecto tequila”,¹⁰ el panorama de depresión económica que había dominado en los años ochenta, y que fue referido por los analistas internacionales como la “década perdida de América Latina”, parecía volver nuevamente y para combatirlo se tendrían que aplicar drásticos ajustes en aras de que la crisis durara el menor tiempo posible. En lo que se refiere a la planeación del desarrollo, más de manera inercial que en el ánimo de definir los derroteros para detonar el dinamismo económico y disminuir, entre otros aspectos, los desequilibrios sociales y territoriales acentuados en la fase de la globalización, se elaboraron el Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000 y los programas sectoriales correspondientes (Tabla 8).

En cuanto a las políticas territoriales, muchas de ellas derivadas también del Plan Nacional de Desarrollo sobresalen el Programa Nacional de Desarrollo Urbano (1995-2000) que pretendió, entre otros fines, la reorientación de las migraciones hacia las grandes metrópolis apoyándose en una nueva versión del Programa de las 100 ciudades.¹¹ Aparecieron también los proyectos México 2020, vertientes urbana y regional; con los cuales se pretendió configurar una política urbana y regional de largo plazo. No obstante, su incidencia en el panorama territorial del país fue marginal en virtud del escaso

nivel de participación de los actores locales, entre ellos las instancias estatales y municipales además de las organizaciones sociales respectivas.

El Gobierno de la Alternancia, como se identificó al equipo de tomadores de decisiones que accedió al poder a partir de diciembre de 2000, más que un replanteamiento en la manera de conducir los asuntos públicos, sobre todo en la conducción de la economía y de la política social, como era de esperarse, mostró una continuidad con el pasado inmediato, no obstante sus promesas de cambio.

En cuanto a la planeación, siguió más bien de manera burocrática la práctica de presentar planes y programas respectivos, conforme lo marca la ley. El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, y sus programas sectoriales derivados (Tabla 8) respondieron más bien a un requerimiento legal en lugar de un compromiso de cambio en las alternativas para acceder al desarrollo económico y social. Las novedades, en cuanto a los programas regionales, lo fueron el Plan Puebla-Panamá, que abarcaría al sur-sureste mexicano y se prolongaría por Centroamérica hasta Panamá y el Plan Escalera Náutica del Golfo de California, proyecto sobre todo turístico para esta última región; sin embargo, la insuficiencia del erario para financiar las inversiones respectivas hizo que fueran inoperables, ya que la participación del capital privado tampoco fue la esperada.

CONCLUSIONES

El rumbo hacia el desarrollo como política de Estado en México, si bien ha estado marcado por experiencias con particularidades propias de cada periodo sexenal, lo cierto es que ha respondido a diversos derroteros conforme a las tendencias internacionales y a las prioridades nacionales que se han determinado en diferentes tiempos. Así, mientras que en la primera mitad del siglo XX sólo se privilegió el desenvolvimiento de un sector específico de la economía, en este caso la industria (sobre todo ligera aunque también la petroquímica y la siderúrgica), en los años siguientes comenzó a cobrar importancia la cuestión regional. A finales de los setenta aparecieron como puntos de preo-

¹⁰ Según los analistas respectivos, esta debacle de finales de 1994 se convirtió en la primera gran crisis del modelo económico globalizador (después seguirían otras a escala mundial), la cual no puede ser atribuida al llamado pasado populista, sino que fue provocada por la inestabilidad causada por la apertura comercial y sobre todo por la apertura financiera efectuada bajo los parámetros del *Consenso de Washington*.

¹¹ Aunque en realidad se refería a 116 ciudades de las 304 que en 1990 constituían el sistema urbano nacional. Este programa que inició en 1992 finalizó al concluir el siglo XX.

