

# LA REGIONALIZACION EN MEXICO

---

**TOMO I**

**INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO  
INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO Y REGIONAL**



LA REGIONALIZACION EN MEXICO

TOMO I

Instituto de Administración Pública del Estado de México  
Instituto de Desarrollo Urbano y Regional

## PRESENTACION

En el mes de julio de 1974 se celebró en México - en virtud de haber sido distinguido con la sede - el XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, siendo el Instituto Nacional de Administración Pública la Sección Mexicana encargada de su organización, con el auspicio del Gobierno Federal, e integrado con un Consejo Consultivo. El evento recibió más de 1000 profesionales, científicos y estudiosos de las Ciencias Administrativas, representantes de 75 países miembros de las Naciones Unidas.

Tres fueron los temas que se trataron en tan importante evento:

- I.- El Aspecto Administrativo de la Regionalización Dentro de los Países.
- II.- Aspectos de la Evolución de la Administración Pública en los Países en Desarrollo Durante los Últimos Veinte Años: Experiencia y Lecciones.
- III.- Métodos e Instituciones Administrativas Utilizados para Pronosticar los Efectos del Cambio Económico y Social.

México, a través del Instituto Nacional de Administración Pública y bajo la coordinación general de su Presidente, el Licenciado Andres Caso, presentó ponencias en todos y cada uno de los temas del Congreso. Se recogen aquí los trabajos parciales que dieron origen a la ponencia de México dentro del Tema I.

## INDICE

	<u>Página</u>
AGRADECIMIENTO	
INTRODUCCION	
Ignacio Pichardo Pagaza . . . . .	I
ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DE ORGANISMOS PARA EL DESARROLLO REGIONAL	
Hermógenes Moreno	
Gordon Linden . . . . .	1
ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DE LA REGIONALIZACION BAJO CRITERIOS CULTURALES	
Humberto Tapia Sánchez . . . . .	79
ALGUNOS ASPECTOS JURIDICOS DE LA REGIONALIZACION DENTRO DE LOS ESTADOS	
Raúl Zárate Machuca . . . . .	135
EL ASPECTO ADMINISTRATIVO DE LA REGIONALIZACION POLITICA	
Adalberto Saldaña H. . . . .	158
LAS ENTIDADES FEDERATIVAS COMO REGIONES: LA SECRE TARIA DE OBRAS PUBLICAS	
Antonio Vélez Torres . . . . .	247
CRECIMIENTO METROPOLITANO Y ADMINISTRACION PUBLI- CA EL CASO DE LA CIUDAD DE MEXICO	
Francisco Covarrubias G. . . . .	303
ANALISIS DE LOS ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DE LA REGIONALIZACION CON CRITERIO GEOGRAFICO, TOMANDO COMO EJEMPLO O CASO DE ESTUDIO A LA COMISION DE AGUAS DEL VALLE DE MEXICO	
Abelardo López Suárez . . . . .	380
EL AREA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO	
Antonio Vélez Torres . . . . .	413

## AGRADECIMIENTO

Los autores agradecen las facilidades que otorgaron diversos organismos del Gobierno Federal y del Gobierno del Estado de México, para la realización de las investigaciones. Asimismo, expresan su reconocimiento a la labor de coordinación efectuada por el Lic. Arturo Martínez Legorreta, Presidente del Instituto de Administración Pública del Estado de México y por los Sres. Dr. Wesley Bjur y Lic. Juan Carlos Padilla, Co-Directores del Instituto de Desarrollo Urbano y Regional del Estado de México.

Toluca, Méx., octubre de 1974.

/INTRODUCCION

INTRODUCCION

Ignacio Pichardo Pagaza

## INTRODUCCION

1. Con el propósito de abordar el tema relacionado con los aspectos administrativos de la regionalización en México, se integró un grupo interdisciplinario formado por investigadores en administración pública, en ciencia política y economistas. Para cubrir el tema en forma sistemática se decidió indagar, cuando menos, sobre los cuatro aspectos siguientes: a) la experiencia mexicana reciente en desarrollo regional; b) cuales han sido los tipos de organismos creados para poner en ejecución planes regionales; c) que problemas administrativos han conocido esas instituciones; d) con base en los hallazgos sobre los puntos anteriores, que sugerencias podrían formularse para el futuro de la regionalización en México.

2. Múltiples experiencias en materia de regionalización se han llevado a cabo en el país, durante el último cuarto de siglo. Luego de un estudio preliminar de las principales, se elaboró un esquema que pone de relieve los criterios pragmáticos utilizados para la regionalización. Los principales de ellos, han sido los geofísicos y geoeconómicos, los étnico-culturales, los administrativos y los políticos.

3. Con base en estos y otros criterios más detallados que se describen en el cuerpo del trabajo, se identificaron multitud de organismos que operan regionalmente. Tal identificación llevó a dos consideraciones preliminares: 1) que la relación de organismos regionales era más numerosa de lo previsto; 2) que la gama de estructuras administrativas puestas en juego era muy extensa.

4. Una ponderación más detenida del mosaico de organismos regionales, permitió seleccionar unos pocos sobre los cuales se podría intentar un acercamiento provechoso. Para elegir una institución sujeta a estudio, había que llenar cuando menos los requisitos siguientes: 1º) que representara una forma singular de estructuración administrativa; 2º) que tipificara sólo uno de los criterios de regionalización generalmente utilizados; 3º) que cubriera un período de estudio tal, que permitiera incluir organismos de creación reciente y otros más antiguos.

5. El análisis detallado se efectuó sobre los siguientes organismos: la Comisión del Papaloapan, la Comisión del Río Grijalva y el Plan Chontalpa, el Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital, el Plan Huicot, la Comisión Nacional de las Zonas Áridas, el Programa Nacional Fronterizo, las Juntas Generales de Mejoras Materiales, los Nuevos Centros SOP,

los planes regionales de varias entidades federativas, los diversos niveles gubernamentales en el área urbana del Valle de México.

6. Los documentos parciales que contienen la investigación de campo de cada uno de los organismos mencionados no forman parte de este documento. Sin embargo, están disponibles también. El cuerpo del documento lo integra la sinopsis de aquellos, en la que se indican sólo los aspectos esenciales de cada uno. La idea del trabajo es que el análisis de los organismos existentes sirva de plataforma a una especulación suficientemente razonada, de lo que debe ser el futuro de la regionalización en México.

7. Antes de la reflexión especulativa, es útil indicar cuales son las tendencias más notorias que en el momento presente se dejan sentir en el país, sobre la política de regionalización.

8. La primera tendencia observable es que se desea fortalecer ciertos organismos regionales existentes. Esto significa, como era de esperarse, que ha habido experiencias positivas y negativas en los últimos años. En el balance hecho por la propia Administración Federal de sus organismos regionales, algunos de ellos resultaron con marcas aprobatorias y, consecuentemente, han visto el fortalecimiento

político y apoyo económico para su acción. Uno de los casos conspicuos es la Comisión del Río Grijalva.

9. Otra tendencia sobresaliente en la hora actual es crear nuevos organismos regionales como organismos de coordinación administrativa. Un ejemplo ilustrativo es el Plan Huicot y otro, más reciente todavía, la creación de las Comisiones Estatales para el Desarrollo Económico. No son organismos de ejecución, sino en realidad son instrumentos para coordinar la acción de varias dependencias (especialmente Secretarías y Departamentos de Estado).

10. La tercera de las tendencias en este campo se manifiesta en la descentralización que algunas instituciones federales llevan a cabo. En realidad se trata de una desconcentración administrativa, propiamente hablando, puesto que son organismos federales que "devuelven" a sus propias divisiones administrativas regionales, funciones antes centralizadas. Esta tendencia viene acompañada de un fenómeno que encierra el mayor interés; la desconcentración administrativa regional de algunas Secretarías de Estado se efectúa en el marco de los límites políticos de cada entidad federativa. En otras palabras, es la introducción incipiente del concepto de Región Estado Federal. Esta última observación de lo que ocurre en el momento presente es el

inicio de nuestras conclusiones.

11. Un balance general de los resultados obtenidos con las diversas políticas de regionalización, en los últimos 25 años, por más que sea arriesgado, permitiría llegar a estas dos afirmaciones: Primera, para la mayoría de los organismos estudiados, se pudo apreciar mejoramiento en los niveles y condiciones de vida de los habitantes de la región. Aunque obviamente se apreciaron diferencias en la eficacia administrativa de distintos organismos y, consecuentemente, en el impacto sobre la región. No fué posible cuantificar cuánto más habría mejorado los niveles de vida de haber existido una estructura administrativa diferente. Segunda, puede afirmarse, en cambio, que desde el punto de vista del equilibrio entre las regiones diversas del país, los efectos de la política de regionalización son inapreciables. En otras palabras, ha habido éxito en mayor o menor grado desde la perspectiva intraregional, pero no son perceptibles los logros desde el enfoque interregional o de equilibrio a nivel nacional.

12. Las tendencias actuales de la política de regionalización mencionadas antes, resultan insuficientes para conseguir más intenso desarrollo intra e interregional. Es indispensable complementarla con otras medidas de mayor

/importancia.

importancia. La principal de las cuales es considerar que toda política futura de regionalización tiene que partir del hecho de que las regiones "naturales" son las propias entidades federativas. El reconocimiento de esta realidad fundamental precipitará una reforma administrativa en todos los niveles de gobierno del país.

13. Las regiones económicas en las que se ha dividido a la Nación, obviamente no reconocen fronteras políticas. Empero, debe evitarse el error de agrupar zonas que no estén estrictamente integradas por Estados considerados en su totalidad. No obstante lo anterior, la experiencia ha demostrado que prácticamente ningún plan regional que abarcó más de una entidad federativa, prosperó más allá de unas pocas reuniones de coordinación. A pesar de la existencia de regiones económicas bien definidas en el país, es indispensable que las futuras aproximaciones a la planeación regional, se hagan sobre la base de considerar como región a cada una de las entidades federativas.

14. Partiendo de la base de que la Región-Estado es la unidad módulo para la planificación, la premisa que inmediatamente se impone es la revisión de las relaciones económico-administrativas entre el Estado Federal y las Entidades del Pacto de la Unión. Hablar de revisión de las relaciones

Federación-Estado, no pretende sugerir la convocatoria a mecanismos multilaterales específicamente encargados de hacer dicha revisión. Más bien, se piensa en un deliberado cambio de matiz, de enfoque o de filosofía de gobierno al tratar asuntos que conciernen a ambos niveles de gobierno. Es la toma de conciencia de que conviene al interés nacional que los Estados-Región se fortalezcan económica y administrativamente.

15. Las áreas más susceptibles para iniciar la revisión de las relaciones entre la Federación y los Estados son la financiera y económica, por un lado, y la administrativa por el otro. En el área financiera cabe señalar que el fortalecimiento de los fiscos estatales será una de las medidas de regionalización de mayor impacto. Tal fortalecimiento debe conseguirse a través de los grupos diversos de medidas. El supuesto indispensable para la aplicación de esas medidas revisoras es el mejoramiento de la administración tributaria de los Estados. La revisión de las relaciones fiscales entre ambos niveles de gobierno, ahora sí a través de una Convención Nacional Fiscal, tendrá como propósito ampliar la base tributaria de los Estados y de los Municipios. No se conseguirá esa finalidad mediante el uso del mecanismo de las "participaciones", que consiste en

que la Federación imponga cada vez un número mayor de gravámenes y participe de la recaudación a los Estados. Se conseguirá mediante la implicación de la base tributaria de los Estados y los Municipios. Es decir, revisando los campos de concurrencia fiscal sin temor a que los Estados concurren con sus propios impuestos en áreas que constitucionalmente también son de carácter federal. Los nuevos tipos de gravámenes que se estudien no deben pensarse para ser operados exclusivamente por el Gobierno Federal. Por otro lado, conviene analizar el establecimiento de un sistema automático de subsidios en efectivo que el Gobierno Federal aporte para programas estatales y municipales. En otros países este mecanismo ampliamente utilizado, se conoce con el nombre de "sistema de transferencias" (grants). Tal sistema de transferencias automáticas - no de participaciones fiscales - substituiría a multitud de programas que a nivel municipal y estatal realiza el Gobierno Federal. Para dar ejemplos: introducción de agua potable, sistema de drenaje, programas de desarrollo rural, caminos de obra de mano y otra infinidad de actividades federales que deben y pueden ser realizadas por los gobiernos municipales o estatales.

16. Desde el punto de vista de las relaciones administrativas, es indispensable volver a estudiar las normas

constitucionales que determinarán la esfera de competencia entre el Gobierno de la Unión y las entidades federativas. Desde el ángulo del principio constitucional fundamental que señala que lo que no esté expresamente considerado como facultad del Gobierno Federal, se reserva a la esfera de acción de los Estados; desde el punto de vista de las áreas que específicamente la Federación tiene señaladas en la Constitución.

17. El desarrollo regional exige que sean los gobiernos estatales y municipales, los que realicen cada vez mayor número de actividades pertenecientes a la función pública.

Queda fuera de duda el hecho de que a nivel regional, cada Estado puede llevar a cabo con más eficacia tareas administrativas y económicas que resultan, por su volumen, abrumadoras para el Gobierno Federal. Por un lado, hay actividades tradicionales de la función pública, como la educación, que por crecimiento enorme de la población ya no puede desempeñarse con eficacia desde el Gobierno Central: es indispensable la descentralización de esa función a nivel de la Región-Estado y de los Municipios. Por otro lado, todos los días crece el ámbito de la función pública agregando nuevas tareas. Tal es el caso de la acción fundamental de mejoramiento de la calidad de la vida, de la preservación de los

recursos naturales, del combate a la contaminación, especialmente del agua, y otras tareas relacionadas con el brusco rompimiento del equilibrio ecológico que empieza a presentarse en diversas zonas. La tésis es que este tipo de actividades interesan más y pueden llevarse a cabo con mayor eficacia por las propias autoridades locales.

18. El catálogo de actividades que el Gobierno Federal debe descentralizar es enorme y crece todos los días. Definitivamente no se considera que por descentralización se entienda la devolución a nivel de oficinas regionales, de actividades que las instituciones federales realizaban centralmente. A ese fenómeno, de un gran valor administrativo sin duda alguna, se le debe entender como desconcentración. Más bien, se trata aquí del desprendimiento de grandes bloques de funciones y programas que hoy por hoy desempeñan (o tratan de hacerlo) los organismos federales, para ser incorporados a la esfera de acción de las autoridades locales. A modo de ejemplo, se mencionan las siguientes funciones y programas: programa de caminos, especialmente caminos de mano de obra; programas de pequeña irrigación y formación de pequeños distritos de riego; programas de agua potable y alcantarillado; programas de desarrollo de la comunidad y programas de salud comunitaria. Por lo que toca a

las funciones, además de la de educación y la del mejoramiento de calidad de la vida, ya mencionadas, se piensa en la forestal y la de extensión agrícola. En síntesis, en México la regionalización debe ser una política de verdadera descentralización de programas y funciones que hoy tienen el carácter federal y que en el futuro serán estatales o municipales, con la correspondiente aportación financiera federal. La tendencia que se apunta en la conclusión anterior, debe ser reforzada a través de la regionalización de las actividades de los grandes ministerios e institutos federales. En otras palabras, es necesario estimular por todos los medios la desconcentración administrativa de las Secretarías de Estado sobre la base de oficinas estatales.

19. La formulación de grandes áreas metropolitanas en diversos puntos del país exige la creación de verdaderos planes urbanos y regionales y es una excepción fundamental al principio de regionalizar sobre la base de una sola Entidad Federativa. Las zonas metropolitanas del país, especialmente la del Valle de México, plantean los más graves problemas de desarrollo regional que hasta la fecha han tenido que enfrentar economistas, politólogos, planificadores y políticos. El desarrollo urbano de las áreas metropolitanas necesariamente implica la formulación de planes regionales

de una alta calidad técnica que giren alrededor de delicados mecanismos de coordinación entre diversos niveles de Gobierno Federal, Estatal y Municipal.

20. La conclusión final es que la política de regionalización en México, desde el ángulo de sus aspectos administrativos, presenta tendencias actuales muy positivas y convenientes, pero que definitivamente requieren ser complementadas con otras decisiones trascendentales. Las medidas actuales que son aconsejables y las que en el futuro deben propiciarse quedan resumidas del siguiente modo:

1. Aspectos administrativos de la regionalización actual que son aconsejables:

- a) Fortalecimiento de los organismos regionales que han demostrado ser eficaces.
- b) Creación de nuevos organismos regionales únicamente como mecanismos de coordinación administrativa.
- c) Desconcentración de actividades de las grandes dependencias federales en oficinas estatales.

2. Aspectos administrativos de la regionalización que deben implantarse en el futuro inmediato:

- a) Identificación de los Estados Federativos como regiones "naturales".
- b) Revisión de las relaciones financieras y

administrativas entre el Gobierno de la Unión y los Gobiernos locales.

c) Fortalecimiento de los fiscos estatales a través de medidas impositivas que amplíen el catálogo de impuestos y derechos.

d) Descentralización de programas federales para ser transformados en programas estatales y municipales, juntamente con la creación de un sistema de transferencias automáticas que les dé el necesario apoyo financiero.

e) Revisión de la esfera de acción de las autoridades locales para que sean éstas las que lleven a cabo y no el gobierno federal algunas funciones públicas tradicionales y otras de reciente concepción.

f) Tratamiento específico para el problema de las zonas urbanas, mediante planes regionales que abarquen al Gobierno Federal y a diversas autoridades locales.

ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DE ORGANISMOS PARA

EL DESARROLLO REGIONAL

(Organismos institucionalizados bajo un  
criterio geo-económico)

Por: Dr. Hermógenes Moreno

Lic. Gordon Linden

## INDICE

	<u>Página</u>
I. REGIONALIZACION ECONOMICA . . . . .	3
II. ASPECTOS ADMINISTRATIVOS Y DE EVALUACION. .	10
III. CASOS . . . . .	13
1. Plan Chontalpa . . . . .	13
2. Comisión Nacional de las Zonas Aridas. .	34
3. Programa Nacional Fronterizo . . . . .	46
IV. CONCLUSIONES, GENERALIZACIONES Y PERSPECTI- VAS . . . . .	58
V. APENDICE. . . . .	73
VI. BIBLIOGRAFIA. . . . .	78

## I. REGIONALIZACION ECONOMICA

1. La promoción del desarrollo socio-económico del país es una de las actividades de mayor prioridad de los gobiernos; se puede decir que la mayoría de las intervenciones del gobierno se hacen con este propósito. Hay otras actividades que están indirectamente relacionadas con el desarrollo socio-económico tales como la defensa nacional y las relaciones con otros países sin las cuales sería difícil tener un desarrollo socio-económico, pero se puede decir que, especialmente en los países en vías de desarrollo, la dedicación principal del gobierno es el desarrollo socio-económico.

2. Dentro de una filosofía estrictamente capitalista, estas actividades consisten en proveer información sobre oportunidades de inversión y de plazas a industriales y trabajadores, respectivamente, en asegurar, a través de un sistema jurídico fuerte, que los contratos entre personas se cumplan, en asegurar de que no haya promociones deshonestas, en intervenir cuando el mercado asigne los recursos en la forma que el óptimo privado no coincida con el óptimo social, y en hacer inversiones que el mercado no genere por el alto monto de ellas. Dentro de ese marco, los recursos se asignan a las actividades que el mercado, a través

de la interacción de la oferta y la demanda privada, le determine. Por el otro lado, en un sistema totalmente planificado (en el sentido económico), el estado interviene en la asignación de los recursos a las diferentes actividades productivas. Existe un gradiente de sistemas del capitalista al totalmente planificado en el cual la mayoría de los países se encuentran; México se encuentra en un punto dentro del gradiente con facetas de ambos sistemas y es por tener facetas del sistema planificado por lo que la planificación del desarrollo regional es relevante. La regionalización y el desarrollo regional son corolarios de la planificación del desarrollo ya que cuando se planifica, hay que hacer la decisión de donde se producirá y que se producirá; el donde implica región, y el que implica sector.

3. Existen dos razones las cuales justifican la regionalización; una es de tipo económico y la otra de tipo social. La primera se refiere a los costos de aglomeración asociados con la producción concentrada en un lugar. Cuando se determina, empíricamente o por juicio de los gobernantes, que los costos marginales de aglomeración <sup>1/</sup> exceden al beneficio marginal, <sup>2/</sup> entonces es recomendable desviar

---

<sup>1/</sup> Los costos sociales generados por una fuente productora.

<sup>2/</sup> Los beneficios sociales generados por una nueva fuente productora.

esa fuente a otras regiones donde la producción no esté tan concentrada y no existan las deseconomías de aglomeración.

4. En México existe evidencia para pensar que ya se ha llegado al punto de crecimiento de la zona urbana del Valle de México en que los costos marginales exceden a los beneficios. Por ejemplo, en 1967, el gasto por habitante de los gobiernos federales, más los estatales, más los municipales fué 19 veces mayor en el Distrito Federal que en el Estado de Oaxaca, 18 veces mayor que en el de Guerrero, etc.; en cambio el valor agregado por habitante en 1960 fué 6.5 veces mayor en el D. F. que en Oaxaca, 5.5 veces mayor que en Guerrero, etc., lo que quiere decir que:

"el gobierno mexicano invierte o gasta casi el triple' relativamente, en los habitantes del Distrito Federal por peso producido, que en los Estados pobres del país, lo cual nos muestra nuevamente lo caro que resulta para México la aparente 'alta productividad' de los habitantes del cuadro macrocefálico del país." <sup>3/</sup>

5. La razón de tipo social es que se considera indeseable que en un mismo país exista una marcada discrepancia entre el ingreso per capita de diferentes regiones; no es socialmente deseable, ni políticamente viable, que tal situación continúe y entonces se canalizan las actividades

---

<sup>3/</sup> Carrillo Arronte, Ricardo. La Estrategia del Desarrollo Regional de México: Evolución, Magnitudes y Perspectivas. Plan Lerma Asistencia Técnica. México s/f. pp. 30-31.

productivas a las regiones con menos ingreso per capita, a las regiones menos desarrolladas.

6. Para regionalizar, entonces, hay primero que planificar; y para planificar el desarrollo económico de las diferentes regiones hay que regionalizar bajo un criterio económico. De otra manera los planes de desarrollo serán planes que obedecen solamente a aspectos parciales. En México los planes regionales se han basado por lo general en cuencas de ríos, planes de desarrollo individuales de las entidades federativas y en regiones antropológicas; en estos marcos

"no podrá levantarse el edificio de la planeación socio-económica sin antes haber dividido al país en regiones económicas." <sup>4/</sup>

7. Además del Dr. Ricardo Carrillo Arronte, Angel Bassols Batalla es el académico que ha realizado el trabajo más extensivo en México sobre regionalización geo-económica. En su libro La División Económica de México, él define de varias maneras lo que es una región geo-económica. Elementos importantes en las varias maneras de definición son:

"a) La agrupación en forma preponderante de los fenómenos de producción, distribución y consumo; con respecto al fenómeno de producción es importante que éste sea especializado a escala nacional en que se enlazen los factores naturales y económicos para integrar

---

4/ Bassols Batalla, Angel. La División Económica Regional de México. UNAM, México 1967. p. 12.

en área de importancia significativa dentro de la economía nacional'

"b) La existencia relativamente autónoma de la región; que la región 'posea suficientes recursos para su propio desarrollo presente y futuro, para poder integrar una industria y una agricultura que satisfagan las necesidades locales' y además poseer los recursos naturales y humanos para el desarrollo de 'las escalas productivas que permitan una especialización'."

8. Los factores tanto geográficos como económicos que entran en la delimitación de una región son: la topografía, el clima y el suelo, los recursos naturales, la densidad de la población, tipo y número de empresas, necesidad de materias primas, la mano de obra y su especialización, el uso del suelo, la distribución de la propiedad, el usufructo de la riqueza, el tipo de mercancías producidas e importancia de la exportación, la densidad de las redes de comunicación, los tipos de vías de comunicación, los movimientos de carga y pasaje y otros factores. Tomando en cuenta estos factores, Bassols Batalla divide al país en ocho zonas para la programación económica y social de México; cada zona está dividida en regiones económicas, típicas dentro de las zonas; cada región está dividida en subregiones mientras que cada subregión se divide en micro-regiones. Una peculiaridad, correcta teóricamente pero impráctica en la conyuntura nacional para los propósitos de la programación del desarrollo acerca de las zonas geo-económicas de Bassols Batalla, es que atraviezan las líneas políticas de

las entidades federativas. Por otra parte, el Dr. Ricardo Carrillo Arronte, trabajando en el mismo campo como Bassols Batalla, encuentra en su libro Ensayo Analítico Metodológico de Planificación Interregional en México que, en el proceso de definir regiones geo-económicas-políticas, es necesario tomar en cuenta que cada caso tiene características propias. Además, nota que no existe una metodología establecida o aun un concurso de lo que debe consistir tal método. Por eso se encuentra en la literatura una variedad de divisiones regionales. El reconoció el hecho de que:

"El fenómeno económico no obedece a la acción de un sólo elemento, sino al complejo concurso de consideraciones políticas, personales, geográficas, técnicas, financieras, demográficas, estrictamente 'económicas'; etc., consideraciones, elementos y ponderaciones que además son cambiantes en el tiempo y en el espacio" 5/

9. Con éste como fundamento del análisis, se trató de formular una regionalización, con el objetivo de facilitar la planificación en México, de acuerdo con esta "conciliación óptima" de muchos elementos que hay que considerar en la toma de decisiones. Mientras Carrillo Arronte utiliza muchos de los mismos factores como Bassols Batalla, él también incluye el "concepto de estado-unidad" como consideración general. En resumen los cuatro elementos principales

---

5/ Carrillo Arronte, Ricardo. Ensayo Analítico Metodológico de Planificación Interregional en México. Fondo de Cultura Económica. México, D. F. 1973. p. 78.

que definen su concepto de "región-pro-planificación" son:

- a) continuidad (un espacio geográfico continuo);
- b) homogeneidad (se puede definir en formas diversas);
- c) limitaciones estadísticas (la manera existente de recoger datos);
- d) limitaciones de carácter político-administrativo.

10. El resultado de este análisis es una descripción de las regiones mexicanas pro-planificación. Esta regionalización ha sido utilizada por Nacional Financiera, S.A. en sus estudios y planes de inversión.

11. Aunque muchos de los organismos y dependencias oficiales del gobierno federal tanto como de los Estados han utilizado sistemas de regiones, para planear y administrar sus programas, hasta ahora no se ha implementado el esquema de regiones para el desarrollo integral que se contempla en el estudio de Carrillo Arronte. La mayoría de los planes para la regionalización de México, se han hecho por sector, según la organización del gobierno a nivel federal que se administra a través de dependencias como la Secretaría de Obras Públicas, la Secretaría de Agricultura y Ganadería, etc..

12. En los últimos 10 o 15 años se han visto unos pequeños experimentos, esporádicos, donde se busca la fórmula de desarrollar el país por regiones. Estos se discutirán a

continuación en el texto de este estudio.

## II. ASPECTOS ADMINISTRATIVOS Y DE EVALUACION

13. La idea de administrar y planear el desarrollo de México, a través de una organización que tiene como su meta el progreso de regiones, surge de una cantidad de inquietudes de carácter político-económico sobre los resultados obtenidos por medio del sistema existente, que es de sectores. Primero, se ve que la coordinación entre dependencias a veces no es eficaz. Eso se debe al hecho de que es necesario para el Presidente mismo ordenar los trabajos y es muy difícil que él y su Secretaría puedan tratar con programas coordinados, bien detallados, etc.. Segundo, por la tendencia del centralismo en la toma de decisiones se dificulta mucho que regiones y áreas del país que no están muy próximas al centro comuniquen y, después, reciban atención adecuada que se pueda considerar proporcionada a través de una planeación completa. Indiscutiblemente, hay otras razones más específicas a las cuales se puede atribuir la reorganización y creación de dependencias del gobierno para mejorar sus capacidades al tratar los problemas del país a nivel de las regiones, y por eso es más útil examinar la realidad de esta situación. Se hizo una investigación de

algunos de estos organismos con el fin de presentar un entendimiento del "por qué" y "como" esta regionalización se está llevando a cabo.

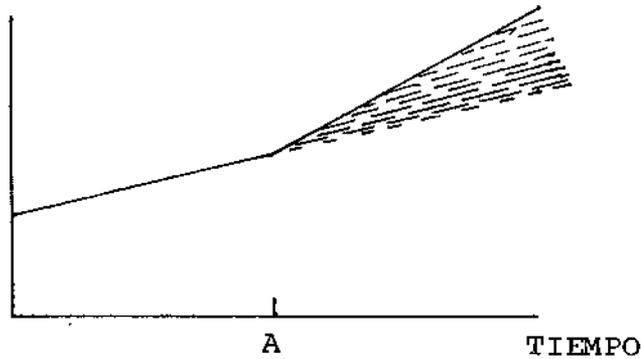
14. Los aspectos administrativos de la regionalización de limitada bajo criterio económico se estudiarán por medio de casos; se estudiarán organismos que impulsen el desarrollo económico en zonas delimitadas bajo criterios económicos y organismos a nivel nacional que funcionen como coordinadores de los diferentes organismos de desarrollo regional.

15. Los aspectos de mayor interés a estudiar son los aspectos organizacionales; ¿ Como se organizan los recursos humanos en los programas de desarrollo?; ¿ De qué dependencias administrativas se toman los recursos humanos?; ¿ Como se organizan estos recursos?; ¿ Como se coordinan las actividades de ellos?; ¿ Como están los niveles de control y administrativos constituidos?; ¿ Como se establecen los objetivos de la organización?. La lista completa de las características de las organizaciones a tratar se incluye en el Apendice.

16. Una manera de llevar a cabo la evaluación de una comisión de desarrollo regional es comparando el crecimiento de la región antes de que se creara el organismo con el crecimiento después de su creación. Esta manera de evaluar

parcialmente el logro de objetivos se ilustra en la figura infra:

PRODUCTO  
BRUTO  
DE  
LA  
REGION



17. El punto A denota la fecha de creación de la comisión, la línea continua el crecimiento real del producto bruto de la región, y la línea quebrada el crecimiento que la región hubiese tenido sin la comisión, asumiendo que continúe la misma tasa de crecimiento que prevalecía antes de la comisión. Se puede especular que el área entre la línea continua y la línea quebrada representa el producto bruto adicional debido a las actividades de la comisión. Una gráfica similar se podría construir con otra variable, por ejemplo, ingreso per capita. Claro que hay que reconocer dos cosas. La primera es que hay muchos otros factores que afectan el comportamiento de la línea continua además de las actividades de una comisión para impulsar el desarrollo adicional; factores tanto internos a la región como exógenos a ella, que pueden tener un grado de influencia mucho mayor que la misma comisión. La segunda es que el producto bruto

(o el ingreso per capita) no es el único elemento en el vector de los productos de la comisión, sino que existen otros elementos de desarrollo social, educacional y cultural que son muy importantes aunque difíciles de cuantificar. Claro está que estos otros factores están por lo general correlacionados con el ingreso per capita. Y éste es un buen indicador de ellos.

18. La evaluación de las actividades de las comisiones se hará en dos frentes. El primero cuantificable a través de la observación del comportamiento de variables tales como producto bruto e ingreso per capita. El segundo cualitativo en términos de logro de objetivos difícilmente cuantificables tales como avances sociales y culturales.

### III. CASOS

#### 1. Plan Chontalpa

##### a) Historia

19. En términos de organismos para el desarrollo regional, el Plan Chontalpa de la Comisión del Río Grijalva es un plan ideal a estudiar para propósitos de un Congreso Internacional porque es en verdad un plan de desarrollo integrado en que se planeó tanto el desarrollo económico de la región como el desarrollo social de los habitantes. El Plan

Chontalpa es un plan para el desarrollo socio-económico de la zona denominada La Chontalpa en el Estado de Tabasco. Dicha zona con extensión de unas 800,000 has. comprende tierras sumamente fértiles pero que durante la mayoría del tiempo permanecían virtualmente bajo el agua debido a la falta de salidas naturales para el agua proveniente de la desbordación de los numerosos y caudalosos ríos de la región. La inversión para el control hidrológico necesario para habilitar el área era de tal magnitud que sólo el gobierno federal era capaz de hacerla. La Comisión del Río Grijalva, responsable de incrementar el desarrollo integral de la Cuenca del Río Grijalva, en la cual se encuentran las zonas de la Chontalpa, fué el organismo de gobierno encargado para el desarrollo del Plan Chontalpa.

20. La región de la Chontalpa se encontraba en un estado de atraso en todos los órdenes: los campesinos vivían en casas con piso de tierra, con techo de paja, sin agua potable y en un estado pronunciado de analfabetismo ya que el 40% de los adultos eran analfabetos. El desarrollo agropecuario e industrial era insignificante y sin perspectivas de cambio debido a la naturaleza de las aguas desbordadas. Uno de los primeros pasos después de que la Comisión del Grijalva fué integrada en 1959, fué el de construir una presa para

el control y regularización de las aguas del río y la generación de energía eléctrica. La Presa Netzahualcóyotl en los raudales del Mal Paso se inició en 1960 y se terminó en 1964 a un costo de \$ 1,100 millones de pesos.

21. Simultáneamente con la construcción de la presa se realizaron levantamientos topográficos, catastrales y agrológicos en más de 500,000 has. de la Chontalpa. Al terminar 1964 se tenía la planeación de obras de infraestructura en 300,000 has. con obras de riego, drenaje y caminos y dentro de esa superficie se elaboraron planes detallados para ... 81,000 has. que constituyen la primera fase del desarrollo del Plan Chontalpa. El Banco Interamericano de Desarrollo colaboró en la elaboración de estos planes detallados, que estuvieron listos en 1965; el B. I. D. insistió que un prerequisite para el otorgamiento del crédito era que se elaboraran planes detallados para la integración social del área.

22. La integración de la infraestructura agrícola y social para las 300,000 has. que son las que se habilitarán se hace en dos etapas, la primera consistiendo de dos fases: fase 1 que cubre 83,000 has., fase 2 que cubre 57,000 has. y la etapa 2 que cubre las 160,000 has. restantes. Fase 1 es la única completa hasta la fecha. La implementación de la segunda etapa está condicionada a la construcción de un

cauce de alivio (el Samaría-Mecoacán) a un costo de \$350 millones de pesos para rescatar permanentemente las 160,000 has. de la segunda etapa.

23. En resumen, el Plan Chontalpa es un plan de la Comisión del Río Grijalva para el desarrollo integral de la Región de la Chontalpa, una región potencialmente muy productiva agropecuariamente, pero en estado de atraso pronunciado debido al monto de la inversión necesaria para habilitar las tierras fértiles que permanecían cubiertas de agua durante la mayoría del año.

b) Objetivos

24. Los objetivos centrales del proyecto según aparecen en documentos de la Comisión del Grijalva son "elevar la productividad de la zona y por ende los ingresos y los niveles de consumo de la familia campesina." Otra versión de los objetivos, dada por la mayoría de los empleados de la Comisión entrevistados, es el de "promover el desarrollo integral del área". Parece que esta última definición de objetivos es la más descriptiva de las actividades de la Comisión, pues las inversiones no sólo se hicieron para obras de habilitación agrícola, las cuales se pueden asociar directamente con "elevar la productividad de la zona", sino que se invirtió también en obras de mejoramiento social, tales como vivienda de campesinos, agua potable,

alcantarillado, electrificación, escuelas y centros de salud en todos los centros de población que se construyeron.

25. La Comisión del Río Grijalva de hecho tiene poderes muy amplios para llenar y cumplir los objetivos, poderes que le vienen del Decreto Presidencial que la creó en 1951; dice el Decreto que la Comisión tiene:

"las más amplias facultades para la planeación, aprovechamiento de riego, desarrollo de energía, y de navegación, puertos, carreteras, ferrocarriles, telégrafos y teléfonos y los relativos a la creación y ampliación de centros y poblados; y tendrá también amplias facultades para dictar medidas y disposiciones en materia industrial, agrícola y de colonización." <sup>6/</sup>

26. En el caso específico del Plan Chontalpa, efectivamente parece que las actividades de la Comisión son consistentes con los objetivos del plan: la relación de egresos de los fondos manejados autónomamente por la Comisión durante 1966 a 1970, período durante el cual se completó la primera fase, es la siguiente: total gastado \$775 millones de pesos, distribuidos de la siguiente manera: habilitación agrícola (bordo de proyección Huimanguillo-Sanamaría en 32 km, estación experimental y extensión agrícola, drenajes, desmontes agrícolas, riego, caminos), \$648 millones de pesos, obras de mejoramiento social (vivienda de campesinos, agua potable, alcantarillado, electrificación, escuelas, centros de salud) \$93 millones de pesos, y reestructuración

---

<sup>6/</sup> Diario Oficial. Decreto por que se crea la Comisión del Río Grijalva. México, D.F.

de la tierra (indemnizaciones) \$34 millones de pesos.

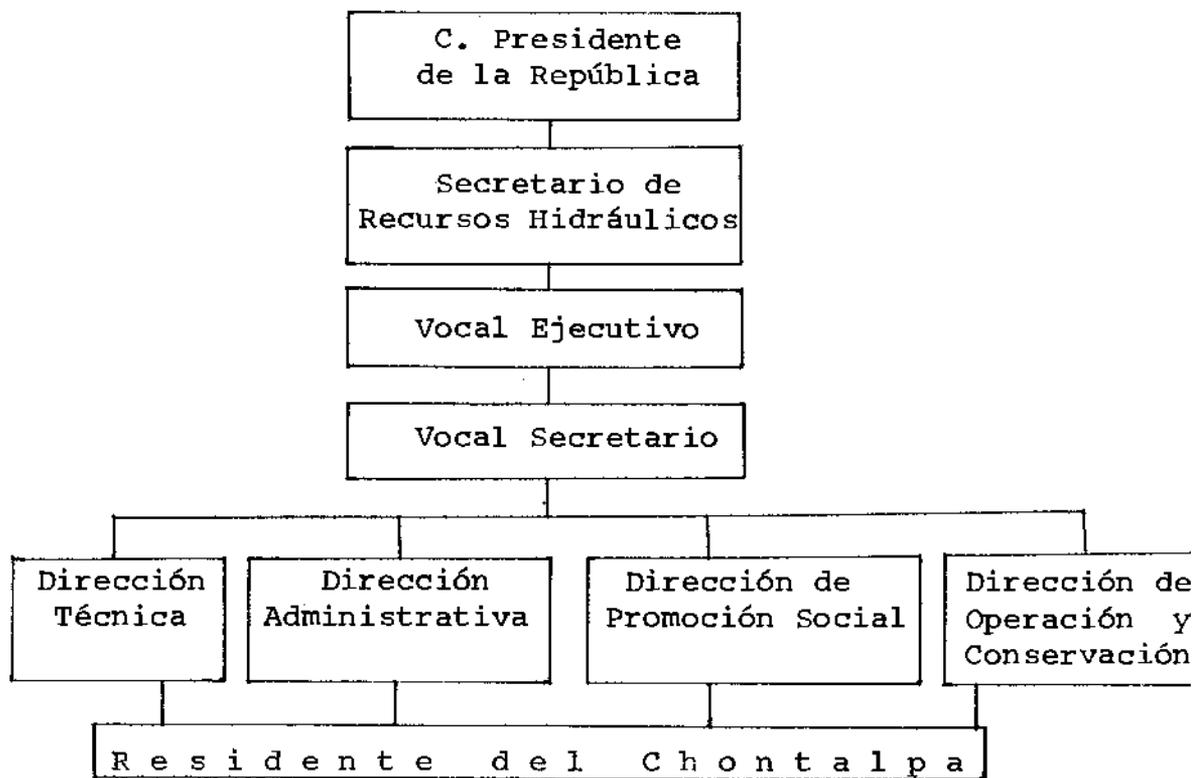
27. Para llenar los objetivos de incrementar la producción y aprovechar la infraestructura, se reestructuró la tenencia de la tierra, pues había muchas diferentes formas de propiedad: ejidos de diversos tamaños, propiedades privadas y propiedades nacionales. Se reestructuró la tenencia de la tierra en 22 ejidos colectivos de 200 familias promedio cada uno, con derecho ejidal de 15 has. por familia. Cada familia tiene 2 has., para uso familiar de auto-consumo, y las otras 13 se cultivan colectivamente. Se crearon centros de población en cada ejido con casas de cemento para los campesinos, escuela, centro de salud, electricidad, agua potable, alcantarillado, etc..

28. Los campesinos participaron en la construcción de su casa trabajando dos horas en 50 jornadas. De esta manera se creyó que habría una mejor integración social del campesino al programa. Este programa de ayuda del campesino a la construcción de su casa se llamó "Esfuerzo Propio y Ayuda Mutua"

c) Estructuras administrativas

29. Muy claro están en el Derecho que creó la Comisión las razones por las cuales se integró la Comisión del Río Grijalva en la forma en que se hizo. La Comisión se puede describir de la mejor manera como una dependencia descentralizada dentro de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, una

estructura administrativa análoga a las empresas descentralizadas dentro del Gobierno Federal. La estructura administrativa misma de la Comisión es la siguiente:



30. El Presidente de la República nombra a los Vocales Ejecutivo y Secretario quienes junto con el Secretario de Recursos Hidráulicos forman la Comisión. El estar formada por tres individuos de una misma dependencia dá a la Comisión una agilidad de acción significativa. No depende la Comisión de ninguna dirección de Recursos Hidráulicos, lo que evita interferencia de los subsecretarios y el presupuesto de la Comisión es asignado junto con el presupuesto de la Secretaría de Recursos Hidráulicos. Los subsecretarios

de Recursos Hidráulicos no tienen ningún poder para determinar como se asignan los recursos de la Comisión en los diferentes proyectos de inversión. Se esperó que estructurándola como organismo autónomo dentro de una dependencia, se reducirían los problemas de coordinación típicos de las juntas intersecretariales. Dice el Decreto que la creó:

"Que para el fin antes señalado (ver sección b) es necesaria una coordinación de esfuerzos y actividades que sólo se consigue con un organismo que tenga sus atribuciones y responsabilidades claramente definidas y además tenga unidad de acción tanto en el técnico, como en el administrativo; que las juntas intersecretariales no tendrían en este caso la necesaria independencia en sus decisiones ni la expedición requerida en sus trámites y procedimientos indispensables para atender eficazmente los trabajos del Río Grijalva." <sup>1/</sup>

31. Continúa el Decreto diciendo que para mantener la unidad de acción es conveniente dejar una sólo Secretaría encargada de los trabajos y por la preponderancia de los trabajos de la defensa de los ríos, obras de riego e ingeniería sanitaria, se escogió la de Recursos Hidráulicos. Pero dice:

"aun dentro de esa Secretaría resultaría perjudicial pa ra el eficaz y coordinado desarrollo de todos los trabajos al dividir las responsabilidades en diferentes dependencias, perdiendo la unidad de acción requerida, juzgándose conveniente la creación de un organismo que dentro de la Secretaría de Recursos Hidráulicos pueda hacer el estudio y los diseños de las obras para ejecutar y la realización de ellas bajo su responsabilidad y con una organización relativamente descentralizada, atendiendo las sugerencias de todas y cada una de las demás Secretarías y aprovechando su cooperación

---

<sup>1/</sup> Ibid.

en cuanto concierna a sus funciones; y que este organismo tenga facultades para resolver y la libertad ne necesaria para el manejo de fondos a fin de hacer más expedito su trabajo." 8/

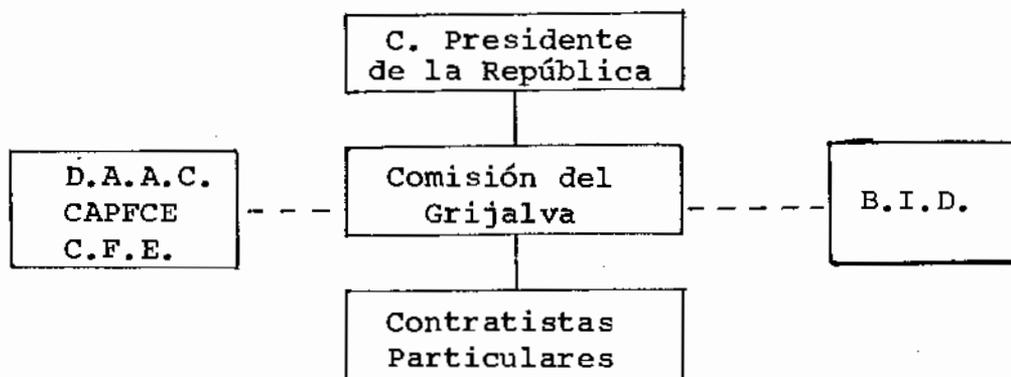
32. Un aspecto operacional a notar de interés, es que la entidad federativa es reconocida como la unidad de acción en las comisiones de los ríos establecidas en la Secretaría de Recursos Hidráulicos. Las comisiones operan en las unida des federativas enteras, aunque técnicamente se tenga que salir más allá de la cuenca del río. Es así como en la prác tica hay una ineracción con las autoridades de los Estados, ya que estos interceden ante el gobierno federal para que se les asigne fondos para las comisiones. El presupuesto de la Comisión del Grijalva, por ejemplo, es de aproximadamente \$300 millones de pesos y ejerce en los Estado de Tabasco y Chiapas en su totalidad. Como comparación, el presupuesto del Estado de Tabasco fué de aproximadamente \$225 millones de pesos en 1973; así que el Estado está interesado en que se le asignen fondos a la Comisión, si es que no se le asignan a él directamente. Un proyecto como el de la presa en los raudales del Mal Paso fué definido gracias a la intervención del gobernador de Tabasco ante el Presidente de la República por las razones obvias de la contribución al desarrollo del Esta do que la construcción de una presa traerá.

---

8/ Ibid.

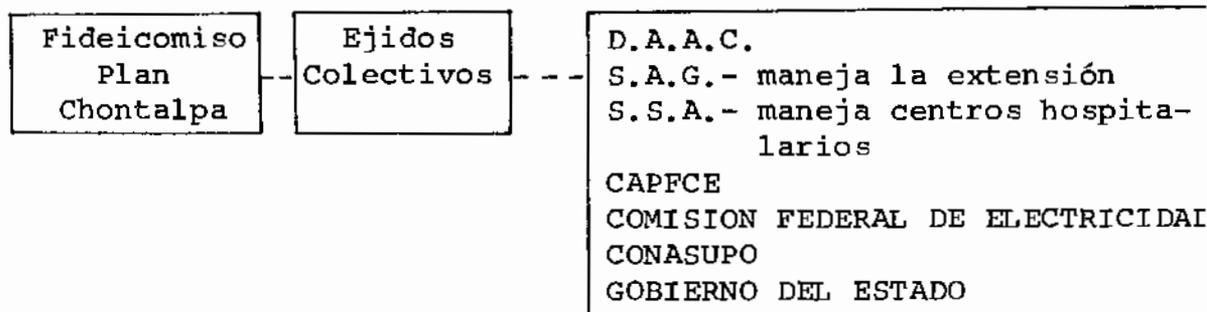
33. El Plan Chontalpa es muy interesante desde el punto de vista de como se manejaron los recursos e interaccionaron diferentes organismos federales y estatales para llenar los objetivos. La reestructuración de la tenencia de la tierra, una actividad pré-requisito al desarrollo de la región, la hizo la dirección de Asuntos Agrarios y Colonización auxiliada por el equipo catastral de la Comisión. Luego que la tenencia de la tierra estuvo reestructurada, la Comisión procedió a las obras de infraestructura agropecuaria (drenes, irrigación, la creación de una escuela de extensión agrícola, etc.) y a construir obras de capital social (agua potable, electrificación, carreteras, alcantarillado, centros de salud, escuelas, etc.). Una vez estructurada la región en todos los órdenes y que las diversas funciones estuvieron normalizadas, se entregaron las obras a las dependencias correspondientes. La Secretaría de Salubridad así, tomó posesión de los centros de salud, la Secretaría de Educación Pública tomó posesión de las escuelas primarias, la Comisión Federal de Electricidad de las instalaciones eléctricas, etc.. Se puede decir entonces que existieron dos estructuras administrativas: una estructura organizacional para la planificación y construcción de las obras de infraestructura y otra para la operación de la zona después

de que estas obras estuvieron terminadas. La estructura institucional que existió para la planeación y construcción de las obras fué la siguiente:



34. El Banco Interamericano de Desarrollo que dió un préstamo de aproximadamente el 47% de la inversión de \$ 775 millones de pesos tuvo una actuación vigiladora y asesora. Y he ahí su relación institucional con el proyecto. Un aspecto organizacional administrativo de interés es que todas las obras de construcción fueron realizadas por el sector privado, ya que se dieron a contrato a empresas constructoras privadas.

35. Para la operación de la zona existe la siguiente estructura institucional:



36. La operación e interrelación de los organismos se explica a continuación:

37. El Fideicomiso Plan Chontalpa que fué creado por Decreto Presidencial en julio de 1972, proporciona el crédito agropecuario a los ejidos de la Región de la Chontalpa, pues una de las limitaciones del crecimiento de la zona era la disponibilidad de fondos de crédito para la compra de semillas, tractores, etc. necesarios para los diferentes tipos de siembra. El patrimonio del fideicomiso fué de \$25,000,000 inicialmente y hasta 1973 se han erogado \$52,000,000. El Comité Técnico del Fideicomiso es quien dirige sus actividades y está integrado por el Gobernador del Estado de Tabasco, quien es su presidente, y por representantes de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, Secretaría de Agricultura y Ganadería, Dirección de Asuntos Agrarios y Colonización, Banco Nacional Agropecuario, Banco del Sureste y la Liga de Comunidades Agrarias de Tabasco.

38. Es interesante notar que el fideicomiso a través de sus políticas crediticias es el que regula la mezcla de las siembras en la Región de la Chontalpa. Es así como durante diferentes períodos se ha estimulado la siembra de un tipo de producto y durante otros períodos se ha estimulado la siembra de otro tipo de producto. El Plan Chontalpa

consistió no sólo en la instalación de la infraestructura necesaria para la agricultura, en prever la integración social, sino también en la provisión de crédito para el desarrollo acelerado del área.