Tabla 8. Políticas públicas para el desarrollo económico de México, 1994-2006

Modelo económico	Periodo de gobierno	Políticas públicas y acciones adicionales
A. Globalización (economía global)	1994 – 2000 (Zedillismo)	<p>GENERALES</p> <p>Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000).</p> <p>SECTORIALES</p> <p>Programas sectoriales (1995-200) derivados del Plan Nacional de Desarrollo: Nuevo Federalismo, Seguridad Pública y Protección Civil, Prevención y Readaptación Social, Nacional de Población, Nacional de la Mujer, de Financiamiento del Desarrollo, para Superar la Pobreza, Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), Nacional de Vivienda, para el Desarrollo de los Pueblos Indios, de Modernización de la Administración Pública, de Desarrollo y Reestructuración del Sector de la Energía, de Comercio Interior, Abasto y Protección al Consumidor, de Política de Comercio Exterior y Promoción de Exportaciones, Agropecuario, Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), de Desarrollo del Sector Comunicaciones y Transportes, de Desarrollo Informático, de Desarrollo Educativo, de Cultura, Ciencia y Tecnología, de Educación Física y Deporte, de Reforma del Sector Salud, de Empleo, Capacitación y Defensa de los Derechos Laborales, de Desarrollo del Sector Turismo, de Pesca, de Procuración e Impartición de Justicia.</p> <p>TERRITORIALES</p> <p>Varios de ellos derivados del Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000): Programas Nacionales de Desarrollo Urbano (1995-2000), Hidráulico (1995-2000), de Protección del Medio Ambiente (1995-2000), de Desarrollo Rural Sustentable, PRODERS, Forestal y de Recursos Naturales Renovables. Programa para el Desarrollo del Distrito Federal. Programa de Procuración de Justicia para el Distrito Federal. Modificaciones a la LGEEPA (1996): ordenamiento general, regional, local y marino. Planes estatales de desarrollo. México 2020, vertientes urbana y regional.</p>
	2000 – 2006 (Foxismo)	<p>GENERALES</p> <p>Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006).</p> <p>SECTORIALES</p> <p>Programas sectoriales (2001-2006) derivados del Plan Nacional de Desarrollo: Institucional de Desarrollo, Educación, Energía, Comercio Interior y Exterior, Combate a la Corrupción y Transparencia, Financiamiento para el Desarrollo, Infraestructura, Ciencia y Tecnología, Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres, Modernización del Gobierno, Producción y Abasto de Alimentos, Desarrollo Empresarial, Turismo, Procuración e Impartición de Justicia, Protección Civil, Agrario, Seguridad Pública, Mejora Regulatoria, Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Salud, Comunicaciones, Seguridad Social, Trabajo y Empleo, Vivienda, Cultura, Deporte y Población.</p> <p>TERRITORIALES</p> <p>Varios de ellos derivados del Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006): Programas Nacionales de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio (2001-2006), Hidráulico (2001-2006), Forestal (2001-2006), de Prevención y Atención de Desastres Naturales (2001-2006), de Desarrollo Social (2001-2006), de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2001-2006). Programas de Desarrollo de la Frontera Norte (2001-2006), de la Frontera Sur (2001-2006), de Desarrollo Rural Sustentable (2001-2006). Plan Escalera Náutica del Golfo de California (2001-2006). Proyecto Gran Visión. Plan Puebla-Panamá (2000). Planes estatales de desarrollo.</p>

Fuente: elaboración propia a partir de Garza (2003), SPP (1988) y Álvarez (1988).

cupación la temática urbana y la consolidación del sistema urbano-regional, en los ochenta adquirieron relevancia los aspectos ambientales y, a partir del decenio de los noventa, bajo perspectivas más integrales que han incorporado a la sustentabilidad, entre los temas de debate ha aparecido el ordenamiento territorial, OT, reidentificado tiempo después como desarrollo territorial (Tabla 9).

La práctica de la planeación en México, en la experiencia acumulada durante más de siete décadas, ha mostrado su vulnerabilidad como mecanismo viable para acceder a un desarrollo económico y social, equilibrado e incluyente, no obstante tener un Estado fuerte, capaz de imponer sus mandatos en todos los sectores y grupos sociales. Dicha tendencia negativa se ahonda por el entorno de exclusión tan característico de la fase de la globalización económica.

La planeación, como praxis que involucra la conjunción de voluntades, esfuerzos, talentos y recursos, requiere del compromiso real de los tomadores de decisiones y del resto de la sociedad en la disciplina y en el cumplimiento de las responsabilidades inherentes para alcanzar, en la medida de lo posible, el futuro deseado en los plazos establecidos.

A pesar de los diversos planes y programas aplicados en los últimos decenios en el país y señalados en las tablas que forman parte de este documento, La República Mexicana presenta una situación de enormes contrastes, con desequilibrios evidentes no tan sólo a nivel socioeconómico sino también regional, que permite sostener que los caminos adoptados hacia el desarrollo no han sido generalizados ni incluyentes, además de que, conforme avanza el tiempo, la tendencia pareciera profundizar tales disparidades.

Esta realidad confirma que en México no se ha contado con políticas de desarrollo en estricto sentido, y en cuanto a los esfuerzos de desarrollar a los componentes territoriales del país, sólo se han elaborado y puesto en operación políticas sociales y sectoriales con marcadas dimensiones regionales.

El cúmulo de experiencias habidas en el país en cuanto a su trayecto al desarrollo económico, no ha significado una tendencia hacia una homogeneización social o de sus territorios. Por el contrario, el desarrollo reciente de México ha sido regionalmente desequilibrado y tales desequilibrios, lejos de desaparecer, han tendido a agravarse en los últimos años, pues la distancia entre el desarrollo de las regiones más prósperas con el de las más pobres se ha acrecentado.

El ascenso de una nueva generación de políticas públicas en las cuales se pretende la participación más activa del capital privado y de actores locales como los organismos civiles y las instancias de los gobiernos estatales y municipales, tienen el reto de lograr la detonación de las potencialidades productivas regionales a la par de disminuir los contrastes sociales y las asimetrías territoriales, por supuesto sin omitir la cuestión ambiental.

Finalmente, la sociedad mexicana determinará el momento en que deberá cambiarse de rumbo en cuanto al modelo de desarrollo general y regional a seguir en donde, entre otras cosas, se opte por que sea sustentable y donde el territorio, ese componente que corporifica y consolida la idea de nación, sea considerado como soporte esencial de los procesos económicos y sociales, y no sólo en el sentido de mera localización geográfica, como lo ha sido hasta ahora.

Tabla 9. Evolución de la planeación en México durante el siglo XX

Tipos de planeación \ Años	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Planeación económica	→							
Planeación regional		→						
Planeación urbana						→		
Planeación ambiental						→		
Ordenamiento territorial							→	

Fuente: elaboración propia.

AGRADECIMIENTOS

Este estudio fue realizado en el marco de una estancia posdoctoral en el Instituto de Geografía de la UNAM y financiada por el CONACYT. El autor agradece a dicho organismo el apoyo otorgado.

REFERENCIAS

Álvarez, J. R. (Ed., 1988), *Enciclopedia de México*, Enciclopedia de México/Secretaría de Educación Pública, México, 14 tomos.

Carmona, F., J. Carrión, G. Montaña y A. Aguilar (1973), *El milagro mexicano*, Nuestro Tiempo, México.

DOF (1958), *Diario Oficial de la Federación*, Talleres Gráficos de la Nación, 24 de diciembre, México.

Garza, G. (1984), "Las políticas urbano-regionales en México (1915-1985)", *El Pensamiento Iberoamericano*, núm. 2, Instituto de Cooperación Iberoamericana, Madrid, pp. 209-223.

Garza, G. (2003), *La urbanización de México en el siglo XX*. El Colegio de México, México.

Guillén, A. (1983), *Planificación económica a la mexicana*, Nuestro Tiempo, México.

Krauze, E. (1997), *La presidencia imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*, TusQuets Editores, México.

Moncayo, E. (2002), *Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización*, ONU, Santiago.

Saldívar, A. (1989), "Fin de siglo", en Semo, E. (coord.), *México un pueblo en la historia*, Alianza Editorial Mexicana, tomo 7, México.

SPP (1988), *Antología de la planeación en México 1917-1985*, FCE, 20 Tomos, México.