39. Es de sumo interés e importancia notar que el organismo crucial para el desarrollo de la zona es el ejido colectivo, que opera como una empresa agropecuaria con su particular reglamento interno. Existen 22 de ellos en las 81,000 has. que constituyen la primera fase del Plan Chontalpa. Cada ejido consta de aproximadamente 200 familias en que cada familia tiene derechos ejidales a 15 has. Aunque todos los ejidos tienen básicamente la misma estructura organizacional, su productividad y selección de siembras es diferente entre ejidos, ya que actúan independientemente entre ellos. En cada ejido el cuerpo que maneja el ejido es la Asamblea General formada por todos los ejidatarios y que elige a una junta directiva quien es la encargada de los aspectos administrativos cotidianos. La planilla que pierde las elecciones se convierte automáticamente en el Comité de Vigilancia. Los ejidos se pueden auxiliar técnicamente, si así lo desean, con los equipos técnicos de la Comisión del Grijalva o del Fideicomiso del Plan Chontalpa.

40. La participación de los ejidatarios en las utilidades

de los ejidos es muy peculiar e interesante para propósitos de una presentación ante un congreso internacional. Los ejidatarios tienen una triple participación: la primera, a través del producto de las 2 has, de la parcela familiar para autoconsumo, la segunda, a través de sus derechos ejidales de las 15 has. que poseen, y la tercera y más importante, a través del número de jornadas en que hayan participado en la siembra y la cosecha. Así que el ejido mismo depende internamente de la iniciativa privada y el producto se distribuye no uniformemente, sino de acuerdo al esfuerzo individual.

41. Con respecto a la integración social de la zona del Chontalpa, se tuvo cuidado de que los campesinos se integraran; para ese propósito la Dirección de Promoción Social de la Comisión del Grijalva tuvo trabajadoras sociales quienes ayudaron en la integración social del campesino a su nuevo ambiente, ya que la transición de rancho a casa de cemento con facilidades de agua, gas y electricidad no es sencilla. Promotores técnicos también asistieron inicialmente con la programación y técnica agropecuaria. Al presente, la Comisión del Grijalva estimula las parcelas escolares y las parcelas de la mujer para la mejor integración social de las comunidades ejidatarias.

42. Un aspecto social interesante también es que se estableció la Escuela Agropecuaria Administrativa para los hijos de los campesinos egresados de las escuelas primarias de la Zona de la Chontalpa; los muchachos ahí pueden obtener una especialización en maquinaria agrícola, agricultura o ganadería.

d) Evaluación

43. El Plan Chontalpa se puede decir que definitivamente cumplió con los objetivos de elevar la productividad de la zona y por ende el nivel de consumo e ingreso de los habitantes. La pregunta razonable de hacer en una evaluación es: ¿ a qué costo? Se invirtieron \$775 millones de pesos. La relación de la producción del área se muestra en el cuadro 1, de donde se puede computar que de 1968 a 1973, en promedio, la producción se duplicó durante cada año, o sea una tasa de crecimiento de aproximadamente el 100% anual, pero de 1971 a 1973 la tasa de crecimiento fué solamente de 16% al año.

44. El incremento del ingreso per capita es otro indicador del desarrollo de la región; en 1968 el ingreso per capita era de \$900.00 pesos, o sea aproximadamente \$5,000.00 pesos por familia. En 1973 el ingreso per capita fué de \$1,200.00, lo cual hasta el momento no es muy alentador.

## CUADRO I

Producción Agropecuaria de la Zona del Chontalpa

	1968	1.5
	1969	4.1
	1970	18.6
	1971	40.3
	1972	46.0
*	1973	<u>56.0</u>
		166.5

\* Estimada

Los funcionarios de la Comisión mantienen que los resultados se esperan a un plazo de 25 años o sea en el año 1993.

45. Industrias derivadas de la actividad agropecuaria se están instalando en la Región de la Chontalpa; por ejemplo se está instalando un ingenio de azúcar con capacidad de un millón de toneladas anuales que es una consecuencia directa del Plan Chontalpa. Se han instalado cinco empacadoras de plátano en los ejidos, varias postas lecheras de propiedad ejidal, tiendas de consumo de propiedad ejidal, y secadoras y fermentadoras de cacao. Se tienen planes para rastros, molinos de arroz, fábricas para alimentos de consumo animal, remolques refrigeradores y plantas procesadoras de plátano evaporado. Estas industrias, a consecuencia de los "efectos multiplicadores" iniciados por la inversión inicial, tomarán un tiempo en desarrollarse y en tener un impacto en la economía de la región.

46. Una teoría que explica el crecimiento de una región es la llamada teoría de la base de exportación. Esta teoría postula que una causa del desarrollo es que el hecho de que una región tenga una ventaja comparativa en un producto y pueda especializarse en él para exportarlo a otras regiones; al aumentar la producción de ese producto se generan encadenamientos hacia adelante y hacia atrás y otras industrias, relacionadas con el producto de la ventaja comparativa, se establecen. En la Chontalpa, el plátano es lo más cercano al producto sobre el cual se puede establecer una base de exportación. El plátano de la Chontalpa consistió en el 70% del plátano de Tabasco que en turno consistió en un 18% de la producción nacional. La Chontalpa y Tabasco exportan plátano a otras regiones. Es interesante también determinar nuevos productos agrícolas en la región; un producto que no se producía antes de que el Plan Chontalpa se pusiera en efecto, es el arroz. Es un producto nuevo en la zona, que fué generado directamente por el Plan Chontalpa. Se trajeron expertos de la China para tecnificar el cultivo del arroz.

47. En el orden social, la población vive mejor higiénicamente, educacionalmente, culturalmente, en fin, en todos los órdenes, relativo a como vivían antes del plan. La

transición del rancho a la casa de cemento con agua potable y demás facilidades fué exitosa. Trabajadores sociales facilitaron esta transición. Existen beneficios directos e indirectos; los indirectos ya fueron discutidos. Las familias directamente beneficiadas fueron las 4,000 familias que integran los 22 centros de población de los ejidos del Plan Chontalpa. Han existido efectos secundarios y terciarios en tanto la generación de industria y comercio, pues la población de Cárdenas, Tabasco, el centro de población donde reside la Comisión del Grijalva creció de 6,000 habitantes en 1965 a 25,000 habitantes en 1973, lo cual es un crecimiento del 19% por año. <sup>9/</sup>

48. Los gastos directos fueron entonces de \$775 millones de pesos, esto sin contar los \$1,100 millones de pesos de la Presa Netzahualcóyotl en los raudales del Mal Paso; esta presa fué construída con el doble propósito de generar electricidad para 17 Estados y para controlar las aguas que inundaban la región de la Chontalpa. La producción del área aumentó a un ritmo del 100% por año de 1968 a 1973

---

<sup>9/</sup> Calculado con la fórmula  $y_2 = y_1 r^{n-1}$   
donde:

$y_1$  = población inicial = 6000  
 $y_2$  = población final = 25000  
 $n$  = número de años = 9  
 $r$  = tasa de crecimiento.

(natural para un programa en su etapa inicial), pero la porción de este crecimiento que correspondió de 1971 a 1973 fué sólo de 16% por año. Los beneficios futuros se deben descontar a cierta tasa (tal vez el 10%). Asumiendo que el producto bruto continuará creciendo al 16% por año y no tomando en cuenta el interés del préstamo del B.I.D., y no tomando en cuenta que el valor bruto de la producción no son solamente beneficios netos (o sea el valor agregado de la región) puesto que ahí va incluido el valor de las materias primas que se emplearon en la producción, se calcula<sup>10/</sup> que la inversión se pagará en 20 años, o sea para 1987. Si tomamos en cuenta como se debe, sólo el valor agregado, que es aproximadamente el 50% del valor del producto bruto, la inversión tomará aproximadamente 35 años para pagarse, o sea, en el año 2002. Esto trae consigo la pregunta de que

<sup>10/</sup> Usando los datos del Cuadro 1 y proyectando el crecimiento del producto al 16% por año, el flujo de beneficios descontados al 10% es como sigue:

<u>AÑO</u>	<u>BENEFICIO</u>	=	<u>\$</u>
1968	1.5/(1.10)	=	1.4
1969	4.1/(1.10) <sup>2</sup>	=	4.0
1972	4.6/(1.10) <sup>5</sup>	=	28.6
1973	56/(1.10) <sup>6</sup>	=	31.6
1974	(56) (1.16) (1.10) <sup>7</sup>	=	33.0
1975	(56) (1.16) <sup>2</sup> /(1.10) <sup>8</sup>	=	35.2
1987	(56) (1.16) <sup>14</sup> /(1.10) <sup>20</sup>	=	<u>66.5</u> 780.1

Notar que la inversión, sin contar la presa, fué de \$775 millones de pesos.

si en México no habrían otros proyectos de inversión que fueran de mayor rendimiento.

e) Puntos de interés para el congreso internacional

49. El Plan Chontalpa es un verdadero plan de desarrollo integrado para una región; no sólo se desarrolló la infraestructura necesaria para el desarrollo económico, sino que se integró socialmente a la familia en su nuevo ambiente a través de la labor de trabajadoras sociales y programas como "Esfuerzo Propio, Ayuda Mutua".

50. El Plan Chontalpa usa el ejido como instrumento de desarrollo lo cual es muy original. Los ejidatarios aportan sus derechos agrarios como capital base y su esfuerzo personal como capital de trabajo. No conozco otro plan similar.

51. La Comisión estructurada como una "empresa descentralizada" dentro de una Secretaría es un organismo eficiente de inversión; los pocos niveles administrativos la hacen un organismo ágil de llenar los objetivos que se le asignan.

52. La estrategia del desarrollo regional fué la de proveer la zona con la infraestructura para luego dejar la operación en manos de las dependencias correspondientes ya existentes que lo podrían hacer más eficientemente.

53. La mezcla de la producción de cultivos es controlada

por las políticas crediticias del Fideicomiso Plan Chontalpa, el cual toma en cuenta condiciones de mercado para la determinación de sus políticas.

54. Las comisiones estructuradas como la del Río Grijalva han demostrado tener una longevidad relativamente larga y sobreviven a cambios de Gobierno; la Comisión del Grijalva por ejemplo, fué constituída en 1951.

55. Las empresas privadas se utilizaron para hacer los trabajos de construcción en su totalidad, ya que los trabajos físicos fueron dados por contrato. Es interesante esta interacción sector público-sector privado para el desarrollo.

56. Asistencia técnica fué y es suministrada a los campesinos a través de promotores de la Comisión y por la Estación Agrícola Experimental; la Escuela Agropecuaria Administrativa es un organismo que a través de capacitación a hijos de campesinos continúa brindando asistencia técnica al proyecto.

57. En resumen, el Plan Chontalpa fué un plan de desarrollo agropecuario diseñado por la Comisión del Grijalva y donde el objetivo fué la integración no sólo económica sino social de la población a través de los instrumentos de la tenencia de la tierra, la habilitación de una infraestructura

extensa, y dejando la responsabilidad misma del desarrollo económico a los ejidos colectivos.

## 2. Comisión Nacional de las Zonas Áridas

### a) Historia

58. En las giras por el país, el entonces candidato a la presidencia, C. Luis Echeverría Álvarez, encontró una cantidad de peticiones para obras y programas que tuvieron en común lo siguiente:

1. Las necesidades requerían un programa de acción integral.

2. Fué posible definir o limitar el campo de acción - por razón de que los problemas eran similares - a las llamadas "zonas áridas".

59. Sobre todo se encontró al nivel nacional que las atenciones del sector privado tanto como el público se han concentrado durante la historia de México a las zonas que, por razones de sus buenas condiciones naturales y por la facilidad en que se podían explotarlas, no tenían mayores obstáculos para el desarrollo. Lo lamentable de esta situación es que las zonas áridas comprenden un 41% del país con 17% de la población y realmente requieren un esfuerzo especial para sobrepasar las dificultades que se encuentran actualmente.

60. El organismo fué creado por el Decreto publicado en el Diario Oficial de fecha 5 de diciembre de 1970 (Artículo 3º). El 9 de abril de 1973, posteriormente, se publicó el Decreto que señala las facultades de la Comisión para promover y ejecutar los programas específicos que se pueden considerar a corresponder a los objetivos de la Comisión.

61. Los límites geográficos de acción se establecieron bajo el criterio científico de la definición de zonas semi-áridas (250 a 500 milímetros anuales de precipitación) y las zona desérticas (250 milímetros anuales para abajo). Las zonas áridas abarcan una superficie de 806,663.44 km<sup>2</sup>; 19 Estados con 534 municipios son los que tienen terrenos áridos sobre los cuales tiene como campo a trabajar la Comisión.

b) Objetivos

62. En términos generales, los objetivos de la Comisión son los siguientes:

"El estudio, promoción y coordinación de las obras de infraestructura e industrialización de los recursos del desierto, para lograr un mejor desarrollo socio-económico de la población, en estrecha colaboración con las diferentes dependencias tanto federales como estatales, ejecutoras directas de las obras respectivas." 11/

63. Se han establecido los siguientes instrumentos para

---

11/ Diario Oficial. Decreto por que se crea la Comisión Nacional de las Zonas Áridas. Gobierno Federal de México, D.F., sábado 5, diciembre 1970.

lograr los fines de la Comisión:

"La facultad para crear y organizar las empresas e industrias que estime necesarias para ejecutar y desarrollar los programas específicos de explotación, industrialización y comercialización de los productos que se obtengan del aprovechamiento de los recursos de propiedad nacional, ejidal y comunal que se localicen en las zonas áridas.

"Establecer centrales de maquinaria, para proporcionar los servicios concernientes a los cultivos agrícolas de los núcleos agrarios.

"Obtener (de los Bancos del Sistema Nacional de Crédito Oficial) los empréstitos o financiamientos que convenga invertir en los programas de desarrollo económico en beneficio de los ejidos y comunidades de las zonas áridas.

"Crear centros regionales de adiestramiento industrial ejidal, a fin de capacitar a los campesinos en las técnicas industriales, así como en materia de administración de mercados.

"Celebrar convenios con las universidades, institutos, tecnológicos y centros de enseñanza superior del país para que los ejidos y comunidades de las zonas áridas y las empresas que establezca la Comisión reciban la asistencia de los pasantes de las carreras que deban prestar servicio social." <sup>12/</sup>

64. Se puede observar que los instrumentos han sido diseñados con buena relación a los objetivos y por lo tanto la Comisión, en su primera etapa de programas, ha logrado cumplir con sus fines. Una parte importante del trabajo de la Comisión, que no señala la lista de instrumentos, es el estudio de factibilidad de estos proyectos y programas y a la eficacia de esta labor se debe el éxito que han tenido las obras de la Comisión. Con la experiencia y la evaluación de los programas que se están realizando habrá otros

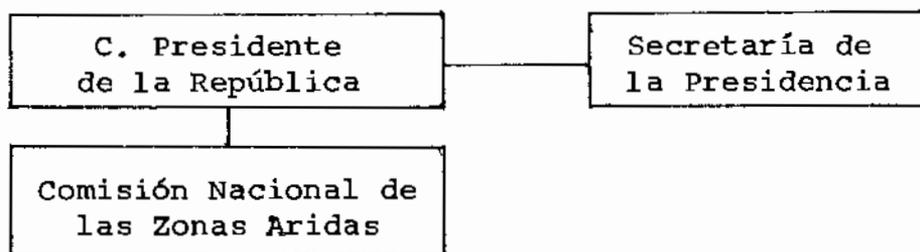
---

<sup>12/</sup> Ibid.

instrumentos, pero por ahora se ve que existe presencia y claridad de los objetivos en los esfuerzos de la Comisión.

c) Estructura administrativa

65. La Comisión se puede describir como un organismo descentralizado que responde directamente al Presidente de la República, a través de su Secretaría. Comparado con otros organismos descentralizados que fueron creados bajo la dirección de alguna de las dependencias, como es el caso del Plan Chontalpa, la Comisión, teóricamente, goza de un grado de autonomía bastante grande. No obstante es importante notar que, por diseño de la Comisión, el Presidente del Consejo Directivo es el Secretario de Agricultura y Ganadería, y que es cierto que se siente la influencia de esta dependencia. El organigrama de la Comisión, en su forma más básica, es el siguiente:



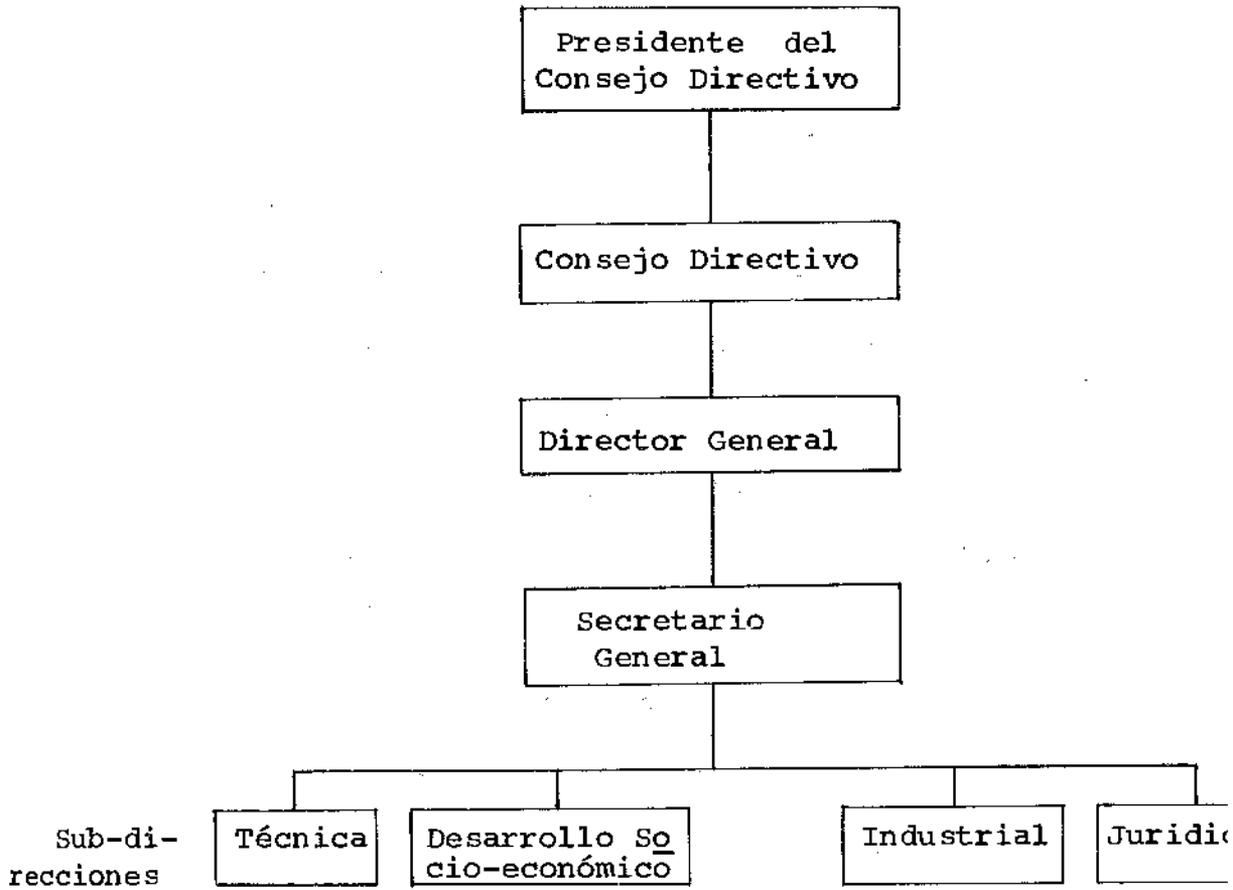
66. La suprema autoridad de la Comisión reside en el Consejo Directivo, cuyo Presidente es el Secretario de Agricultura y Ganadería, como ya se explicó. Formando parte de la Comisión están los subsecretarios designados por los

titulares de las Secretarías de Industria y Comercio, Agricultura y Ganadería, Obras Públicas, Recursos Hidráulicos, Salubridad y Asistencia. Además, un Secretario General del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

Más los Sub-directores generales de: Instituto Mexicano de Comercio Exterior e Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular; y un representante de cada uno de los gobiernos de Aguascalientes, Baja California Sur (Territorio Federal), Baja California, Coahuila, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas.

67. La estructura interna de la Comisión se puede representar de la siguiente manera:

ESTRUCTURA INTERNA DE LA COMISION NACIONAL DE LAS ZONAS ARIDAS



68. Por parte de su cuerpo administrativo, la Comisión tiene un equipo básico que se aumenta cuando es necesario, para asesorar los proyectos y programas que tiene a su cargo. Entonces, en un momento dado, se entiende, la Comisión puede contar con la escala organizacional que le conviene y, pues, es óptima.

69. La Comisión, en función de su papel coordinador e iniciador de proyectos y programas, se puede entender como agencia especial. Su creación se debió a la necesidad de estudiar las zonas áridas y promover acciones adecuadas hacia ellas por razón de que la forma en la cual se realizan estas funciones actualmente (con respecto a las líneas políticas) no corresponde a las necesidades creadas por condiciones físicas.

70. Las prioridades, en cuanto se refiere a los proyectos, están sujetas a una serie de condiciones políticas. Debido al hecho de que la Secretaría de la Presidencia tiene el poder último en autorizar proyectos, se puede decir que la estructura de decisiones externas es más importante que la interna, pero es seguro que las ideas y deseos del Director llevan el máximo peso internamente.

71. Los distintos niveles del gobierno con los cuales tiene que tratar la Comisión determinan la forma de coordinación.

A veces, especialmente cuando se trata de una coordinación con niveles que no tienen poder directo de tomar decisiones, se dificulta mucho el obtener los fines deseados. Generalmente, por la jerarquía del gobierno y de la Comisión, se puede entender que la forma de coordinación es autocrática.

72. En general, el funcionamiento de la Comisión, en su papel como promotor y coordinador de proyectos y programas, se puede describir de la siguiente forma:

1. La Comisión, a través de su equipo técnico, define una área o zona que tiene un problema o aspecto que ella puede tratar por medio de un proyecto o programa. La definición, por la Comisión, del dado problema puede surgir de la Comisión, del nivel presidencial, o de la zona misma.

2. La Comisión hace sus estudios sobre el problema y presenta un programa, con presupuesto, a la Secretaría de la Presidencia.

3. La Secretaría de la Presidencia, en colaboración con las dependencias y a través de la Presidencia, sostiene conversaciones sobre el programa llegando a un acuerdo con la Comisión acerca de la cantidad de dinero disponible para realizar el trabajo.

4. A través de la Dirección de Hacienda, se asignan a

las diferentes dependencias las cantidades de dinero que han sido aprobadas. La Comisión asesora los trabajos pero no tiene control de administración de presupuestos.

5. La Comisión, por medio de su equipo técnico, asesora los trabajos de las diferentes dependencias que están encargadas de elaborarlos y ejecutarlos.

73. En algunos de los programas y proyectos la Comisión ha contado, a través de otras dependencias o por si sola, con la colaboración (financiamiento) de instituciones de mercado financiero, como el Banco de Comercio Exterior (a través de fideicomisos) y los bancos del sistema nacional de crédito oficial.

d) Evolución

74. Por el poco tiempo que tiene la Comisión trabajando, no se ha hecho un análisis de los resultados y no existen cifras adecuadas para hacerlo, pero se puede hablar de unas conclusiones tentativas:

1. La forma en que funciona la Comisión, como promotora y asesora de proyectos, ha dado un buen resultado tanto por que no se está duplicando una función, como por el hecho de que la Comisión puede dedicarse a la planificación de proyectos y no a la ejecución directa de ellos.

2. La Comisión interviene en proyectos y programas de

escala mediana y pequeña y deja las obras grandes a las dependencias de modo mayor, evitando una competencia y trabajando a una escala que se puede manejar, por lo menos al principio, con facilidad.

3. Los 11 programas regionales que tiene la Comisión han proporcionado infraestructura y servicios a muchas personas que no hubieran tenido tantos beneficios sin la intervención de la Comisión.

4. Por medio de los estudios de la Comisión, se están abriendo nuevos campos de trabajo para los habitantes de las zonas áridas con tecnologías nuevas para el aprovechamiento de los recursos naturales de estas áreas; también la Comisión ha logrado fomentar industrias con este mismo propósito. Por ejemplo, se trata de aprovechar industrialmente la vegetación espontánea de las zonas áridas tal como se hace con el hule de Guajule, el que se puede emplear como materia para la elaboración de llantas, mangueras, etc. La Comisión ha auspiciado estudios de factibilidad para utilizar el hule del Guajule como sustituto de las importaciones de 30,000 toneladas de hule brasileño.

75. Los problemas que la Comisión ha encontrado son los siguientes:

1. La coordinación y el fomento de proyectos y programas

que no tienen origen con la Comisión, a través de la Secretaría de la Presidencia, es muy difícil. Esto se debe al hecho de que la Comisión no tiene poder directo, salvo en el recomendar proyectos.

2. No se han institucionalizado todavía los medios de acción ni las políticas y todo, por el momento, se establece al nivel del Director, cuyas acciones está sujetas a su experiencia y prejuicios personales.

e) Puntos de interés para el congreso internacional

76. La Comisión Nacional de las Zonas Áridas es un organismo descentralizado que realmente tiene la posibilidad de implementar un desarrollo integral por región, porque puede contemplar las necesidades y problemas de todos los sectores y no solamente de uno, como las dependencias principales. Por esta capacidad, teóricamente, es un avance en términos administrativos de como planear por región.

77. Se puede notar que la Comisión no tiene responsabilidad de ejecutar las obras y por esta calidad administrativa se evita una duplicación de esfuerzos, como se vió, por ejemplo, en el Programa Nacional Fronterizo, y se deja a las dependencias que deben ser las más calificadas en el país en esos asuntos y esas responsabilidades. De esta manera, la Comisión no le hace la competencia a las

dependencias mayores, sino coordina y puede ocuparse del estudio y la programación donde realmente hacer una contribución.

78. La Comisión, en sí, se comprende de cuatro sub-direcciones que tienen un número fijo de personas que se consideran como el equipo básico para su funcionamiento en la escala que actualmente se está trabajando. Cuando es necesario, según los requisitos técnicos de cada proyecto o programa, este equipo puede aumentarse. Esta característica administrativa permite al organismo tomar una orientación hacia los proyectos y programas y no a crear trabajos para el personal de la Comisión. Aunque el equipo básico debe formarse de un número suficiente para permitir el funcionamiento óptimo de la Comisión - para evitar problemas al otro extremo - este grupo de persona, tras experiencias con la implementación de proyectos y programas, tendrá un alto nivel de capacitación administrativa.

79. Aunque este esfuerzo sea notable por su forma original, y, como rumbo nuevo, tenga mucho valor, es importante notar que se ha visto cierta resistencia, por parte de las bases de poder existentes, en colaborar en los programas de la Comisión. Por ejemplo, se creó el campo de acción de la Comisión a base de un criterio científico, pero en la

actualidad es necesario conformar los programas y proyectos a líneas políticas, como de los Estados o municipios, para recibir apoyo y colaboración. Es lógico, también, que en casos donde la Comisión no tiene el poder de asesorar las actividades de una dependencia por razón de que no se trata de un programa de ella, existe poca necesidad de que las dependencias le hagan caso a las peticiones de la Comisión.

80. La creación de una Comisión Nacional para las Zonas Áridas pretende resolver el problema del desarrollo integral y quizás, en este momento, sea la solución apropiada para problemas de este tipo, pero ya que existen otros organismos que tratan con las mismas zonas, como la Comisión del Desarrollo Integral de la península de Baja California, se ve que el peligro en crear este género de organismo es que se atiende a una duplicación de esfuerzo al nivel de las regiones. Entonces, es válido concluir que la regionalización a través de organismos administrativos nuevos no es en sí la solución, sino que puede ser un vehículo y es necesario encontrar una escala óptima para el funcionamiento de estos.

### 3. Programa Nacional Fronterizo

#### a) Historia

81. El PRONAF es un fideicomiso de Nacional Financiera,

creado en el año de 1961 por un contrato de la Secretaría de Hacienda y Nafinsa. El Lic. Antonio J. Bermúdez fué su primer director y mantuvo este puesto hasta 1965 cuando se retiró. El programa tuvo su patrimonio propio; durante esos años se dispusieron de \$411 millones de pesos que se invirtieron así:

Construcciones y urbanizaciones	\$ 280 millones
Terrenos	84
Gastos administrativos	<u>47</u>
Total	411

82. Al terminar el período de dirección del Lic. Bermúdez hubo un paro de inversiones adicionales; de 1970 hasta la fecha, PRONAF ha funcionado como una inmobiliaria, administrando los terrenos, parques industriales, zonas comerciales y las puertas fronterizas que construyó.

83. No ha sido el PRONAF el único organismo de desarrollo que ha ejercido en las zonas fronterizas, especialmente la norte; en 1966 las Secretarías de Hacienda y de Industria y Comercio principiaron el Programa de Industrialización de la Frontera Norte de México. Este programa fué establecido para estimular maquiladoras a situarse en la frontera usando los estímulos fiscales como instrumento principal. Cabe hacer notar que desde 1933 existen zonas y puertos

libres en algunos lugares de la frontera, y el Programa iniciado en 1966 fué para reorganizar y actualizar programas "durmientes".

84. En 1972 se creó la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo de las Zonas Fronterizas, con la Secretaría de Hacienda, Secretaría de Industria y Comercio y la Secretaría de Agricultura y Ganadería como miembros participantes. Esta Comisión tiene los mismos objetivos que PRONAF tuvo, pero sin patrimonio propio. Esta Comisión sólo maneja estímulos fiscales y políticos y trata de inducir donde sea necesario la intervención de dependencias existentes, tales como la Secretaría de Obras Públicas para obras físicas. La filosofía del C. Presidente Luis Echeverría al crear este organismo fué que, si existía una dependencia gubernamental que era especialista en construcción, ella las debería hacer para aprovechar sus eficiencias operacionales, en vez de duplicar, de nuevo, estas funciones. Aquí se nota una diferencia y una evolución en el modo de pensar sobre asuntos administrativos del desarrollo como operó el PRONAF (que manejó tanto los estímulos fiscales y políticos, como la ejecución de obras de construcción) y como opera la Comisión Intersecretarial.

85. Otro tipo de organismo que se vigorizó recientemente

/y que

y que tiene que ver con asuntos fronterizos, son las Juntas Federales de Mejoras Materiales, que tienen como participantes a representantes del Gobierno Federal, de los Estados, de los municipios y del sector privado. Estas juntas tienen como oficio la ejecución de obras físicas. Los fondos de estas juntas son parte subsidio del gobierno y parte de impuestos por motivo de importación y de exportación.

86. Un resumen de las fechas vigentes de estos organismos que se han establecido para tratar de los asuntos fronterizos, se presenta a continuación:

1961-1965: PRONAF con estímulos fiscales y físicos de construcción.

1965-presente: PRONAF con administración de bienes.

1966-presente: Programa de Industrialización de la Frontera Norte de México.

1972-presente: Comisión Intersecretarial para el Desarrollo de las Zonas Fronterizas.

1972-presente: Juntas Federales de Mejoras Materiales.

b) Objetivos

87. El Gobierno del Lic. Adolfo López Mateos planteó como consecuencia de una serie de problemas y condiciones que se presentaron en la región - o mejor dicho cinturón - que es la frontera norte de México, dos principios para el

PRONAF:

"1. La intervención del Programa Nacional Fronterizo en el curso de las actividades económicas de las regiones limítrofes de la República Mexicana tenderá, en todo momento, a la elevación del nivel de bienestar de que disfrutaban actualmente sus moradores.

"2. El PRONAF estará atento y tratará de lograr por todos los medios que estén a su alcance, que los beneficios de la acelerada evolución de nuestras regiones fronterizas contribuyan en forma creciente al fortalecimiento y al progreso de la economía general del país, intensificando cada vez más los vínculos físicos, culturales y económicos que deben unir a todas las regiones." <sup>13/</sup>

88. Además fué establecida una serie de objetivos, que tienen un enfoque más específico de la problemática de la frontera. En breve son los siguientes:

1. Lograr que los productos nacionales concurren a zonas fronterizas. Había en esa zona mucha demanda para bienes y servicios, pero la demanda de los mexicanos era satisfecha al otro lado de la frontera y en 1960 la demanda mexicana para los bienes y servicios consumidos en las zonas fronterizas fué de \$221 millones.

2. Asegurar que el mercado importante que representa la zona fronteriza se refleje en un incremento en la producción nacional.

3. Alentar nuevas fuentes de ocupación en las zonas fronterizas.

4. Estimular los comités turísticos para incrementar

---

13/ Programa Nacional Fronterizo. s/f. Folleto del PRONAF.

el turismo familiar.

5. Robustecer la oferta de la producción artesanal de las regiones del país.

6. Dar oportunidad a los visitantes del exterior para que conozcan y adquieran productos típicos de artesanías latinoamericanas.

7. Mejorar la apariencia y características ambientales de las entradas.

8. Fomentar la superación del nivel cultural.

9. Exaltar valores de la historia y vida cultural de México, los cuales no estaban integrados a los habitantes de la zona.

10. Elevar el nivel de vida de los habitantes.

89. Hubo presencia de los objetivos del PRONAF en sus actividades por medio de los estímulos fiscales, construcción de obras y promoción de actividades culturales recreativas. Las actividades que el PRONAF realizó fueron consistentes con los objetivos que se había establecido.

90. También los incentivos de subsidios concedidos por el PRONAF, a través del gobierno federal, son consistentes con los principios y objetivos. Primero, se aligeraron los impuestos sobre ingresos mercantiles en ventas hechas en la zona de 20 km paralela a la línea divisoria. Segundo, les

/proporcionaron

proporcionaron subsidios de fletes ferrocarrileros para los productos mexicanos remitidos a zonas fronterizas.

El total de subsidios en 1962:	\$2,300,000	Ingresos mer-
		cantiles
	<u>1,900,000</u>	Fletes
	\$4,200,000	Total

El total de subsidios en 1970:	\$28,200,000	Ingresos mer-
		cantiles
	<u>27,900,000</u>	Fletes
	\$51,600,000	Total

Total en 10 años: 1962-1971: \$300,000,000

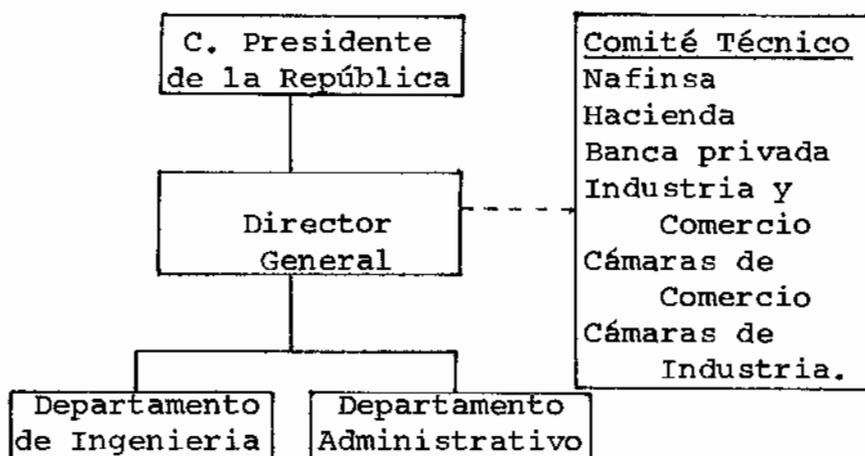
Los productos nacionales que han crecido más han sido los alimenticios.

91. PRONAF coadyuva a la autorización de la importación temporal de materiales, materias primas, componentes de maquinaria y equipo utilizable en la maquila de productos industriales destinados a la exportación. Así se promueve la ocupación de la mano de obra excedente; había hasta 1970, 179 empresas maquiladoras empleando 21,000 trabajadores mexicanos. Operan las industrias electrónicas, eléctricas, textiles, alimenticia y otras.

c) Estructura administrativa

92. Esta es una organización en que hubo un director de personalidad muy influyente con el gobierno del C. Presidente A. López Mateos, pero no con el gobierno de quien lo siguió; de ahí surgió parte de la razón por la que PRONAF

dejó de ser un organismo promotor y único en la programación del desarrollo fronterizo. El organismo era:



93. Para escoger proyectos de inversión y hacer planes había interacción entre el Comité Técnico y el Director General. Los planes se implementaban, eso sí, a plazo corto, en forma eficiente ya que habían pocos niveles administrativos. Tenían sus propios ingenieros y división constructora, pero, ya que la función de planear y ejecutar proyectos no existe, este cuerpo ha dejado de funcionar.

94. El PRONAF fué una organización nueva y no una reestructuración o expansión de las instituciones que existían y, por lo tanto, fué en ciertos aspectos una duplicación de esfuerzos como, por ejemplo, en establecer un equipo grande para la construcción de las puertas y centros comerciales; no utilizó el equipo y tecnología ya existentes de las diversas Secretarías de Gobierno.

d) Evaluación

95. La evaluación de las actividades del programa en cifras, como del crecimiento del producto bruto, ingreso per capita y empleo es muy difícil de hacer, ya que la transformación de la frontera se ha debido tanto a políticas de trabajo del lado sur como del lado norte; condiciones de nivel de salarios y política fiscal de los Estados Unidos, en términos de cobro de impuestos sólo por el valor agregado a los productos producidos en las maquiladoras de la frontera que regresan al lado norte. Sin embargo, es importante señalar la magnitud de las actividades de la maquila en la frontera, actividades propiciadas, al menos en parte, por el PRONAF. En la actividad de maquiladoras para el año 1970 se notaron las siguientes cantidades:

Capital (equipo, maquinaria y edificios)	\$	379 millones
Valor de la Producción		3, 712 "
Valor agregado		702 "
Salarios (promedio de \$13,000 por trabajador).		200 "

96. Un criterio evaluativo es el comportamiento de los productos mexicanos en las fronteras, que ha crecido de \$434 millones en 1961 a \$1,934 millones en 1970, lo que representa un crecimiento anual del 18%.

97. Cambios en el orden social se deben también considerar

a consecuencia de las actividades del PRONAF. Son muchos los cambios positivos en cuanto se refiere a cosas más subjetivas, como satisfacción social de los mexicanos de la frontera; conocen su cultura, consumen productos mexicanos y tienen una de las mejores perspectivas al desarrollo futuro del país.

98. Hubo varios problemas de origen administrativo e institucionales que influyeron en la operación del PRONAF:

1. El programa, porque fué creado a petición de un hombre, dependió mucho de él y no fueron bien institucionalizadas las relaciones y bases de poder.

2. Se estableció el programa con un fideicomiso sin previsión de un futuro papel como promotor de proyectos, pues nunca se hicieron planes a largo plazo.

3. Los instrumentos que seleccionó el programa para satisfacen los objetivos fueron muy tangibles y de concepción a corto plazo. Por eso, otras necesidades surgieron que requirieron otros tipos de acción y el PRONAF no pudo responder y se empezaron a establecer otros organismos.

4. Efectivamente, se aumentó el empleo, el turismo, la industrialización, la sensibilidad cultural, pero lo difícil es evaluar lo que dependió de los trabajos de la Comisión directamente y de que otros factores.

99. En este momento se puede apreciar que el caso del PRONAF es un ejemplo de como el gobierno federal ha experimentado con diferentes tipos de organismos para encontrar una solución óptima, pero, a veces, parece que ello da un paso hacia atrás en vez de hacia adelante. La situación fronteriza en esta etapa presente se encuentra en condiciones muy difíciles porque requiere una coordinación entre muchos organismos para lograr el desarrollo integral. Este problema fué previsto por Antonio J. Bermúdez cuando se fundó el PRONAF porque él quería crear una Secretaría de Asuntos Fronterizos. Se puede especular que el resultado de un organismo con una responsabilidad y autoridad mayor habría sido mejor que el que existe actualmente, pero hay que reconocer que el sector privado ha respondido en tal forma que la intervención del gobierno no fué tan necesaria como se pensaba, pues, quizás, lo que era necesario era sólo un manejo coordinado de políticas e inversión en vez de una Comisión en forma de empresa.

e) Puntos de interés para el congreso internacional

100. El PRONAF fué creado como un fideicomiso que es un tipo de forma administrativa muy de moda en México. Este tipo de organismo puede manifestarse en dos formas: a) activo, que son los fideicomisos que utilizan su situación

para crecer y promover sus actividades sobre un plazo largo, y b) passivo, que son los que gastan sus recursos en un plazo corto y siguen funcionando pero tratando sólo de la administración de bienes y no de promover programas nuevos: el PRONAF es de este último tipo.

101. Como ejemplo de los intentos del Gobierno Federal para tratar problemas de las regiones, se nota que el enfoque del PRONAF fué hacia proyectos a muy corto plazo y jamás se habló de una programación a largo plazo. De esto, se puede generalizar que la filosofía del Gobierno Mexicano en crear organismos descentralizados ha sido que estos tengan vidas muy cortas, desapareciendo después de construir algunas obras o cumplir programas pequeños. Esta política, como instrumento para implementar el desarrollo de una región, es todavía vigente, pero se han dado cuenta de que esta orientación hacia la crisis de infraestructura física falla cuando se trata de dejar, también, una estructura administrativa funcionando en la región para tratar con exigencias de otro orden.

102. En la evolución de los organismos descentralizados se nota que el PRONAF fué uno de los casos a que se asignó el poder de ejecutar las obras. Por lo tanto, al juicio del Gobierno Federal, ésta es una duplicación de esfuerzo

que no aprovecha los recursos existentes. La nueva forma de tratar esta función se puede apreciar en el caso de la Comisión Nacional de las Zonas Áridas (ver caso 2).

103. La influencia del llamado "personalismo" es muy obvia en el caso del PRONAF. Aunque se institucionalizó el programa en forma muy clara cuando llegó la administración nueva al nivel federal, el programa no fué una de las prioridades de este nuevo gobierno.

#### IV. CONCLUSIONES, GENERALIZACIONES Y PERSPECTIVAS

104. Se puede decir, a grosso modo, que en México los esfuerzos de desarrollo económico del sector público han sido canalizados para impulsar desarrollo sectorial y no desarrollo regional. Existen indicaciones de tipo político y social, eso sí, de que, en la coyuntura del país, se va a tomar una nueva dirección en la que se le dará más énfasis al desarrollo regional. El Presidente de la República así lo ha expresado en numerosas ocasiones en que se ha referido a nuevas políticas de descentralización y se ha mostrado descontento con el estado de desequilibrios regionales en que se encuentra el país. Se aludió también en el texto (sección I) que existe evidencia indicando que los costos

del congestionamiento exceden a las economías de la aglomeración en el D.F., lo cual revela que también las fuerzas económicas jalan en la dirección del desarrollo regional.<sup>14/</sup> Así se puede decir que el desarrollo regional con certeza va a ocurrir en México, quedando sólo por resolver las vías administrativas por las que se va a canalizar (ver punto 151).

105. Este esfuerzo de desarrollo sectorial a expensas del desarrollo regional se puede decir que ha sido consistente con las necesidades del país en la trayectoria de su desarrollo económico, que tuvo como meta la maximización de la tasa de crecimiento de la economía nacional. Según David

---

<sup>14/</sup> México es uno de los países de más desequilibrio regional del mundo. Usando la razón del ingreso per capita de la región más rica al ingreso per capita de la más pobre, Carrillo Arronte construye un índice que se reproduce a continuación:

<u>AÑO</u>	<u>PAIS</u>	<u>INDICE</u>
1959-1960	Gran Bretaña	1.20
1960	Holanda	1.48
1960	Bélgica	1.78
1961	Francia	1.80
1952	Estados Unidos	2.01
1955	Ecuador	2.31
1959-1960	Brasil	2.91
1960	Yugoslavia	3.14
1955-1956	La India	3.14
1960	Italia	3.33
1960	México	5.60

Barkin y Timothy King <sup>15/</sup>, el objetivo económico nacional es:

"el aumento del ingreso per capita con tanta rapidez como sea posible y proporcionar tanta ocupación productiva a la fuerza de trabajo."

106. Como es indicado por Carrillo Arronte <sup>16/</sup>, un modelo del desarrollo económico aplicable a México es el siguiente:

"a) Herencia socio-económica que forman la estructura capitalista y precapitalista que constituyen el lastre histórico.

"b) Etapa revolucionaria, en que se renuevan los obstáculos que forman el lastre histórico (tal como la reestructuración de la tenencia de la tierra).

"c) Etapa constructiva en que se pone énfasis en la creación de la oferta económica y en la que se construye la infraestructura misma necesaria para el desarrollo económico.

"d) Etapa distributiva en que se crea una demanda efectiva (al presente, las instalaciones industriales de México operan sólo al 60% de capacidad, lo cual indica que la demanda está muy por abajo de la oferta).

"e) Etapa evolutiva en la que existe una espiral de desarrollo en un marco de justicia social."

107. Las etapas no son mutuamente exclusivas y en un momento dado se presentan características de todas; México ha terminado, en términos generales, su etapa constructiva, que necesitó un organismo central fuerte, y está pasando a su

---

<sup>15/</sup> Barkin, David y King, Timothy. "Regional Economic Development: The River Basin Approach in Mexico." The University Press. Cambridge 1970.

<sup>16/</sup> Carrillo Arronte, Ricardo. et al. La Estrategia... op. cit.

etapa distributiva (distribuyendo espacialmente la actividad económica). Como se apunta en el mismo trabajo, los instrumentos para inducir el crecimiento económico son la sustitución de importaciones, el mercado externo y la demanda interna. En México, el primero se ha agotado, el segundo no es efectivo ya que los productos nacionales no han tenido éxito compitiendo en el mercado mundial y entonces queda al tercero ser el impulsor del crecimiento. La manera como la demanda interna se puede acelerar más efectivamente es redistribuyendo la actividad económica de regiones con un estado de adelanto económico (altos niveles de ingreso y por ende una baja propensión de consumo) a regiones con un relativo estado de atraso económico (bajos niveles de ingreso y por ende con una alta propensión de consumo).

108. El Lic. Aldo Piras sugiere, en el papel en que definió el marco conceptual para la ponencia, que hay cuatro niveles de planes regionales:

- "a) políticas ad hoc para hacer frente a los problemas particulares de determinada localización, tales como el subdesarrollo y el desempleo;
- "b) evaluación de problemas locales como problemas que afectan a regiones completas y requieren una política regional o plan regional;
- "c) integración de planes intraregionales en un plan nacional;
- "d) implementación completa de la política regional, el desglose del programa nacional en una serie de programas regionales de tal manera que parte de cada región contribuya al máximo crecimiento de la economía."

109. En México, tomando una mirada panorámica, la mayoría de los programas de desarrollo regional se coloca en la categoría a), con algunos aproximándose a la b). Así es como el Plan Chontalpa, la Comisión Nacional de las Zonas Áridas, el Plan Huicot, el PRONAF y otros se diseñaron ad hoc para hacer frente a problemas particulares de determinadas regiones. El Plan Lerma Asistencia Técnica y el Proyecto de las Truchas son los únicos que evalúan los problemas locales como problemas que afectan a regiones completas. En ningún momento los programas de desarrollo regional han sido la consecuencia de un diseño nacional que trate de incorporar las relaciones y áreas de complementación entre los diversos organismos.

110. En el futuro inmediato se estarán estableciendo los Comités para el Desarrollo Económico de Estados Individuales, los cuales serán coordinados por regiones a través de una nueva dirección en la Secretaría de la Presidencia, la Dirección de Desarrollo Regional; según relatado por un funcionario de dicha Secretaría en una entrevista, estos comités son de existencia reciente, 1971, pero, por la participación efectiva de los gobiernos estatales en ellos, se proyecta serán vías importantes del desarrollo regional.

111. Propone el Lic. Aldo Piras en el mismo papel, que el

proceso evolutivo del desarrollo regional tiene inicialmente:

"la meta de resolver los problemas sociales o económicos que se encuentran en áreas (regiones) particulares"

para luego:

"al final del enfoque (la etapa última del proceso evolutivo) es importante que cada región ofrezca su mayor contribución al plan nacional, ya que al cumplirse es te, la región resuelve sus problemas internos." <sup>17/</sup>

112. Por la misma evidencia que se apuntó en el punto 109, México se encuentra en la etapa inicial del proceso evolutivo, pues la meta ha sido resolver los problemas especiales. Es evidencia de ello los organismos mencionados en el punto 109.

113. En el mismo papel, el professor Piras propone que los organismos de desarrollo regional pueden estructurarse en tres grandes categorías:

- "a) un ajuste de las organizaciones del gobierno central a los requisitos que se presentan con la adopción de políticas regionales particulares;
- "b) los organismos toman forma del establecimiento de agencias especiales a las que se ha encomendado los problemas particulares de determinadas áreas;
- "c) los organismos incluyen la formación de su sistema de unidades territoriales dentro de la naturaleza de una organización intermedia entre el gobierno central y las autoridades locales menores."

114. En México se han usado variadas estructuras macro-

---

17/ Notas parentéticas adicionales.

-administrativas para organismos de desarrollo regional:

a) Juntas intersecretariales:

1. Con un coordinador planificador de influencia fuerte, tal como la Comisión Nacional de las Zonas Áridas. En ella el organismo coordinador es bastante autónomo, hace los planes y obtiene los recursos financieros para las diferentes Secretarías que integran la Comisión. De esta forma se aprovechan las eficiencias operativas de las dependencias permitiendo una especialización de la Comisión en nada más planear y coordinar.

2. Con un coordinador débil, tal como el Plan Huicot, en que el coordinador ni planifica ni coordina sino que resume ex post los trabajos desarrollados individualmente por las diversas dependencias.

3. Sin patrimonio propio, que tratan de promover el desarrollo a través del manejo de los estímulos fiscales induciendo obras de otras dependencias, tal como lo hace la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo de las Zonas Fronterizas.

b) Comisiones bajo una Secretaría de Gobierno. Organismos autónomos con unidad técnica y financiera que son como empresas descentralizadas dentro de la Secretaría. Son organismos ágiles que ejecutan rápidamente sus objetivos, tal

como las comisiones hidrológicas en la Secretaría de Recursos Hidráulicos.

c) Fideicomiso bajo directores influyentes e importantes, tal como el PRONAF.

d) Comités estatales para el desarrollo, tal como el Comité para el Desarrollo Económico de Yucatán, el de Oaxaca y otros, integrados por el gobierno federal, estatal y municipal y la iniciativa privada, a coordinarse regionalmente en el futuro por la Secretaría de la Presidencia. Estos comités de participación bisectorial identifican, promueven y programan actividades económicas, en los sectores agrícola e industrial que tengan perspectivas de rendir buenas utilidades, organizan las empresas para llevar a cabo las actividades y tienen programas de inversión y orientación a productores. Toman estos comités una perspectiva macro de la economía estatal y diseñan instrumentos para que ella alcance su capacidad máxima.

e) Las Juntas Federales de Mejoras Materiales de participación bisectorial.

115. En México, la categoría señalada como a) por el Lic. Aldo Piras, ha sido la más prevalente, pues las Juntas Intersecretariales y las Comisiones bajo una Secretaría, los mecanismos más usados hasta la fecha son

"un ajuste de las organizaciones del Gobierno Federal a los requisitos que se presentan con la adopción de políticas regionales particulares."

Se puede decir que la categoría b) no ha existido, pues organismos como la Comisión Nacional de las Zonas Áridas y el Plan Huicot son en realidad la categoría a) con un "disfraz".

Los Fideicomisos como el PRONAF, se manejan a través de una institución ya establecida, como lo es Nacional Financiera, S.A.. Los Comités Estatales de Desarrollo y las Juntas Federales de Mejoras Materiales caen dentro de la categoría c).

116. A pesar de que se han usado todas las estructuras mencionadas en el punto 113, la tendencia más generalizada en la estructuración administrativa de los organismos de desarrollo ha sido el usar las dependencias existentes del Gobierno Federal y no la creación de nuevas dependencias con sus propios equipos técnicos y de construcción física que dupliquen los de las dependencias existentes. Aunque en el caso de algunas comisiones parezca en la superficie que son organismos nuevos y autónomos, en realidad son instrumentos de coordinación de las actividades de las dependencias existentes y no son, por mérito propio, nuevas instituciones.

117. Los relativamente pocos esfuerzos de desarrollo regional que han ocurrido en México, han sido en su mayoría esfuerzos impulsados e iniciados por el gobierno central sin

una participación efectiva de los gobiernos locales. Esta "estructura institucional de los esfuerzos" ha sido consistente con el sistema mexicano de gobierno, o sea de un centralismo fuerte.

118. Aunque el objetivo de los organismos del desarrollo regional que han operado en México ha sido el "desarrollo integral" de las regiones sobre las que ejercen, estos se han dedicado por lo general a proveer las regiones con infraestructura, para que luego la integración económica y social ocurra por si misma. Si el hecho de proveer infraestructura vá, en la generalidad de los casos, a generar el desarrollo económico, es un punto que no se ha resuelto. Existe, eso sí, evidencia en el mismo México de regiones y subregiones a las cuales se les ha proveído de infraestructura pero que el desarrollo regional no ha continuado. 18/ Se puede decir que la infraestructura es una condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo regional, ya que la generación de capital en una región no garantiza por sí misma que las industrias se localicen en ella.

119. Las organizaciones administrativas de desarrollo regional han sido por lo general eficientes en llevar a cabo

---

18/ "Parques industriales fantasmas" que existen en Tenango, Nezahualcoyotl, El Oro, etc..

los programas de desarrollo establecidos, tales como la instalación de infraestructura como se apuntó en el punto 118. La limitante del éxito de estos organismos en términos de costo-beneficio ha sido la selección de los programas y proyectos de desarrollo. Estas decisiones han estado orientadas a maximizar el número de obras materiales que una administración hace. No han sido escogidas por técnicos con objetivos de rendimiento; no han sido escogidas para un desarrollo integral sino para lograr objetivos tangibles a corto plazo. Por ejemplo, para que se pague la inversión del Plan Chontalpa, el cual generalmente se cree es de un éxito rotundo, deben transcurrir un total de 35 años.

120. La coordinación de los programas de desarrollo regional ha sido a nivel de presupuesto, a través de la Dirección de Inversiones de la Secretaría de la Presidencia. No ha sido una coordinación ordenada ni planeada sino que ha sido una coordinación más bien política, ya que la Dirección no cuenta con la cantidad de personal técnico necesario para conducir las evaluaciones.

121. Los proyectos de desarrollo regional son seleccionados a través de dos procesos: una sugerencia de los organismos de desarrollo a la Secretaría de la Presidencia y otros por sugerencia del Gobierno Central. Cual de los dos

procesos es el más general no se puede afirmar con certitud, ya que hay diferencias marcadas entre dependencias; existen Secretarías, como la de Recursos Hidráulicos, que conducen un constante estudio de proyectos de inversión y otras, como Agricultura y Ganadería, que no lo hacen.

122. La entidad federativa ya se ha determinado como unidad de regionalización en la Secretaría de la Presidencia. Las mismas comisiones, del Grijalva por ejemplo, ejercen en todo el territorio de los Estados de Tabasco y Chiapas, no sólo de la cuenca de los ríos.

123. Las perspectivas de la estructura institucional bajo la cual se va a conducir el desarrollo regional están íntimamente ligadas a la orientación política que el gobierno tomará en el futuro, ya sea esta una orientación centralista o federalista. Hay indicaciones que en ambos casos las entidades federativas tendrán un papel más importante que el que han tenido hasta ahora. En la ausencia de toda retribución política, la estructura ideal y utópica para el desarrollo regional sería la reestructuración del territorio nacional en nuevas entidades federativas de acuerdo con puros lineamientos geográfico-económicos tal como se describió en el punto 106 y en la Sección I. Los "nuevos estados" podrían programar su desarrollo de acuerdo a sus ventajas comparativas

y especializarse a nivel nacional en el tipo de actividades económicas más idóneas. Claro está que la realidad política no permite esta reestructuración y entonces hay que estudiar las perspectivas posibles dentro de las restricciones de la coyuntura nacional, reconociendo eso sí, que cualquier estructura institucional será menos eficiente que la utópica descrita inmediatamente arriba.

124. Si la orientación del gobierno va a ser federalista de tal manera que las entidades federativas tengan una autonomía fuerte respaldada por un presupuesto adecuado, entonces el gobierno estatal será el vehículo crítico y principal del desarrollo regional. Prácticamente se podrá considerar al territorio nacional dividido en 32 regiones económicas, ya que si los Estados son autónomos, por definición no hay lugar para disposiciones exógenas a ellos. La ventaja obvia de este arreglo es que los Estados mismos son los más concededores de sus recursos y sus objetivos; ellos pueden entonces dedicarse a las actividades económicas que les parezcan más adecuadas. La desventaja más obvia es que la capacidad productora nacional no será explotada a su máximo, ya que los Estados individuales no están concernidos con externalidades afuera de su dominio político. Así se pueden desperdiciar posibles economías de escala y se pueden

duplicar actividades económicas que podrían ser llevadas a cabo más eficientemente (a menor costo unitario de producción) por un Estado particular.

125. Si la orientación va a ser centralista, entonces, por definición, los Estados no serán autónomos y las actividades económicas a las que se dediquen serán determinadas, y hasta cierto grado impuestas, por dictámenes del gobierno central. Un posible modelo bajo delineamientos centralistas pero con participación estatal es el de los Comités de Desarrollo Económico de los Estados Individuales (aludidos en el punto 110), coordinados fuertemente a través de la recién establecida Dirección de Desarrollo de la Secretaría de la Presidencia. Para tomar la mayor ventaja posible de las externalidades potenciales y para evitar duplicidad de actividades, la última palabra la tendrá que tener el gobierno central. Las ventajas y desventajas se reversan a las del caso de una orientación federalista. Cabe decir que este arreglo centralista coordinador que se discute en este párrafo es muy cercano a una estructura de desarrollo regional del cuarto nivel, como es definido por el Lic. Piras y repasado en el punto 108.

126. Más realísticamente la solución estará en un punto intermedio dentro de la gradiente determinada por los dos

extremos descritos arriba, pero es difícil predecir cual será este punto. 19/ Sí se puede decir que en todos los niveles gubernamentales y académicos existe el consenso que las estructuras ad hoc, hasta ahora las predominantes, no serán el futuro vehículo del desarrollo regional.

---

19/ Cabalmente este mismo año, la Secretaría de la Presidencia ha autorizado el gasto de más de \$10,000,000 para que las Naciones Unidas, a través de la CEPAL y NAFINSA, conduzca un estudio sobre "La Institucionalización del Desarrollo Regional en México."

V. APENDICE

LISTA DE CARACTERISTICAS DE LOS ORGANISMOS SOBRE  
LOS CUALES HAY QUE OBTENER DATOS

1. Preliminar

- a) Historia de la Organización; límites geográficos de acción; ¿ Cómo se establecieron?
- b) ¿ Tienen oficinas en el D. F. con material bibliográfico?
- c) Objetivos de la Organización:

Claridad

Presencia

Consenso

2. Organización

- a) Estructura macro-administrativa; del presidente para a bajo.
- b) Estructura administrativa interna:

Formal

- a) ¿ por funciones?
- b) ¿ por proyectos?
- c) ¿ geográfico?

Informal

- a) Estructura de decisiones
- b) Sociométrico

Estilo organizacional: burocrático-flexible.

c) Instrumentos

c) Instrumentos para satisfacer objetivos:

Claridad

Presencia

Consenso

d) Organización interna:

Comunicación con el presidente de la institución;  
personalidad del presidente; depende el organismo de él y  
su personalidad únicamente; dependen los recursos asigna-  
dos a la comisión de su personalidad e influencia, o ¿ de-  
penden de estudios de costo-beneficio?

e) Forma administrativa:

Ajuste o reestructuración del gobierno central

Agencia especial

Agencia formada por el gobierno central y autoridades  
locales menores.

f) Complejidad organizacional

g) Personal:

Cantidad

Reclutamiento

Selección

Inducción

Retención

h) Otros

h) Otros recursos:

Material

Equipo

Tierra

Tecnología

i) Mecanismo de adaptación (mecanismo de auto reforma y adecuación al medio ambiente)

j) Coordinación interna y externa: ¿ autocrática?

k) Control; autocrático

l) ¿Cómo se elije el director? ¿ Se prepara uno dentro de la organización?

m) Escala organizacional: ¿ óptima económicamente?

n) Financiamiento

Como se generan los ingresos

Hay autonomía financiera

Ingresos de impuestos

Grado en que la autoridad regional puede recurrir al mercado financiero.

o) Inversión ¿ Como se toman las decisiones? ¿ Quién las toma? Costo-beneficio; ¿ la comisión coordina nada más?

p) ¿ Quién hace los planes de utilización de recursos?

Agencia de gobierno, bancos ,etc.

Gobierno local; participación del gobierno local

¿ Hay coordinación con una agencia central?

Planes anuales, más largos.

### 3. Análisis de resultados

- a) Relación de egresos
- b) Crecimiento del área antes de la comisión y después:
  - Producto bruto
  - Ingreso per capita
  - Desempleo
- c) ¿ Industrialización inducida? Esfuerzos por atraerla
- d) Nuevos productos creados:
  - Agrícolas: nuevas siembras
  - Industriales: nuevos productos
- e) Numero de gente que se beneficia directamente
- f) Capital social generado:
  - Escuelas
  - Salud pública
  - Carreteras
  - Energía eléctrica
  - Irrigación
- g) ¿ Se creó una base de exportación?
- h) Coordinación con otros planes en el área
- i) Coordinación sectorial; agricultura-industria
- j) Innovación (grado de soluciones originales)

k) Adecuación

- k) Adecuación de soluciones al medio ambiente
- l) Problemas de implementación de planes
- m) Satisfacción social (en el medio interno de la organización así como en el medio externo como función del producto bruto de la institución). ¿ Hay retro-alimentación?
- n) Implementación: grado en que se siguen las directivas
- o) Longevidad y supervivencia; ¿ depende de cambio de gobierno?

VI. BIBLIOGRAFIA

1. Bassols Batalla, Angel. La División Económica Regional de México. UNAM, México 1967.
2. Barkin, David y King, Timothy. Regional Economic Development: The River Basin Approach in Mexico. The University Press, Cambridge 1970.
3. Carrillo Arronte, Ricardo. Ensayo Analítico Metodológico de Planificación Interregional en México. Fondo de Cultura Económica, México, D. F. 1973.
4. Carrillo Arronte, Ricardo. La Estrategia del Desarrollo Regional de México: Evolución, Magnitudes y Perspectivas. Plan Lerma Asistencia Técnica, México s/f.
5. Diario Oficial. "Decreto por que se crea la Comisión del Río Grijalva" México D. F.
6. Diario Oficial. "Decreto por que se crea la Comisión Nacional de las Zonas Aridas" Gobierno Federal de México, D. F., sábado 5 de diciembre de 1970.
7. Programa Nacional Fronterizo. Folleto del PRONAF s/F.

ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DE LA REGIONALIZACION  
BAJO CRITERIOS CULTURALES

Por: Dr. Humberto Tapia Sánchez

## INDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION . . . . .	82
1. La Investigación . . . . .	82
2. Método . . . . .	82
3. Limitaciones del estudio . . . . .	83
4. El concepto de cultura como criterio de regionalización . . . . .	83
5. Definición del problema . . . . .	84
II. PERFIL HISTORICO . . . . .	85
III. DESCRIPCION DE LA VIABILIDAD DE UN PLAN DE DESARROLLO INTEGRAL EN RELACION AL MEDIO GEO GRAFICO Y HUMANO . . . . .	92
1. El medio geográfico . . . . .	92
2. El medio humano . . . . .	94
IV. DESCRIPCION DE LA ORGANIZACION ACTUAL DEL PLAN HUICOT . . . . .	94
V. ANALISIS Y EVALUACION DE LA ADMINISTRACION DEL PLAN HUICOT . . . . .	101
1. Concepto de administración . . . . .	101
2. Concepto de objetivos . . . . .	101
3. Concepto y función de planeación . . . . .	103

	<u>Página</u>
4. Proceso de desarrollo de estrategias . . .	105
5. Organización . . . . .	106
6. Dirección y coordinación . . . . .	110
7. Implementación de operaciones . . . . .	112
8. Institucionalización de la organización. .	113
9. Instrumento de control. . . . .	115
10. Impactos sobre los beneficios del plan . .	116
VI. CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS PARA INVESTIGACIONES SUBSIGUIENTES. . . . .	118
VII. ANEXO: ANALISIS COMPARATIVO ENTRE PLAN HUICOT Y EL PATRIMONIO INDIGENA DEL VALLE DEL MEZQUI TAL . . . . .	127
VIII. BIBLIOGRAFIA . . . . .	134

## Introducción

## I. INTRODUCCION

### 1. La investigación

1. El presente proyecto tiene por objeto el análisis y evaluación de la administración de un plan regional de desarrollo que conceptualiza, como criterio para regionalizar, el nivel cultural de cuatro comunidades indígenas: Huicholes, Coras, Tepehuanes y Mexicaneros. Dicho plan se ha denominado "Huicot" usando las primeras siglas de los nombres de los grupos indígenas mencionados.

### 2. Método

2. El estudio está fundado en el enfoque conocido como análisis de sistemas, intentando estudiar las relaciones que se producen en cuatro subsistemas:

- a) subsistema de insumos
- b) subsistema de actividades
- c) subsistema de productos
- d) subsistema de objetivos

3. Para efectos del presente estudio se debe conceptualizar como un quinto subsistema el medio ambiente socio-cultural en el que se desarrolla la acción administrativa, así como el medio ambiente físico que tienen un marcado impacto sobre los esfuerzos de la organización para lograr sus

/finalidades.

finalidades.

### 3. Limitaciones del estudio

4. Deberá tomarse en cuenta que el estudio se ve afectado por limitantes de tiempo y de una escasa base de información administrativa. A fin de superar parcialmente la segunda limitante se recurrió al uso de técnicas de entrevistas personales con fuentes primarias claves y a la observación directa de campo sobre las operaciones del Plan Huicot.

#### 4. El concepto de cultura como criterio de regionalización

5. Usando la definición de cultura de Tylor (1900) como

"ese conjunto complejo que incluye conocimientos, creencias, arte, moral, ley, costumbre y cualquier otras capacidades y hábitos adquiridos por el hombre como miembro de una sociedad"

se puede decir que tal definición es demasiado general para servir como base de regionalización y que, de aplicarse al área objeto de estudio, se encontrarían cinco "áreas culturales" diferenciables: la Huichol, la Cora, la Tepehuana, la Mexicanera y la Mestiza. Resulta mas bien que es el nivel de desarrollo socio-económico de los miembros de dichas culturas que, al compararse con el nivel general de beneficios, disfrutan la mayoría de mexicanos, que, por contraste, se definen con cierta homogeneidad las áreas ocupadas

por las cinco poblaciones que integran la región Huicot y que, a la par con el medio ambiente físico, presentan una unidad socio-geográfica que constituye el objeto del Plan Regional de Desarrollo.

#### 5. Definición del problema

6. El presente estudio propone reducir la incertidumbre en cuanto a la relación que existe entre el modelo organizacional del Plan Huicot y el nivel de logro en los objetivos del desarrollo regional. Además, se espera poder obtener contestación a las siguientes interrogantes:

a) ¿ Cual de los dos conceptos, el cultural o el de nivel socio-económico, contribuye en mayor proporción al logro de las metas del desarrollo regional?

b) ¿ Por qué regionalizar con criterio cultural?

c) ¿ Deben los planes regionales culturales ser administrados por la Federación, los Estados u organismos ad hoc?

d) ¿ Como debe funcionar un plan regional cultural?

e) ¿ Que postulados organizacionales y administrativos pueden ser incorporados al plan regional cultural que tiendan a mejorar la calidad de la planificación regional y la realización del desarrollo económico, político, social y tecnológico de las comunidades regionales?

## II. PERFIL HISTORICO

7. Los antecedentes de interacción de españoles con las poblaciones que ocupan la Región Huicot datan del año de 1524, cuando Francisco Cortés de Buenaventura tuvo el primer contacto con miembros de las tribus Coras y Huichol. Nuño de Guzmán en los años 1530-31 efectuó la conquista del occidente de México; los Coras y Huicholes permanecieron ajenos a la conquista, protegiéndose en la Sierra Madre y manteniéndose en esta forma como grupos independientes.
8. El 17 de enero de 1722 fué ocupada la Mesa del Nayar y fueron los jesuítas, encomendados de evangelizar a los indígenas, quienes ejercieron una influencia predominante entre los Coras, infundiendo en su sistema religioso ciertos valores de la religión católica. Este esfuerzo no culminó en la evangelización católica de los indígenas ya que los jesuítas fueron expulsados de la Nueva España en 1767. En el siglo siguiente, la región permaneció abandonada propiciando un fenómeno de contracción socio-cultural como efecto de la presión de pobladores mestizos que emigraron de las minas de Zacatecas y Bolaños en Jalisco, hacia las tierras de los Tepecanos en la sierra, y luego hacia las tierras de los Huicholes y los Coras.

9. La emigración de mestizos a las regiones indígenas inició un proceso de conflicto que se manifestó en luchas de mestizos e indígenas de la región, que culminaron en un movimiento armado de los tres grupos, quienes, al mando de Manuel Lozada, sostuvieron las armas por espacio de 17 años a partir de 1860, en un intento por obtener la independencia indígena mediante la restauración del Imperio Azteca. Desde esas épocas se inicia la lucha por la tenencia de la tierra que hasta la fecha no se le ha dado resolución satisfactoria. El movimiento armado de Lozada terminó al ser este derrotado al querer tomar Guadalajara por asalto, al frente de 6,000 infantes y 300 jinetes, casi todos Huicholes.

10. De 1877 a 1960 las comunidades indígenas se adaptaron a un estilo de vida semejante al que habían sostenido antes de la intervención jesuítica y el movimiento armado. La información más completa que se tiene acerca de la vida de estas comunidades fué recabada por Carl Lumboltz en los años de 1893 a 1897. Señala Lumboltz que a los Tepehuanes del sur se les localiza en San Francisco de Lajas, Taxcarin gas, Santiago Teneraca, Milpillas Chico, Milpillas Grande, Santa María Ocotlán, San Francisco Ocotán y Quiviquinta. Calcula una población aproximada de 3,000 habitantes, y

dentro del grupo tepehuano encuentra a unos cuantos Mexicaneros o Nahuas que hasta la fecha viven entre ellos.

11. A los Coras se les localiza en Santa Tereza, Mesa del Nayar, San Francisco y Jesús María, como principales centros ceremoniales, donde la Casa Real es el punto de reunión de la comunidad, alrededor del centro ceremonial y cubriendo el área territorial de la comunidad, en sistemas de poblamiento disperso, se localizan pequeños caseríos y rancherías.

12. La población Huichol es estimada en 4,400 habitantes divididos en cinco comunidades enmarcadas en un territorio de 4,108 km<sup>2</sup>, las comunidades son San Sebastián, Santa Catarina, San Andrés Cohamiata, Tuxpan y Guadalupe Ocotán. En 1960 existía una Misión Franciscana en la región que proveía educación primaria y ciertos servicios de salubridad y asistencia en el área Huichol.

13. El Centro Coordinador Indigenista Cora-Huichol fué establecido el 8 de julio de 1960. En esa fecha el Presidente Adolfo López Mateos delineó los principios de la filosoía básica de la política indigenista del gobierno mexicano:

"El Instituto Nacional Indigenista es la agencia por medio de la cual debe llevarse a cabo una acción integral intensiva entre las poblaciones indígenas con el propósito de establecer un nivel promedio social, económico y cultural para la población nacional en su

/conjunto."

conjunto." 1/

14. El gobierno no considera que el fin de obtener un nivel económico y socio-cultural promedio nacional pueda ser alcanzado si no se promueven programas de acción intensiva para acelerar el ritmo de desarrollo socio-económico de las comunidades indígenas. El Instituto Nacional Indigenista trata de lograr el desarrollo acelerado, al mismo tiempo preservar los valores culturales de las comunidades, evitando y previendo los conflictos que se susciten como efecto de ficciones interculturales.

15. El Centro Coordinador Cora-Huichol se desarrolló según el método de los demás centros coordinadores de la república, con una gran misión que cumplir y una gran escasez de recursos financieros para implementarla. La consecuencia lógica del funcionamiento del centro coordinador, bajo las condiciones mencionadas, fué que su contribución al logro del objetivo de desarrollo integral fué de poca significación a pesar de los esfuerzos y las buenas intenciones del personal muy competente que laboró arduamente bajo la dirección del Centro Coordinador Indigenista Cora-Huichol. La expresión filosófica del objetivo de la acción indigenista ha sido expresada en forma clara por los presidentes de la república:

---

1/ Reed, Barbara Karen. Los Huicholes. I.N.I. S.E.P. México 1972. p. 53.

"La solución de nuestro problema indígena no está en conservar indio al indio ni en indigenizar a México, sino en mexicanizar al indio."<sup>2/</sup>

"Mientras los indígenas mexicanos no participen activamente en la vida ciudadana, intelectual y productiva del país, serán extranjeros en su propia tierra y estarán sujetos a los abusos de quienes más poseen, y permanecerán alejados de los beneficios de la civilización.

"Hablamos de mexicanizar nuestros recursos naturales, sin pensar a veces que es preciso mexicanizar también nuestros recursos humanos. La preparación del hombre como auténtico beneficiario de la riqueza, es principio y objetivo de justicia social, que favorece, sin exclusión a la población indígena."<sup>3/</sup>

El Director del Instituto Nacional Indigenista expresó:

"El indigenismo no está destinado a procurar la atención y el mejoramiento del indígena como su finalidad última, sino como un medio para la consecución de una meta mucho más valiosa: el logro y el desarrollo nacionales, bajo normas de justicia social, en que el indio y el no indio sean realmente ciudadanos libres e iguales."<sup>4/</sup>

16. Es evidente que la intención de la política indígena es integrar al indio como factor contribuyente en el proceso general de desarrollo en forma tal que las comunidades

---

2/ Cárdenas, Lázaro. Los Indígenas Factor de Progreso. Educación, revista de pedagogía y orientación sindical. México 1940. p. 1.

3/ Echeverría Alvarez, Luis. Discurso del candidato presidencial pronunciado en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, 21 de febrero de 1970.

4/ Aguirre Beltrán, Gonzalo. Un Postulado de Política Indigenista. Revista América Indígena, n° 3, 1967, México.

indígenas funcionen como entidades de producción y consumo similares a comunidades no indígenas que mantienen similares condiciones demográficas y económicas.

17. En junio de 1965 un grupo de profesionales del Plan Lerma Asistencia Técnica (PLAT) concibió la Operación Huicot destinada a promover el desarrollo de los grupos indígenas de Huicholes, Coras y Tepehuanes, así como de mestizos que cohabitan con los indígenas en la misma región. El enfoque de PLAT fué acopiar toda la información básica necesaria para promover un plan de acción integrada, conducente a estimular el desenvolvimiento socio-económico del área con base en un análisis sistemático de las poblaciones afectadas y del medio ambiente. En mayo de 1966 se publicó un documento descriptivo y una filmocinta, concebidos con objeto de promover ante organismos gubernamentales el patrocinio de dicho plan.

18. Como respuesta a Operación Huicot, se formalizó en 1969 el Comité Interestatal para el Desarrollo de la Sierra Occidental, a iniciativa del Gobernador del Estado de Nayarit y la colaboración de los Gobernadores de Durango, Jalisco y Zacatecas. Dicho organismo adoptó el patrocinio del plan de acción inmediata con participación de diversas dependencias del Gobierno Federal. Los miembros de PLAT a

través de los gobernadores y secretarios de estado, promovieron la federalización del plan regional con objeto de lograr un mayor grado de institucionalización de la organización.

19. La institucionalización, que se logró mediante intervención directa del Presidente de la República, Lic. Luis Echeverría Alvarez, tuvo lugar el 19 de diciembre de 1970, poniéndose en función el plan de acción inmediata que se denominó "Plan Huicot" cuya implementación fué puesta bajo la dirección del Centro Coordinador para el Desarrollo de la Región Huicot, organismo que se creó mediante el Decreto Presidencial publicado el 10 de noviembre de 1971.

20. El área Huicot, definida por el plan, representa una superficie de 27,000 km<sup>2</sup>, se localiza en la Sierra Madre Occidental en el extremo oeste de la Cuenca Lerma-Santiago y comprende parte de los Estados de Durango, Jalisco, Nayarit y Zacatecas. Dentro del área están comprendidas comunidades Coras, Huicholes, Tepehuanes, Mexicaneros, Tepecanos y mestizos, que suman aproximadamente 70,000 habitantes. El perfil topográfico de la región es de los más abruptos y difíciles de transitar en la república, motivo por el cual el área ha sido reconocida como una región natural de refugio y que ha servido históricamente como una barrera

de protección a las comunidades indígenas, las que, por la misma razón, se han mantenido aisladas de los beneficios de la civilización de que gozan la mayoría de los mexicanos.

### III. DESCRIPCION DE LA VIABILIDAD DE UN PLAN DE DESARROLLO INTEGRAL EN RELACION AL MEDIO GEOGRAFICO Y HUMANO

21. Las posibilidades de lograr un desarrollo socio-económico integral se ven facilitadas u obstaculizadas por el medio ambiente en donde se desempeñan las labores que deben producir el incremento de los niveles de vida de las comunidades en cuestión. Es preciso, por lo tanto, describir la base material y humana objeto de las labores promotoras del desenvolvimiento de la región.

#### 1. El medio geográfico

22. "Con un 62% dentro de la Cuenca Lerma-Santiago y secularmente aislada, el área Huicot ofrece desde el aire una superficie espectacularmente accidentada, contrastando sus profundos cauces con las cimas de montañas que se elevan a más de 3,000 m sobre el nivel del mar. "Entre las cadenas montañosas de esta área, orientadas sensiblemente de norte a sur, destacan las denominadas Sierra de la Yesca, Sierra de los Huicholes, Sierra de Pajaritos, Sierra del Nayarit o de los Coras, Sierra de Alica y Sierra de Teponahuactla, todas ellas a su vez parte integrante del sur de la Sierra Madre Occidental.
- "Prácticamente no existen planicies entre las Sierras

mencionadas; sin embargo, pueden citarse los Valles de Huajimic y de Camotlán, únicas regiones más o menos planas de cierta consideración ; también pudiera hablarse de los Valles de Atengo y de la parte alta de Chapalagana, ya en los límites del área Huicot.

"En cuanto a los ríos que de tiempo atrás han venido labrando la abrupta zona objeto de este trabajo, se tienen: el Santiago con sus afluentes, el Bolaños y el Huaynamota, éste con sus tributarios, Chapalagana, Camotlán, Huajimic y Jesús María. Además de los ríos citados deben mencionarse el San Pedro Mezquital y el Acaponeta. Todas estas corrientes serpentean por hondas barrancas, asombrosos accidentes que dan extraordinario movimiento al paisaje y son un regalo para la vista, si bien, por otra parte, obataculos formidables para la vida de relación." <sup>5/</sup>

23. De esta descripción se deriva como factor esencial la necesidad de comunicación terrestre como prerequisite para lograr el desarrollo de la región. Una red de caminos que intercomunique la región con las principales ciudades vecinas de su periferia es un factor crítico para estimular el avance socio-económico de sus pobladores, principalmente en vista del sistema de asentamiento disperso de los miembros de las diversas comunidades, quienes no nomás mejorarían con caminos su capacidad para sobrevivir, sino que los caminos representan posibilidades de interacción social con personas ajenas a la región y el inicio de un proceso de aprendizaje necesario para capacitar tanto a

---

<sup>5/</sup> Arreguin, Manuel y Rosales Hernández, Mónico. PLAT Operación Huicot. Plan Lerma Asistencia Técnica, Guadalajara, Jalisco mayo de 1966.

indígenas como mestizos en participación efectiva en actividades económicamente productivas en un futuro próximo.

## 2. El medio humano

24. Además de que los grupos humanos que pueblan la región presentan una diversidad cultural poco común, ellos presentan en su conjunto un nivel educativo extremadamente bajo en relación a una ciudad mexicana promedio ubicada fuera de la región. Adicionalmente, por causa de su aislamiento y poca experiencia con los instrumentos del desarrollo, existen en los diversos grupos importantes diferencias en cuanto a su grado de aceptación para aprovechar recursos como tecnología sanitaria y sistemas de crédito. De ello se deduce que el fenómeno de resistencia al cambio presenta otra gran barrera para lograr altas tasas de productividad en los esfuerzos de desarrollo, así como la obtención de un ritmo acelerado para el logro de niveles de vida más altos para los habitantes de la región.

## IV. DESCRIPCION DE LA ORGANIZACION ACTUAL DEL PLAN

### HUICOT

25. El Plan Huicot ha funcionado en la erección de obras de infraestructura con la participación de los siguientes organismos de Gobierno:

/a) Comisión

- a) Comisión Federal de Electricidad;
- b) Distribuidora Conasupo, S. A.;
- c) Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización;
- d) Fondo Nacional de Fomento Ejidal;
- e) Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
- f) Secretaría de Obras Públicas;
- g) Secretaría de Recursos Hidráulicos;
- h) Secretaría de Salubridad y Asistencia: Servicios Coordinados de Salubridad y Asistencia, Comisión Constructora e Ingeniería Sanitaria;
- i) Secretaría de Agricultura y Ganadería: Dirección de Conservación de Suelos y Agua, Dirección de Extensión Agrícola, Dirección de Sanidad Animal, Dirección de Avicultura y Especies Menores, Dirección de Ingeniería Agrícola, Comisión de Fruticultura;
- j) Banco Regional de Crédito Agrícola de Occidente;
- k) Banco Nacional de Crédito Ejidal;
- l) Nacional Financiera S. A.;
- m) Secretaría de Educación Pública: Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas(CAPFCE), Dirección de Educación Extra-escolar en el Medio Indígena, Dirección de Educación Extra-escolar en el Medio Rural;
- n) Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad

Rural y de la Vivienda Popular (INDECO);

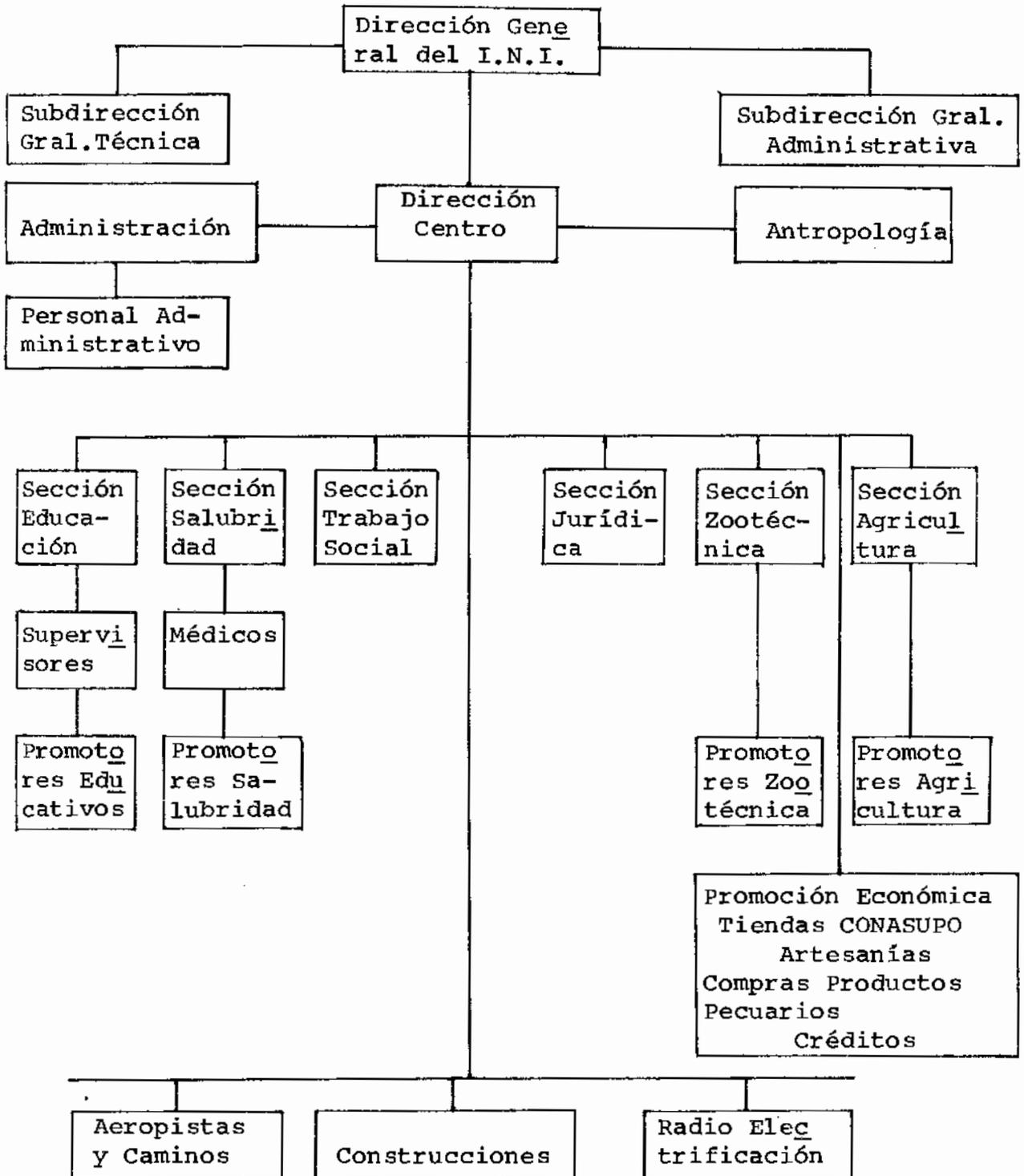
o) Centro Coordinador para el Desarrollo de la Región Huicot.

26. De las organizaciones antes mencionadas, el Centro Coordinador es el más directamente responsable por promover el Desarrollo Integral de la región. Los demás organismos presentan un programa anual de actividades en la región y deben coordinar sus esfuerzos a través del Vocal Ejecutivo del Centro Coordinador.

27. El Centro Coordinador para el Desarrollo de la Región Huicot ha evolucionado partiendo del Centro Coordinador Cora-Huicot que dependía originalmente del Instituto Nacional Indigenista. Las estructuras organizacionales de los dos centros son muy similares. Comparando las dos estructuras se puede observar que el Consejo Técnico del Centro Coordinador de la Región Huicot se integró agregando a la Dirección General del Instituto Nacional Indigenista una funcción de control implementada por la Secretaría de la Presidencia que tiene comunicación directa con el Señor Presidente de la República. La función administrativa ha permanecido igual que la del Centro Coordinador Cora-Huichol, dándosele a ésta una interpretación de manejar la función de mantenimiento del centro.

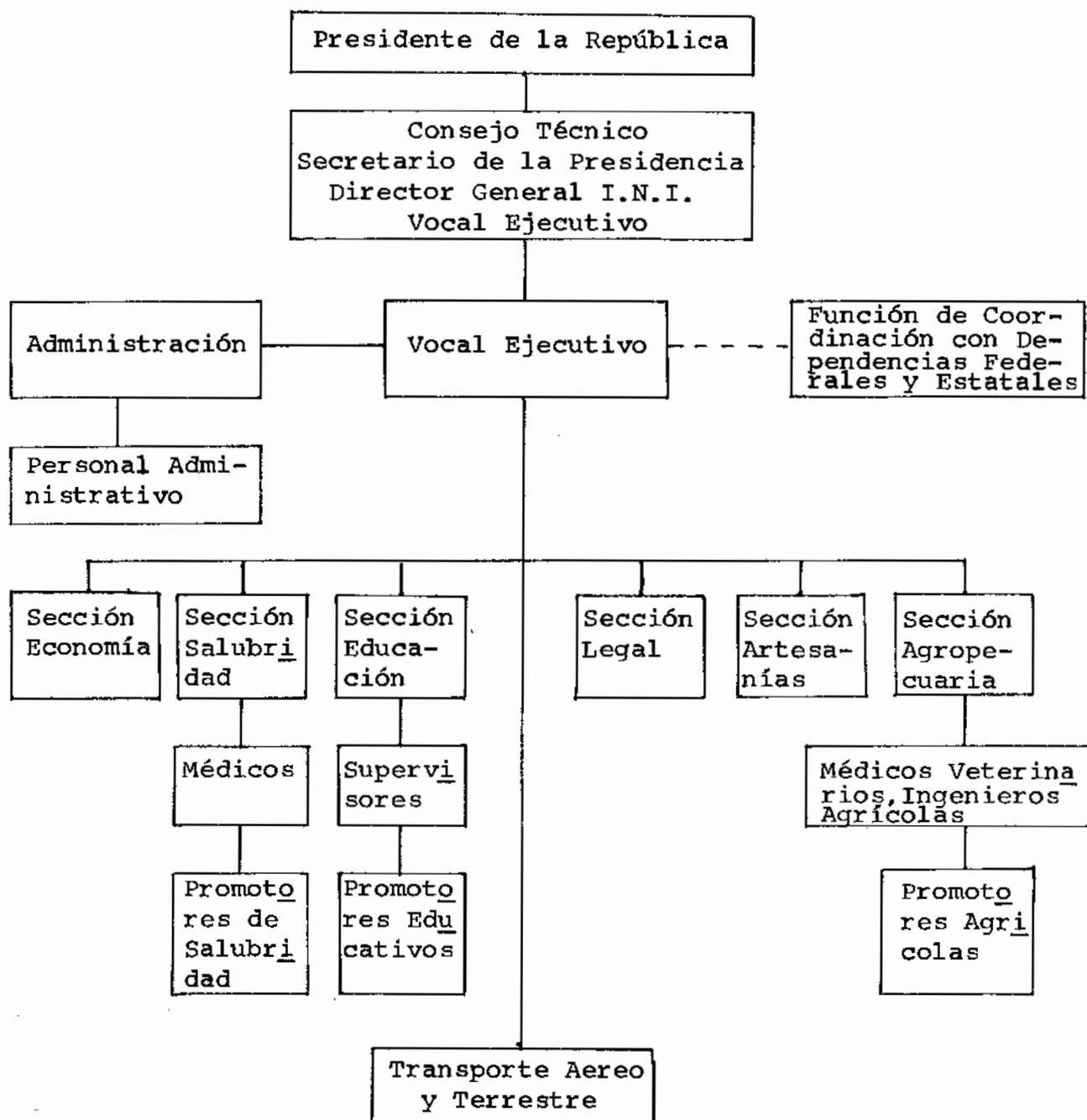
INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA

ORGANIGRAMA DE LA ESTRUCTURA DEL CENTRO COORDINADOR CORA-HUICHOL



Fuente: Reed, Barbara Karen. El I.N.I. y Los Huicholes. SEP-INI México 1972. p. 52.

ORGANIGRAMA DE LA ESTRUCTURA DEL CENTRO COORDINADOR DE LA REGION HUICOT.



28. Las secciones de educación, salubridad y legal permanecieron iguales mientras que trabajo social fué suprimida y promoción económica fué substituída por las secciones de economía y artesanías. Las secciones de agricultura y zootecnia fueron integradas a una sóla sección agropecuaria. El nuevo organigrama tiene cambios en las Tiendas Conasupo y compras de productos pecuarios que fueron transferidos a Distribuidora Conasupo, S. A.; créditos fué desplazada a las instituciones bancarias. Aeropistas, caminos y construcciones fueron transferidas a la Secretaría de Obras Públicas, mientras que las funciones de radio y electrificación fueron transferidas e integradas a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y Comisión Federal de Electricidad, respectivamente.

29. El Centro Coordinador para el Desarrollo de la Región Huicot fué diseñado con objeto de integrar las actividades de las diversas dependencias federales considerándose que:

"La forma más efectiva para solucionar los problemas de la población indígena (Huicot) es coordinar, en una acción integral, los esfuerzos que deben realizar las diversas dependencias del Gobierno Federal, y la colaboración que puedan prestar los Gobiernos de los Estados de Jalisco y Nayarit." 6/

30. Es importante mencionar que el Vocal Ejecutivo, que

---

6/ Secretaría de Educación Pública, 1960. pp. 1-2.

ejerce la función de coordinación, no tiene autoridad formal para lograr que ninguna Secretaría o dependencia ajuste su programa de actividades a un patrón de operaciones sugerido por el Centro. El Vocal Ejecutivo tiene que depender en su capacidad persuasiva para lograr que las dependencias conformen sus operaciones a los requerimientos de la región.

31. Adicionalmente, el Centro Coordinador asume la función de brindar apoyo logístico a personal ejecutivo de las dependencias federales, en la forma de personal y medio de transporte para que los ejecutivos federales puedan llegar a los sitios donde los programas de las dependencias deben ser implementados.

32. La gran mayoría de las actividades de las dependencias federales, desde la creación del Plan Huicot, han sido orientadas a la creación de obras de infraestructura. En dichas obras se ha procurado que los operarios que trabajan en su realización sean indígenas o mestizos de la localidad, procurando incorporar a los beneficiarios de las obras a su economía monetaria. Se ha visualizado que al terminar la obra de infraestructura, que a la fecha está terminada en un 90%, los indígenas deberán desplazarse a trabajar en actividades de tipo productivo.

## V. ANALISIS Y EVALUACION DE LA ADMINISTRACION

## DEL PLAN HUICOT

1. Concepto de administración

33. Para el área Huicot, se puede decir que no existe un concepto que defina la administración como la actividad unificadora y orientada de los recursos y el esfuerzo de los organismos participantes mediante el ejercicio de las funciones de planeación, organización, dirección y control, tendientes a la realización de objetivos bien definidos.

34. La administración actual del Plan Huicot puede visualizarse como la suma de las administraciones individuales de los diversos organismos participantes, con la función moderada del Vocal Ejecutivo quien tiene que pasar buena parte de su tiempo resolviendo problemas con dependencias gubernamentales específicas.

2. Concepto de objetivos

35. El objetivo del Plan Huicot es el de promover el desarrollo integral para los grupos indígenas de Huicholes, Co<sub>r</sub>as y Tepehuanes. Este objetivo por su generalidad, no funciona como criterio orientador en la asignación de los recursos y actividades para el desarrollo. Es necesario, para lograr productividad, eficiencia y significación en las

/operaciones,

operaciones, que se desarrolle un sistema de objetivos operacionales que guíen los recursos y la acción a resultados susceptibles de ser evaluados en función de mejoramiento de aspectos específicos en las comunidades que en total produzcan avances que apoyen el desarrollo integral a corto, mediano y largo plazo. El objetivo actual no sirve como instrumento para la autocrítica y autoreforma de los organismos participantes, perdiéndose, de esta forma, un valioso elemento de planeación y control.

36. Fuentes primarias de información han comentado que las operaciones del Plan Huicot han sido afectadas, en años pasados, por un fenómeno de perversión de objetivos, que puede describirse como la realización de actividades, por parte de las dependencias federales, con el sólo objeto de presentar obras visibles en sus reportes de actividades, sin que estas actividades representen contribuciones positivas al desarrollo de la región. Paralelamente se informó que diversas Secretarías estaban en competencia unas con otras en la realización de obras materiales, persistiendo en sus intentos aún, a pesar del rechazo de los mismos beneficiarios del plan de desarrollo. Estos hechos implican la necesidad de desarrollar un sistema de objetivos operacionales y tal sistema debe especificar objetivos

claros por áreas de especialidad ejecutiva, en términos de su contribución al conjunto de acciones que tiendan al desarrollo integral a largo plazo.

37. El grado de contribución de las actividades al logro de objetivos debe ser evaluado tanto en forma cuantitativa como cualitativa. Es de la mayor importancia que el proceso de planeación incluya previsiones para la creación de un mecanismo interno de auto-reforma, capaz de mantener las actividades en dinámica adecuación con el medio ambiente en forma tal que dichas actividades representen las necesidades y preferencias de las comunidades beneficiarias, así como cambios que apoyen el proceso de integración de las comunidades y los recursos del Area Huicot al medio extra-regional.

### 3. Concepto y función de la planeación

38. Es importante aclarar que planeación no significa un conjunto de planes descriptivos que se elaboran sin un esfuerzo de análisis e integración. El concepto de planeación debe entenderse como un proceso analítico que estudia el medio ambiente, los recursos y los objetivos, dentro de un marco de tiempo, y que culmina en la toma de decisiones, de políticas y estrategias de adecuación de recursos y acción al medio ambiente; exige también un método sistemático para

lograr los objetivos operacionales que se derivan de la definición de los problemas y los programas de implementación.

39. En los primeros años de esfuerzo para desarrollar el Area Huicot, el Plan Lerma Asistencia Técnica (PLAT) funcionó como secretariado técnico y organismo de planeación para el Comité Interestatal para el Desarrollo de la Sierra Occidenta (CIDESO). Al iniciarse el Plan Huicot bajo su forma actual, se perdió la relación con PLAT como organismo de planeación. En la actualidad el Centro Coordinador reúne los programas de actividades elaboradas por las diversas dependencias, los cuales se recopilan en un documento denominado Programa de Actividades, para el año en curso. Lo que falta es el proceso analítico de toma de decisiones para lograr objetivos. Este proceso es difícil de realizar por el personal ejecutivo del centro, quien no cuenta ni con el tiempo ni con la tecnología de planeación necesaria para realizar efectivamente la función, por lo que se considera necesario integrar a la organización del Plan Huicot un cuerpo de profesionales dedicado a desarrollar formalmente la planeación de las operaciones. Se ha sugerido, por personas que han participado en el Plan Huicot, que se necesita una revisión a fondo, con objeto de

replantear en forma más adecuada la planeación y la estructura administrativa del plan de desarrollo regional.

#### 4. Proceso de desarrollo de estrategias

40. Una de las resultantes más útiles de la planeación es el desarrollo de enfoques generales de estrategia, basados en el estudio de los hechos de mayor significación en el medio ambiente, que sirven para organizar los recursos y orientar las actividades a los resultados más productivos. Una posibilidad de estrategia que tiene un gran potencial de lograr mayor productividad en el desarrollo regional Huicot es la de diferenciar las comunidades de beneficiarios con base en el criterio cultural, midiendo sus niveles de resistencia al cambio y sus propensiones para colaborar con los intentos de desarrollo. Es muy importante esta especialización cultural, ya que con enfoques orientados a cada cultura se pueden observar mejor las estructuras de necesidades, costumbres y preferencias de los beneficiarios que culminen en programas específicos de desarrollo efectivo para cada grupo basado en el apoyo de los destinatarios que tendrán en el futuro la responsabilidad de sostener e incrementar su propio nivel de vida.

41. Otra estrategia para mantener una administración en equilibrio con su medio ambiente, es darle a la organización

una base económica de fines productivos que le permitan efectuar ajustes internos en relación a un patrón de demanda. Esta base productiva puede llevar, a largo plazo, a la auto-suficiencia económica para desarrollar la región, sirviendo a la vez como un sistema equilibrador de las actividades en relación a las necesidades de las comunidades beneficiarias, los objetivos y el mercado extra-regional. Este sistema equilibrador debe generalmente funcionar como un servomecanismo que regula las actividades del plan en forma automática y que mantiene las tendencias de dichas actividades en dirección a los objetivos.

#### 5. Organización

42. La organización presente del Plan Huicot es muy semejante a la de las diversas dependencias federales participantes con excepción de la función del Centro Coordinador, cuyo Vocal Ejecutivo actúa como gestor para obtener presupuestos y acciones de las dependencias. La organización del Centro Coordinador existe para facilitar acceso a información y a lugares de la región donde están ubicados los problemas. La base de poder en el Plan Huicot se encuentra en el Presidente de la República, que le dió origen, y en las secretarías de las dependencias quienes asignan el presupuesto y tienen la autoridad para permitir los

avances o para detener las operaciones en la región. En la actualidad se tienen detenidas las obras de caminos por orden del Secretario de la dependencia correspondiente. El Vocal Ejecutivo ejerce funciones de coordinación basado únicamente en su habilidad persuasiva, por lo tanto su poder ejecutivo es nulo. En la estructura de comunicaciones el Vocal Ejecutivo asume un papel predominante, encargándose de enlazar la información de necesidades de acción y recursos con las autoridades competentes en México, D. F., así como sus residentes en Tepic, quienes se encargan de administrar las operaciones en la región Huicot.

43. Dado que el Plan Huicot es un organismo político, las funciones de liderazgo administrativo y político deben coincidir en una misma persona. En el Plan Huicot, la función de liderazgo se encuentra localizada en la persona del Presidente de la República, quien por la complejidad de sus atribuciones político-administrativas no puede desempeñar la función de liderazgo administrativo. La función de liderazgo administrativo en el Plan Huicot se encuentra diluida entre los Secretarios de las dependencias federales, quienes no funcionan como líderes, puesto que no promueven iniciativas sino que más bien responden a las iniciativas del Vocal Ejecutivo. El Vocal Ejecutivo aún y cuando promueve las

iniciativas, éste no tiene la legitimización de funciones administrativas para desempeñar efectivamente el liderazgo en la administración del Plan. Como corolario de liderazgo, el principio de la unidad de mando se encuentra ausente en las operaciones del Plan Huicot.

44. La conformación jerárquica en la administración del Plan corresponde a las estructuras organizacionales de las dependencias federales, cuyos administradores se encuentran a segundo nivel federal reportándose al Presidente de la República; los residentes de las dependencias que rinden sus servicios en el Area Huicot se encuentran entre el cuarto y séptimo nivel administrativo y son ellos quienes coordinan más frecuentemente con el Vocal Ejecutivo del Centro Coordinador. Son estos residentes quienes se encargan de programar operaciones para el Plan Huicot y están responsabilizados, cada quien ante su respectiva dependencia, por la ejecución y presentación de su informe anual de actividades que se adjunta al informe anual del Centro Coordinador. Sería deseable, desde el punto de vista administrativo, que existieran menos niveles administrativos y mayor comunicación ascendente para darle mayores probabilidades de éxito al Plan Huicot.

45. El principio de tramo de control es variable con

respecto a cada dependencia. En relación al Vocal Ejecutivo en base al género de problemas que tiene que atender, se considera que coordinar diez o más dependencias es un tramo de control excesivo que resulta en una coordinación débil. En el Plan Huicot el Vocal Ejecutivo tiene que coordinar 16 o más programas de actividades, lo que implica que la coordinación por efecto del factor tramo de control es muy probable de ser de muy poca efectividad. La coordinación presupuestal no se lleva a cabo puesto que las dependencias son relativamente autónomas y no tienen obligación de coordinar sus presupuestos con otras en materia referente al Plan Huicot.

46. No existen, además, comités de expertos técnicos para proveer asesoría; tampoco se observó que existieran organismos staff para presupuestación, contabilización y unidades de personal que ejerzcan una labor de agregación y supervisión de las operaciones totales que corresponden al Plan Huicot.

47. La departamentalización de las actividades por propósito general no se ha llevado a cabo mientras que la departamentalización por propósitos específicos está bien definida por las Secretarías y dependencias de Gobierno. Es posible pensar en que todos los organismos financieros pudieran ser enmarcados en un departamento financiero, que

Obras Públicas, Comunicaciones y Transportes, Electricidad y Recursos Hidráulicos pudieran constituirse en otro, mientras que Salubridad y Educación en un tercero. Este proceso de departamentalización pudiera simplificar la función de coordinación, elevar los niveles de comunicación entre dependencias, por efecto de reducir el tramo de control, y sentar la base para una administración informal con mayor fuerza orientadora para las operaciones. El principio que señala modelos de Administración Pública, de separar las actividades políticas de las administrativas, parece inconsistente de aplicarse al problema del Plan Huicot, ya que la estructura política permeabiliza todas las estructuras administrativas de la acción gubernamental mexicana.

48. En base a lo anterior es probable que al politizar el sistema administrativo del Plan Huicot conforme a la división étnico-política de la región, pudieran reducirse conflictos internos y permitan una coordinación más efectiva.

#### 6. Dirección y coordinación

49. En el Plan Huicot las funciones de dirección y su correlativa de autoridad están disociadas de la función de coordinación. Del punto de vista administrativo, es deseable que estas funciones sean implementadas por una misma persona, generalmente el responsable del plan, quien

concentra las atribuciones de administrador general. Se ha recibido información por parte de fuentes competentes, que el sistema político presenta restricciones que no permiten la implantación de un administrador general responsable por la planeación, organización, dirección, coordinación y control de recursos, operaciones y objetivos para el desarrollo. La implicación de este fenómeno es que la falta de unidad administrativa en el Plan Huicot es una determinante de bajos niveles de productividad, eficiencia, efectividad y significación de los resultados del plan que van aparejados con el bajo nivel de desarrollo del país. Se sugiere que la falta de madurez política, por parte de personas en altos cargos del servicio público, constituye un factor inhibitorio a la implantación y ejecución adecuada de sistemas administrativos para los planes de desarrollo de comunidades indígenas. Es importante que, como parte del proceso de coordinación, antes de la iniciación de un plan de desarrollo se someta a las personas con cargos políticos relacionadas con el plan, a un programa de entrenamiento donde se les comunique el valor de un sistema administrativo para el buen funcionamiento del plan y como éste les beneficia a ellos. Además, se pretende, con el programa de entrenamiento, sentar las bases de apoyo y colaboración

con el plan y su administración.

### 7. Implementación de operaciones

50. Considerando que en el Plan Huicot se trabaja en un medio ambiente físico y humano difícil, y tomando en cuenta que no existen objetivos operacionales, sino más bien un señalamiento general para la orientación del trabajo, puede observarse que en el principio del Plan Huicot existió un exceso de insumos y actividades que por no estar programadas sistemáticamente dieron lugar a conflictos intersecretariales que en ciertos casos llegaron hasta a provocar rechazos por parte de los indígenas beneficiarios. Los productos de los dos subsistemas anteriores (insumos y actividades), aunque significativos desde el punto de vista de obra material, deben ser evaluados en términos de sus impactos sobre las comunidades cuyo nivel de vida pretende elevar. En virtud de que no existe objetivos operacionales anuales, no se puede establecer cuantitativamente si las obras de infraestructura logradas a la fecha han o no cumplido sus finalidades. Se puede observar sin embargo que sí ha operado un cambio de actitud positivo en los pobladores de ciertas comunidades indígenas y mestizos, mientras que en otras predomina la resistencia al cambio. Se puede concluir entonces que el Plan Huicot, en los años que tiene

de operación, sí ha realizado un impacto positivo en la región. Por otro lado, la falta de objetivos especificados por año, aunada con la falta de sistemas de control de las operaciones, ha motivado la práctica de hacer inversiones por manifestar obras en los informes anuales, sin considerar sus impactos sobre el desarrollo regional. Esto constituye una trampa de actividades que sólo puede ser superada a través del diseño de un sistema de objetivos operacionales anuales cuantitativos y cualitativos, aunado con evaluaciones a fin de año en las cuales se reporten recomendaciones a las respectivas dependencias para implementar acciones subsiguientes.

#### 8. Institucionalización de la organización

51. Desde el principio de los planes de desarrollo de la Región Huicot, los promotores de dichos planes lucharon por incorporarlos a la estructura gubernamental, hecho que sucedió con la creación del Comité Interestatal para el Desarrollo de la Sierra Occidental (CIDESO). Posteriormente se trató de reforzar la capacidad de supervivencia del Plan Huicot desplazándolo de la autoridad de los Gobernadores de Durango, Jalisco, Nayarit y Zacatecas, a la autoridad del Presidente de la República. Una posibilidad adicional de incrementar el grado de institucionalización del Plan

Huicot puede realizarse transfiriendo el plan al sector paraestatal, convirtiéndolo en un organismo descentralizado con sus propios recursos para dirigir y ejecutar obras materiales. Esta posibilidad trae aparejado un alto grado de riesgo por el posible rechazo por parte del sector político con ingerencia en el Plan Huicot. El éxito de esta estrategia de institucionalización depende de la realización de una campaña promocional en la cual se dé a conocer, ante las autoridades gubernamentales, el carácter especial que requiere el proceso de desarrollo del Area Huicot y la necesidad de que ellas participen a través de un mecanismo de delegación con recursos, ideas, especialistas y servicios a ser administrados por el Plan Huicot en la promoción del desarrollo. Además de las autoridades, es esencial para el éxito del Plan el lograr la participación efectiva por parte de las comunidades indígenas, quienes deberán exponer sus necesidades de acciones y de abstenciones, por parte de los ejecutores, de la realización de ciertas obras o actividades que los indígenas consideren estar en conflicto con su sistema de valores. El apoyo de la opinión pública representa también, una base de poder que puede apoyar la institucionalización del Plan Huicot para que perduren sus funciones de fomento al desarrollo regional.

Se sugiere, por lo tanto, la incorporación de una función de relaciones públicas para el Plan Huicot.

### 9. Instrumentos de control

52. Hasta la fecha, el único instrumento de control que se lleva para el plan regional, es la facultad de aprobar o rechazar el plan anual de operaciones por parte de la Secretaría de la Presidencia; se considera que esta facultad representa un mecanismo muy débil para realizar un control efectivo, ya que la Secretaría no cuenta con un cuerpo técnico y la base de información necesaria para la formación de un cuadro racional y objetivo del programa anual de actividades. Se sugiere que un mecanismo de control interno puede implementarse a base de un sistema de objetivos operacionales ligado con evaluaciones periódicas de los avances hechos por un grupo técnico competente que se encargue de la planeación y de la retroalimentación de la información evaluativa a los respectivos organismos de ejecución. Como mecanismos de control externo, sería muy importante que los esfuerzos de desarrollo respondieran a las necesidades de un mercado extraregional que implicaría decisiones de ajuste de los programas para garantizar la supervivencia y productividad del plan. Además, se pueden implementar, paralelas a las evaluaciones internas,

evaluaciones de operación implementadas por un equipo técnico interdisciplinario de auditores que puede ser creado en la nueva Dirección de Desarrollo Regional de la Secretaría de la Presidencia. Las obras de tipo productivo en la región deben ser iniciadas inmediatamente a labores de desplazar la fuerza de trabajo indígena dedicada actualmente a labores de infraestructura, a labores de producción económica, en virtud de estar la obra de infraestructura terminada en un 90 por ciento.

10. Impactos sobre los beneficiarios del plan

53. Los grupos indígenas del Area Huicot han presentado diversas reacciones al Plan de Desarrollo Regional; estas reacciones van desde el alejamiento colectivo de una comunidad en virtud de la localización de una aeropista, pasando por el fenómeno de resistencia pasiva, hasta la reacción positiva de acordar la organización de una sociedad colectiva para tener acceso a créditos para financiar pies de cría de ganado bovino. Es indudable que los grupos indígenas de la Región Huicot han recibido impactos significativos al Plan, pero la consideración de que si esos impactos han sido favorables permanece inconclusa.

54. Una consideración que es indispensable evaluar es el objetivo general de integración de los grupos indígenas a

la sociedad nacional y las estrategias de integración usadas para lograrlo. El objetivo general es deseable desde el punto de vista de pretender elevar el nivel de vida del indígena y hacerlo un contribuyente positivo al Desarrollo General del País. Adicionalmente es deseable que, además de que se sienta indio, el indígena se sienta mexicano y ligado a los problemas nacionales. Las políticas de desarrollo para lograr dichas aspiraciones son:

a) abrir las regiones de refugio para romper el aislamiento de los grupos indígenas mediante la interacción de dichos grupos con mestizos mexicanos que forman la mayoría de la población. Esta alternativa presupone la extinción de las culturas de los grupos indígenas sin prever estrategias para resolver los problemas de identidad de los miembros.

b) Establecer un control de las regiones donde sea posible preparar al indígena para el cambio cultural, incrementando sus capacidades para interactuar con los mestizos en su nivel de igualdad socio-económica que le permita al indígena la alternativa de decidir el grado de aculturación a la vida nacional y la posibilidad de preservar sus valores tribales manteniendo en esta forma su identidad. Esta segunda alternativa presupone la implementación de un

sistema del tipo "Reservación Indígena" usado en los Estados Unidos. Mediante este sistema es posible mantener la unidad cultural, elevar el nivel de vida de las comunidades a través del mejoramiento de la actividad económica intra-regional, disponer del tiempo necesario para propiciar una culturización productiva y controlar las interacciones interétnicas a fin de darles a los indígenas, individual y colectivamente, los conocimientos, confianza en sus propias decisiones y los patrones de actitudes necesarios para funcionar provechosamente en el medio moderno nacional.

#### VI. CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS PARA INVESTIGACIONES SUBSIGUIENTES

55. Se concluye que el concepto de cultura tiene mayor potencial de contribución que el criterio de nivel socio-economico para lograr los objetivos de desarrollo. Las razones que fundamentan la conclusión son las siguientes:

a) En el Area Huicot, las diferentes culturas presentan un nivel socio-económico homogéneo pero presentan diferencias significativas en cuanto a su propensión para asiimilar un programa único para el desarrollo.

b) Mediante un análisis de cada cultura, es posible

establecer las estructuras de necesidades y preferencias de cada uno de los grupos.

c) Con base en el análisis cultural se pueden desarrollar estrategias diferenciadas para cada grupo indígena a fin de incrementar las probabilidades de éxito de los programas de desarrollo.

d) Atendiendo las necesidades y preferencias específicas de cada grupo indígena se hace posible obtener su participación positiva en los planes de desarrollo.

56. Se concluye que la regionalización basada en el criterio cultural es válida por la razón de que el desarrollo de ciertas áreas geográficas del país depende principalmente de la influencia de la cultura de sus habitantes. Esto tiene por consecuencia que los programas de desarrollo, bajo estas condiciones, requieren un tratamiento muy especial y el ritmo evolutivo de dichos programas es significativamente diferente del de programas de desarrollo aplicados en áreas aculturizadas al estilo de vida nacional. De hecho, en la actualidad, la Secretaría de la Presidencia sostiene una política de regionalización para sus programas de desarrollo rural, en la cual al existir dos o más grupos de culturas diferenciadas en una región, se decide definir como regiones distintas a las áreas ocupadas por dichos grupos.

57. En virtud de las demandas especiales que exigen los planes regionales culturales y por el evidente estado de sub-desarrollo de las regiones, se concluye que dichos planes necesitan de los recursos y el apoyo federales, mientras que a la misma vez requieren un sistema unificado de administración que funcione independientemente del aparato burocrático federal. Para lograr esto se sugiere la creación de un sistema de administración por proyectos con delegación de recursos financieros, humanos y tecnológicos por parte de las dependencias funcionales del Gobierno Federal. Este sistema administrativo ha sido aplicado con éxito en organizaciones complejas de países desarrollados para situaciones que requieren de procesos especializados enfocados al logro de objetivos que tienen un límite temporal y que, al momento de lograrse el objetivo, la organización es disuelta devolviendo los recursos humanos y técnicos a sus dependencias correspondientes. Aplicado al contexto mexicano, es indispensable endoctrinar a las autoridades políticas correspondientes a fin de obtener su apoyo y participación efectiva antes de la implantación del sistema.

58. ¿Cómo debe funcionar un plan regional cultural?

a) La literatura de la antropología aplicada sugiere

que antes de implementar un programa de cambio cultural, se lleven a cabo cuidadosos estudios de la(s) cultura(s) objeto del plan de aculturización:

"Existe en la actualidad un conjunto considerable en antropología aplicada, que describe y analiza situaciones donde los recipientes potenciales rechazaron la aceptación de innovaciones que los donantes esperaban que serían aceptadas con entusiasmo.

"El error del donante generalmente radica en olvidarse de evaluar las funciones negativas relevantes de la propuesta innovación. Es decir, en identificar incorrectamente los motivos institucionalizados (en la cultura recipiente) los cuales la innovación en realidad tendería a frustrar." 7/

"Un obstáculo adicional para la aceptación de innovaciones, en la mayoría de sociedades recipientes, es la existencia de grupos con diferentes intereses creados, quejas o ambiciones." 8/

b) Debe procurarse obtener la participación positiva de los grupos de beneficiarios y de personas ligadas al patrocinio del plan en las esferas políticas, privadas y profesionales.

c) La dimensión de tiempo para la programación tiene que ser adaptada a la capacidad de los grupos beneficiarios con objeto de que ellos puedan asimilar efectivamente los elementos innovativos necesarios para obtener niveles más elevados de desarrollo.

---

7/ Goodenough, s/f; Paul, 1955; Meod, 1955; Spicer, 1952.

8/ Wallace, Anthony F. C. Culture and Personality. Random House. New York 1969.

d) Debe incorporarse una acción administrativa integral (en oposición a la acción dispersa que actualmente existe). Es necesario seleccionar a una persona con calidades de líder natural que sea responsable por las funciones de planeación, organización, dirección, coordinación, control, la ejecución y los resultados de las operaciones.

e) Es necesaria la implantación de la función de planeación que deberá ser realizada formalmente por un cuerpo técnico de profesionales. La planeación debe ser visualizada como un proceso continuo de definición y análisis de problemas, realización de un proceso de creación de estrategias y proposición de soluciones alternativas.

f) La función de planeación presupone el desarrollo de un sistema de objetivos operacionales, tanto cuantitativos como cualitativos a corto, mediano y largo plazo en conjunto con un sistema de evaluaciones periódicas que mida los avances hacia el logro de objetivos y proponga acciones correctivas a los centros de operación.

g) Se considera que para efectos de relaciones de indígenas con elementos extra-regionales, se vigilen los efectos de interacciones interétnicas a fin de implementar acciones correctivas oportunas, evitando consecuencias negativas para el plan de desarrollo.

h) Asumiendo que en un futuro se logre la participación de los grupos indígenas en el plan, es importante incorporar a sus líderes naturales como participantes en el proceso de planeación y control.

59. En referencia a planes regionales culturales, es posible adaptar para la ejecución de las operaciones un sistema de tipo "Organización Matriz". Este tipo de sistemas ha sido desarrollado en los Estados Unidos de Norteamérica con objeto de realizar proyectos que requieren un alto grado de complejidad y especialidades en el desarrollo de sus operaciones. Los planes de integración socio-económica de sociedades indígenas pueden ser conceptualizados como proyectos de cambio cultural y se caracterizan por su complejidad y la demanda de diversas especialidades para su implementación.

"A un administrador se le dá autoridad, responsabilidad y la obligación de reportar por la terminación del proyecto y de acuerdo con las previsiones de tiempo, costo, calidad y cantidad especificadas en el contrato del proyecto (puede funcionar como un fideicomiso). La organización de línea evoluciona del proyecto y deja las funciones lineales previas en una función de apoyo a la organización lineal del proyecto.

"Al administrador del proyecto se le asignan elementos de personal con la competencia necesaria que provienen de los departamentos funcionales y permanecen por la duración del proyecto. En este caso la organización de proyectos se compone del administrador y grupos funcionales de personal. Con la responsabilidad y reportabilidad por la exitosa terminación del contrato (fideicomiso), el administrador del proyecto tiene autoridad para diseñar el trabajo, la asignación del personal

de grupos funcionales y la determinación de relaciones de procedimientos. El tiene la autoridad para recompensar al personal con ascensos, incrementos de sueldos y otros incentivos, mientras el proyecto está en proceso. También tiene autoridad para relevar al personal de sus puestos en los grupos funcionales. Al terminar el proyecto, el personal de los grupos funcionales retorna a sus departamentos funcionales, para ser reasignado, o transferido a otras divisiones o programas de entrenamiento para desarrollar sus habilidades y conocimientos. El administrador del proyecto también está disponible para ser reasignado por el jefe de su división o el Presidente.

"La administración por objetivos o resultados del proyecto es fundamental a la manera de pensar y trabajar en una 'organización de tipo matriz'. El grupo organizacional de personal ejecuta el trabajo operacional de línea hasta terminar el proyecto. El personal funcional departamental dá asistencia de apoyo a los proyectos de línea tal como orientación de políticas, consejo técnico y servicios administrativos. En un 'organigrama tipo matriz', las operaciones de línea pueden ilustrarse horizontalmente en la forma que se alinean los grupos funcionales para lograr un proyecto específico. La asistencia de apoyo de los departamentos funcionales aparece verticalmente en relación con la serie de proyectos que la división ha sido responsabilizada.

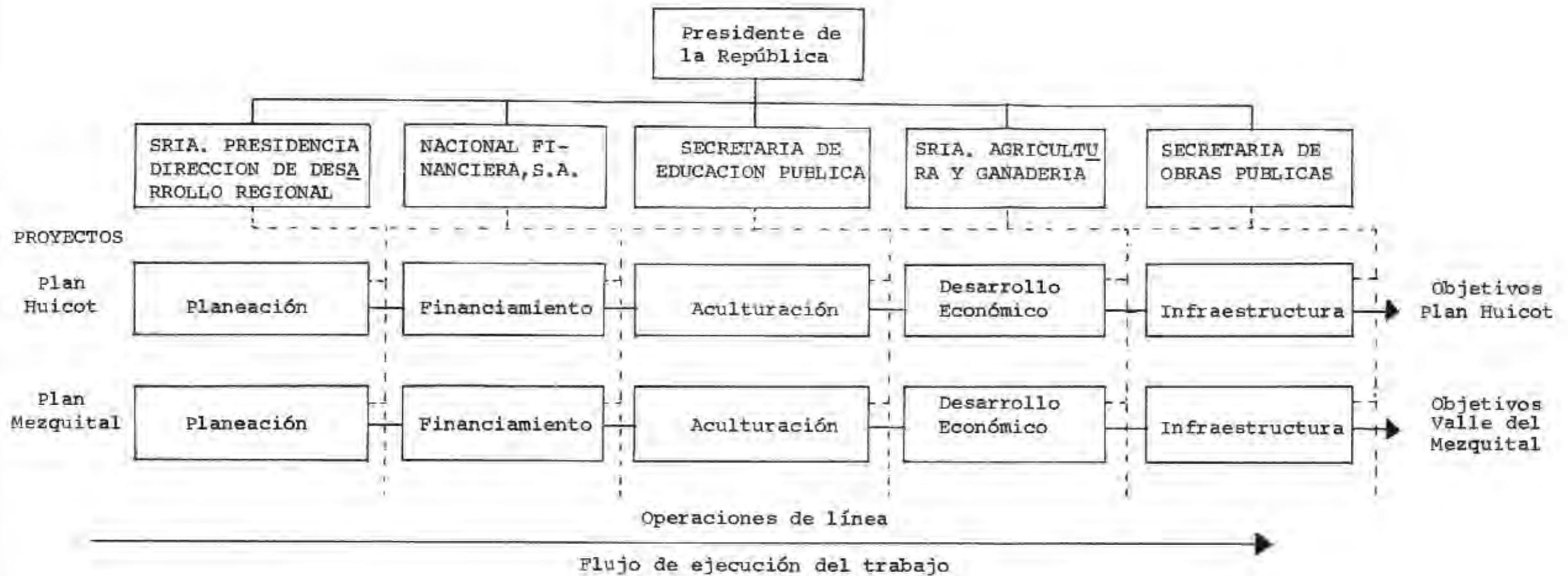
"El concepto de 'organización tipo matriz' comprende un sistema organizacional diseñado como una 'trama de relaciones' en lugar de una relación línea y staff de trabajo. La trama de relaciones está orientada a iniciar y terminar proyectos específicos. Una función comprensiva de asignación de recursos para múltiples proyectos determina las prioridades de recursos para proyectos específicos y mide el progreso contra los requerimientos de objetivos. El diseño organizacional 'tipo matriz' permite un grado más elevado de especialización de talentos humanos junto con máxima eficiencia en las operaciones." <sup>9/</sup>

60. Este modelo, traducido al contexto organizacional del aparato burocrático del Gobierno Mexicano, podría ser expresado en la siguiente forma:

---

<sup>9/</sup> Mee, 1969.

ORGANIZACION TIPO MATRIZ



Fuente: (Mee, John F. 1969)

61. Este sistema respeta la jerarquía política de las dependencias de Gobierno, permite su participación en el plan de desarrollo y a la vez se le dá a cada plan la administración, recursos y auxilio técnico necesarios para lograr el éxito de los planes regionales culturales para la integración a la comunidad nacional de grupos indígenas.

/VII. ANEXO:

## ANEXO

ANALISIS COMPARATIVO ENTRE PLAN HUICOT Y EL  
PATRIMONIO INDIGENA DEL VALLE DEL MEZQUITAL1. El estatus organizacional

1. Una diferencia de fundamental importancia para planes de desarrollo regional, se observa en el hecho de que el PIVM es un organismo descentralizado con facultades para ejercer una administración interna de sus actividades; el Plan Huicot, de hecho, depende, en forma ambigua, de la Secretaría de Educación Pública.
2. El estatus de organismo descentralizado le dá al PIVM autonomía, flexibilidad y poder mucho mayores que los que puede ejercer el Plan Huicot. El efecto de dicho estatus representa una mayor ventaja comparativa para el PIVM que se traduce en una mayor efectividad para organizar y movilizar recursos para el logro de sus objetivos de desarrollo.

2. El Vocal Ejecutivo

3. La posición del Vocal Ejecutivo en PIVM está localizada al nivel de las Secretarías de Estado, mientras que el Vocal Ejecutivo del Plan Huicot se encuentra en una posición de subordinación relativa ante las dependencias federales.

4. El alto grado de interés de la federación en cuanto a rehabilitación regional del Valle del Mezquital, tiene grandes impactos en el desarrollo relativo de la región; a consecuencia, se puede obtener mucho más fuertes inversiones para las operaciones del Patrimonio. El Plan Huicot, en forma similar, cuenta con categoría de prioridad presidencial, sin embargo se infiere, comparando sus actividades contra las de PIVM, que tal prioridad no es de la significación que tiene el desarrollo regional del Mezquital.

### 3. Facilidad de comunicación

5. Los sistemas de comunicación y la topografía del Valle del Mezquital facilitan y abaratan las labores del desarrollo en cuanto a llevar los recursos humanos y tecnológicos a las localidades donde se requieren. En el Plan Huicot, las comunicaciones terrestres deficientes y la topografía del terreno hacen que las labores del desarrollo sean muy caras y difíciles de ejecutar.

### 4. La función política-representativa

6. El Vocal Ejecutivo del PIVM es Otomí, y por consecuencia los grupos indígenas se identifican con él, obteniendo de esta forma la cooperación de ellos para desarrollar la región. En contraposición, el Vocal Ejecutivo del Plan Huicot no goza de esta ventaja y se confronta a fuertes

fenómenos de resistencia al cambio cultural por parte de los cinco grupos humanos localizados en la Región Huicot. El problema del Plan Huicot de tratar de solucionar los problemas de varias culturas con un sólo programa de actividades que no tiene enfoques especiales para cada grupo humano, representa una dificultad muy grande que no se encuentra en el PIVM donde el único grupo humano es el Otomí.

7. Existen características personales que ejercen una influencia determinante en la administración de un plan regional. Estas son: personalidad, estatura política y competencia técnica. El Vocal Ejecutivo del PIVM es un líder natural con ascendencia política y especialidad profesional para asistir a la solución de los problemas de comunidades indígenas. Como contraste, el Vocal Ejecutivo del Plan Huicot no tiene arraigo en las cuatro comunidades indígenas de su área y por lo tanto no se le puede considerar como un líder natural; tampoco se tiene evidencia de su ascendencia política para promover acciones positivas para el Plan Huicot, más bien, se ha observado que existe un conflicto con una importante Secretaría y que el progreso del Plan Huicot está condicionado a la resolución de tal conflicto. En cuanto a competencia técnica, el Vocal Ejecutivo de la Región Huicot es Licenciado en Economía y

/probablemente

probablemente tenga que depender de asesoría en antropología de fuentes externas al plan. El Vocal Ejecutivo del Plan Huicot se confronta con dificultades para obtener el apoyo sostenido de las dependencias federales y de las comunidades indígenas.

#### 5. Disposición de recursos financieros

8. En PIVM existe una mayor compatibilidad de los recursos financieros, humanos y tecnológicos que se requieren para lograr el objetivo del plan de desarrollo; en el Plan Huicot existe una evidente incompatibilidad de recursos internos, siendo los recursos externos contingentes en relación al grado de apoyo y a la estructura de prioridades de las dependencias federales.

#### 6. Recomendaciones

##### a) Planeación y coordinación

9. Se considera necesario reforzar la función de planeación en programas como el Plan Huicot y el PIVM. La planeación, como actividad administrativa debe ser implementada por personal especializado y debe ser separada de las actividades ejecutivas.

10. Se observa en ambos planes una dispersión de la función administrativa; mucho más acentuada está en relación con el Plan Huicot. Se sugiere que un administrador único, con

plenas facultades para manejar los recursos destinados a fomentar el desarrollo regional, puede ser un factor muy positivo para incrementar los niveles de productividad y eficiencia de los planes. Adicionalmente, se recomienda que se someta a consideración el sistema organizacional por proyectos denominado "Organización tipo Matriz" como alternativa para solucionar la dispersión administrativa de los planes regionales culturales.

b) Aspecto presupuestal

11. El aspecto presupuestal debe ser manejado en función de un sistema de objetivos a corto, mediano y largo plazo y el monto de los presupuestos debe ser de una magnitud tal que permita la realización efectiva de los objetivos. Además, el sistema de objetivos debe estar formado por indicadores cuantitativos y cualitativos que permitan medir el grado de progreso, la productividad, eficiencia y significación de las operaciones y la forma como éstas contribuyen al desarrollo de las comunidades indígenas así como las regiones objeto de los planes de desarrollo. En esta manera, un sistema de objetivos operacionales funciona como instrumento de administración y control.

c) La búsqueda de talento

12. Basado en el supuesto que factores personales ejercen

una influencia crítica en el éxito de los planes regionales culturales, se recomienda la creación de un equipo de exploradores de talento que se especializen en reclutar y seleccionar en toda la república al personal idóneo para ocupar los puestos administrativos de los planes regionales culturales. Las corporaciones transnacionales utilizan este concepto que denominan "Equipo de Cazadores de Cabezas".

d) Planeación a nivel nacional

13. De ambos estudios se infiere la necesidad de crear un organismo de planeación nacional que sea capaz de coordinar la planificación regional con la planeación sectorial.

e) Desarrollo regional por Estados

14. En lo que toca a la posibilidad de darles a los Estados y municipios la autoridad para desarrollar sus propias regiones culturales, se considera que ésto sería imposible en la actualidad si se relacionan los recursos financieros, humanos y tecnológicos que manejan los Estados con las operaciones especializadas que implican los objetivos de desarrollo integral de los planes regionales culturales.

15. Los gobiernos estatales cuentan con conocimiento del medio ambiente de las regiones por desarrollar, pueden ejercer una labor de supervisión más estrecha que la que pueden realizar las dependencias federales y muchos Estados

tiene capacidad, dentro de sus estructuras administrativas, de absorber mayores niveles de responsabilidad en materia de desarrollo. Sin embargo, para que los planes regionales culturales pudieran ser administrados por los Estados en forma efectiva, esto presupondría una reorientación fundamental del sistema de asignación de recursos del Gobierno Federal.

f) Desarrollo socio-económico

16. Finalmente, en materia de desarrollo de las comunidades indígenas, es importante realizar una revaluación a fondo acerca de la viabilidad y propiedad de intentar programas de desarrollo socio-económico intensivos, enfocados a grupos humanos que no cuentan con la madurez socio-cultural para que dichos esfuerzos, en sus últimas consecuencias, puedan repercutir en su propio beneficio.

## VIII. BIBLIOGRAFIA

1. Aguirre Beltrán, Gonzalo. Un Postulado de Política Indigenista. Revista América Indígena. n° 3, 1967, México, D. F.
2. Arreguin, Manuel y Rosales Hernández, Mónico. PLAT Operación Huicot. Plan Lerma Asistencia Técnica. Guadalajara, Jalisco, mayo 1966.
3. Cárdenas, Lázaro. Los Indígenas Factor de Progreso. Educación, revista de pedagogía y orientación sindical. México 1940.
4. Echeverría Alvarez, Luis. Discurso del candidato presidencial pronunciado en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, 21 de febrero de 1970.
5. Ree, Barbara Karen. Los Huicholes. I.N.I. S.E.P. México 1972.
6. Secretaría de Educación Pública 1960.
7. Wallace, Anthony F. C. Culture and Personality. Random House, New York 1969.

ALGUNOS ASPECTOS JURIDICOS DE LA REGIONALIZACION

DENTRO DE LOS ESTADOS

Por: Lic. Raúl Zárate Machuca

## INDICE

	<u>Página</u>
I. NATURALEZA DEL ESTADO FEDERAL . . . . .	137
II. ALGUNOS FUNDAMENTOS JURIDICO-POLITICOS DE LA REGIONALIZACION . . . . .	148
III. CONCLUSIONES . . . . .	156

## I. NATURALEZA DEL ESTADO FEDERAL

1. Desde el nacimiento de la institución denominada sistema federal ha existido el anhelo de precisar su naturaleza y sus diferencias con el estado unitario o central. En principio un estado federal es similar a uno central: la unidad del estado es la Constitución, pero la estructura de esa ley fundamental es diferente: en el sistema federal la norma suprema crea dos órdenes subordinados a ella pero que entre sí están coordinados.

2. Las entidades federativas en sus normas supremas establecerán las reglas para el funcionamiento de sus poderes públicos. Es decir, las entidades federativas son autónomas porque poseen un margen libre de actuación dentro del marco señalado en la norma cúspide de ese orden jurídico: la Constitución del estado federal.

3. Dentro de la división de competencias que realiza la ley fundamental, una de especial y trascendental importancia es la de índole económica que se concretiza en la facultad tributaria: las entidades federativas pueden imponer contribuciones; es decir, allegarse recursos para satisfacer sus necesidades. La posesión de esos haberes les debe dar independencia de decisión y acción a las entidades

federativas dentro del marco constitucional.

4. Como sabemos, las entidades federativas tienen hasta cierto punto aseguradas sus facultades ya que reformas constitucionales se deben realizar tanto con la intervención de la federación como de las entidades federativas. En esta forma se garantiza desde su existencia hasta la más pequeña de sus atribuciones constitucionales.

#### 1. Características del sistema federal mexicano

5. El federalismo se dió en México como una corriente política en un estado unitario que pretendió descentralizarse formalmente.

6. El federalismo desde 1824 fué actitud política y se convirtió en bandera de partido cuando los liberales la defendieron como forma indeclinable de libertad. Hasta el triunfo definitivo de la República fué, dentro del programa liberal, la tesis más combatida por los conservadores y la más discutida en los intentos de transacción de los moderados. Su importancia polémica, esencialmente política, ocultó durante los años de la lucha su conveniencia real para la vida del país. En aquella época se oyeron algunas voces que señalaron la importancia de descentralizar el mecanismo gubernamental, atendiendo a las peculiaridades regionales o sea fraccionar a la autoridad en la vasta extensión

/territorial,

territorial, pues la dificultad de gobernar el extenso territorio mediante un sistema central, teniendo en cuenta la diferencia de productos, de climas, de costumbres, necesidades, fué el argumento que se expuso en 24 y en 57, para la adopción del sistema federal. La adopción del sistema federal creó por una época anarquía desde el punto de vista fiscal; la duplicidad desordenada de impuestos y la erección de trabas arancelarias por parte de los gobiernos locales orillaban a la bancarrota a la economía nacional; en el aspecto político el federalismo propiciaba la formación de cacicazgos locales, que por irresponsables y arbitrarios hacían nacer en quienes los soportaban el deseo de una mayor intervención de los poderes centrales.

7. Así se formó una conciencia favorable a la centralización, que fácilmente toleró la práctica - a veces consagrada en la constitución y en las leyes - de traspasar a los órganos centrales facultades que de acuerdo con el sistema corresponden a los Estados. Sin embargo, al lado de esa práctica se ha mantenido alerta y combativa la ideología política del federalismo mexicano. Consecuentemente en nuestro país, la idea federal tuvo un tinte marcadamente político porque el federalismo, como ya se dijo, fué la bandera del partido liberal y el centralismo del conservador, lo

territorial, pues la dificultad de gobernar el extenso territorio mediante un sistema central, teniendo en cuenta la diferencia de productos, de climas, de costumbres, necesidades, fué el argumento que se expuso en 24 y en 57, para la adopción del sistema federal. La adopción del sistema federal creó por una época anarquía desde el punto de vista fiscal; la duplicidad desordenada de impuestos y la erección de trabas arancelarias por parte de los gobiernos locales orillaban a la bancarrota a la economía nacional; en el aspecto político el federalismo propiciaba la formación de cacicazgos locales, que por irresponsables y arbitrarios hacían nacer en quienes los soportaban el deseo de una mayor intervención de los poderes centrales.

7. Así se formó una conciencia favorable a la centralización, que fácilmente toleró la práctica - a veces consagrada en la constitución y en las leyes - de traspasar a los órganos centrales facultades que de acuerdo con el sistema corresponden a los Estados. Sin embargo, al lado de esa práctica se ha mantenido alerta y combativa la ideología política del federalismo mexicano. Consecuentemente en nuestro país, la idea federal tuvo un tinte marcadamente político porque el federalismo, como ya se dijo, fué la bandera del partido liberal y el centralismo del conservador, lo

que hizo que según fuera el partido en el poder, el país tuviera un régimen federal o central.

8. El contraste entre la realidad nacional, de tendencias francamente centralistas, y la teoría del sistema federal acogida por motivos predominantemente políticos, ha puesto en tela de juicio la existencia del federalismo en México. Se dice que en México y en otros países latinoamericanos no ha tenido historia propia y gobiernos efectivos. Han sido divisiones meramente administrativas de un estado unitario, que ha carecido de instituciones políticas propias, de suficiente arraigo para poder resistir a la presión de la administración central.

9. La autoridad delegada en la constitución por el pueblo ha sido confiada a los gobiernos enteramente distintos: el nacional y el provincial. Como el gobierno nacional ha sido formado para responder a grandes necesidades generales y atender a ciertos intereses comunes, sus poderes han sido defendidos y son en pequeño número. Como el gobierno provincial, por el contrario, penetra en todos los detalles de la sociedad, sus poderes son indefinidos y en gran número; se extienden a todos los objetos que siguen el curso ordinario de los negocios y afectan a la vida, la libertad y la prosperidad de los ciudadanos.

10. Respecto a la norma para distribuir las facultades entre la unión y los Estados, Hamilton se expresaba así:

"Los principales propósitos a que debe responder la unión son: la defensa común de sus miembros, la conservación de la paz pública, lo mismo contra las convulsiones internas que contra los ataques exteriores; la reglamentación del comercio con otras naciones y entre los Estados, la dirección de las relaciones políticas y comerciales con las naciones extranjeras."

11. Madison decía:

"Los poderes delegados al gobierno federal por la constitución son pocos y definidos. Los que han de quedar en manos de los gobiernos de los Estados son numerosos e indefinidos. Los primeros se ampliarán principalmente con relación a objetos externos, como la guerra, la paz, las negociaciones y el comercio. Extranjeros con el último de los cuales el poder tributario se relaciona principalmente. Los poderes reservados a los Estados se extenderán a todos los objetos que en el curso normal de las cosas interesan a las vidas, libertades y propiedades del pueblo, y al orden interno, al progreso y a la prosperidad de los Estados."

12. La evolución del federalismo al centralismo no se operó en México por medio de subterfugios ni fué necesario hacer mano para ese fin de interpretaciones fraudulentas, porque aquí los Estados nacieron en un federalismo teórico e irreal, no presentan resistencia a los avances de la centralización ni defienden celosamente sus facultades, como los Estados de la Unión Americana. En México el proceso de centralización se realiza francamente, mediante reformas constitucionales que merman atribuciones a los Estados y

que estos aceptan.

13. Si el municipio es una forma de descentralización, débese a que constituye una forma espontánea y primaria de organización comunal que el estado autocrático puede pretender ahogar, pero que al estado democrático sí corresponde reconocerlo e incorporarlo a su estructura.

14. Fueron las constituciones centralistas y los gobiernos conservadores los que se preocuparon y les dieron vida a los municipios. El menosprecio del municipio por parte del liberalismo los explican en los siguientes términos: la Revolución, aunque por distinta vía que la monarquía absoluta, condujo al propio abatimiento de la vida municipal. El principio individualista que la informaba determinó el menosprecio de la idea corporativa, por tanto, de la organización municipal.

15. Como indicio del abandono en que los gobiernos liberales mantuvieron a los ayuntamientos, debe tenerse en cuenta que el principal ayuntamiento del país, como era el de la Ciudad de México, se gobernaba todavía a principios de este siglo por las ordenanzas centralistas de 1840 y 41.

16. Para acentuar la centralización y borrar toda autonomía municipal, el gobierno del general Díaz agrupó a los ayuntamientos en divisiones administrativas superiores que

recibieron los nombres de partido, distrito, prefectura o cantón. Los prefectos de origen centralista, pues fueron instituídos por la constitución de 1836, eran los agentes del gobierno central cerca de la población de los distritos; no obedecían otras órdenes que las del gobierno y los medios que empleaban para conservar la paz y el orden eran con frecuencia crueles e ilegales. Su actuación hacíase incompatible con cualquier asomo de libertad municipal. El odio que despertaron tales funcionarios fué uno de los motivivos inmediatos de la revolución, la cual consagró entre principales postulados la implantación del municipio libre.

17. El Constituyente de Querétaro se preocupó por llevar a la constitución el principio de libertad municipal, rectificando así la posición en materia municipal de las constituciones liberales. La segunda comisión de constitución, refiriéndose al proyecto del primer jefe, expresó:

"el establecimiento del municipio libre constituía la diferencia más importante y, por tanto, la gran novedad respecto de la constitución de 57."

18. A fines del siglo XVIII se estableció la división territorial en intendencias. Según el doctor Mora, sirvió de base al establecimiento de la federación mexicana, pues cuantas se han hecho después han partido de ella.

19. Así, pues, el territorio de las provincias y despues

de las entidades federativas, tiene su origen en la ocupación que, protegida o no por capitulaciones, es una de las maneras de adquirir que existen en el derecho, y ese territorio se determinó de manera espontánea. El mismo territorio pasó a serlo de las entidades jurídicas llamadas Estados de la Federación cuando ellos se convirtieron en provincias que existían en 1824; volvió a serlo al restablecerse el federalismo en 1846 y en 1857, con las modificaciones territoriales operadas bajo la vigencia de las constituciones federales y lo sigue siendo en la constitución actual.

20. En la Constitución de 1917 el artículo 115 constitucional estructura jurídica y políticamente las entidades federativas y establece las bases para la organización municipal. Este precepto constitucional ha sido objeto de varias reformas. Relacionado este precepto constitucional con el artículo 41 que establece que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en caso de la competencia de estos, y por los de los Estados, en lo que a su régimen interior, en los términos de la constitución federal y de los Estados en lo particular, considerando la facultad de iniciar leyes a las legislaturas de los Estados.

21. Consideraban los defensores del federalismo que era

estar las manos a las regiones que pretendían hacer el bien, se consideraba que si las autoridades municipales se les limitaba, serían puramente ejecutoras de lo que se determinara en la capital, tal vez sin conocimiento de las localidades y exigencias propias de cada región. Se consideraba que lo más importante era dejar que los municipios realizaran por sí las actividades necesarias con facultades legislativas que les permitieran ejercer sus funciones en tal forma que pudieran proporcionar a los pueblos su prosperidad y debieran contar con atribuciones para disponer de su administración interior. Déjese la administración y el arreglo de las recaudaciones a los municipios, y muy pronto deberá florecer un ramo, el más vital, como que sin él no puede haber orden, sociedad ni gobierno. Los gobiernos municipales reducirán las oficinas y las manos a las muy precisas, como tan interesados en hacer sus gastos.

22. Es importante considerar que el punto clave de un estado federal no es primordialmente de naturaleza jurídica, sino económica, o sea que su columna vertebral reside en la aptitud de vida de las entidades federativas; si pueden existir sin la ayuda económica del centro, o si al contrario una parte considerable de su presupuesto es cubierto por la federación. Es decir, si las entidades federativas dependen

económicamente del centro, se observa que este sistema federal se aproxima al unitario, pero con una considerable decentralización administrativa y, en menor grado, política.

23. La estructura constitucional del país define regiones políticas, que son las entidades federativas y los territorios; porque en caso contrario sería desconocer una parte substancial de la realidad dentro de la que se mueve la administración pública en México. Dentro de los límites estatales operan los municipios que son también un modo de regionalización.

24. De acuerdo con el documento elaborado por Aldo Piras, en el capítulo "Las distintas formas de la regionalización" dice sobre este particular que:

"la formación de un sistema de unidades territoriales dentro de la naturaleza de una organización intermedia entre el gobierno central y las autoridades locales menores, que en el caso mexicano es el Estado, considerando como independiente del gobierno central, se considera que esta categoría es indudable la más homogénea, puesto que esta forma de regionalización representa la creación de unidades territoriales. Ya que se encuentra dotada de autonomía política y representa tanto la materialización de una noción pluralística del estado como una influencia unificante para las unidades menores."

II. ALGUNOS FUNDAMENTOS JURIDICO-POLITICOS

DE LA REGIONALIZACION

25. Debemos considerar que nuestra legislación establece situaciones histórico-jurídicas que no podemos soslayar como son los que a continuación refiero: si se admite unánimemente que es irrevocable la voluntad de las entidades federativas para formar una federación, también habrá que aceptar, a manera de contrapartida, la necesidad de asegurar a dichas entidades su propia persistencia jurídica.

26. El federalismo es una forma de descentralización, el orden jurídico de un estado federal se compone de normas centrales válidas para todo su territorio y de normas locales que valen solamente para partes de este territorio. Las normas federales son creadas por un órgano legislativo central, mientras que las normas generales locales son creadas por órganos legislativos locales, por lo tanto la competencia de legislación del estado se encuentra dividida entre una autoridad central y varias locales, por lo tanto la descentralización federal se refiere a la descentralización legislativa, en su aspecto dinámico de dos órdenes de competencia legislativa y en su aspecto estático de dos ámbitos de validez territorial de las normas respectivas.

27. Si consideramos que el estado federal se caracteriza por el hecho de que los Estados miembros poseen autonomía constitucional, o sea que por el hecho de que el órgano legislativo de cada entidad federativa es competente en relación con materias que conciernen a la constitución de esa comunidad, de tal manera que los mismos Estados miembros puedan realizar, por medio de leyes, cambios en sus propias constituciones. Y si consideramos como es jurídicamente aceptable que el municipio goza de cierta autonomía administrativa dentro del marco y bajo la tutela de la entidad federativa que tiene autonomía política.

28. La facultad que tienen las entidades integrantes del estado federal de darse y revisar su propia constitución dá lugar a la siguiente característica como un fenómeno de descentralización, que se diferencia de las demás descentralizaciones por elementos cualitativos y no cuantitativos, ya que es la calidad de las funciones de que disfrutaban las entidades federativas y no su número o cantidad lo que determina la existencia de la federación. La zona de determinación es impuesta a las constituciones locales por la constitución federal; según lo establece el artículo 41 constitucional, en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal; en otros preceptos la

constitución federal impone ciertas obligaciones positivas y negativas a los Estados.

29. Como matriz del sistema de facultades no expresas, algunas constituciones locales imponen a la legislatura la obligación de legislar preferentemente sobre ciertas materias, considero que ésto sería lo adecuado si la facultad de legislar se erigiera en obligación inexcusable respecto de aquellas materias que no pueden dejar de ser legisladas, como las relativas a la hacienda pública, salubridad local, vías locales de comunicación, al derecho común, al derecho municipal, nada impide que en cualquier materia, el legislador local trace direcciones.

30. Considero que las constituciones locales están lejos de reflejar las necesidades de sus Estados, las que precisamente son invocadas como principal justificante de la descentralización federalista. Sin duda esas necesidades existen, pero varios factores influyen en el fracaso de las constituciones para subvenir a ellas. El factor político, que aprovechándose de antecedentes históricos y sociológicos tiende a una observación centralizadora cada vez mayor, posterga con ello la autonomía local e impide el desarrollo de las peculiaridades regionales. Es notorio también que los gobiernos locales y las leyes no han sabido

defender y vigorizar, con técnica jurídica, esas peculiaridades, atendiendo así a las necesidades de cada región. Sabemos que las constituciones locales son copia de la federal, entendemos que el temor de incurrir en contradicción federal motivó que las constituciones locales se compusieran de artículos tomados de la federal o de constituciones anteriores, envejecidos los principios jurídicos de éstas por el transcurso del tiempo e inútiles los de la primera por estar precisamente en la constitución general.

31. Sabemos por lo tanto que la constitución nuestra ha adoptado el procedimiento de facultades retenidas por los Estados. Si bien es cierto que el sistema federal se ha desvinculado de sus orígenes históricos para convertirse en mera técnica constitucional, pero hay elementos que nacidos de la experiencia, son elementos conceptuales, integrantes lógicos de la definición, por ejemplo, la voluntad inalienable de seguir siendo Estados, y es obvio considerar que las condiciones por las cuales atravezaban los Estados en su formación eran diametralmente opuestas a las necesidades, aspiraciones e intereses actuales en las que los gobiernos locales tienen ya no el derecho o interés de realizar funciones de gobierno tendientes a resolver problemas sociológicos, económicos, materiales o políticos, sino

la obligación de promover el desarrollo regional y resolver técnicamente los problemas que éste plantea por el crecimiento demográfico y sus consecuencias en servicios públicos y otras realizaciones.

32. El gobierno federal ha emprendido la Reforma Administrativa que forma parte de las transformaciones básicas para impulsar el desarrollo económico, social y político del país. Con la Reforma Administrativa se pretende imprimir racionalidad y dinamismo del sector público en todos niveles, procurando generar esfuerzos en el sector privado. Esto sólo podrá ser eficaz cuando el poder público central considere a las entidades federativas como organismos con autoridad política, con capacidad administrativa y con previsión para la formación de funcionarios públicos técnicamente preparados y responsables de ejercer sus atribuciones que el cargo les confiere. Sólo así se dará eficiencia y coordinación administrativa y habrá incremento tanto en el ámbito federal, como en el estatal y en el municipal.

33. Se ha considerado que corresponde al Ejecutivo Federal promover reformas administrativas dentro de su esfera de acción que le ha sido encomendada constitucionalmente. Sin embargo en nuestro país una cosa es la formalidad de las atribuciones y otra muy distinta las acciones materiales

La proporción de las reformas que haga el ejecutivo federal deberá hacerse fundamentalmente en lo político y en lo jurídico, en virtud de que lo primero subsume todas las demás actividades del hombre.

34. Consecuentemente la coordinación y participación de las entidades federativas en su propio desarrollo debe hacerse a través de reformas jurídicas y administrativas de trascendencia, que sean mecanismos promotores de desarrollo y de aprovechamiento de los recursos de las propias entidades y como objetivo el fortalecimiento de la federación. Lo demás será ficción literaria o postura demagógica. Y más cuando se dice que corresponde a los gobiernos estatales y municipales decidir y emprender la reforma administrativa en sus ámbitos de competencia.

35. Es bien cierto que a partir de las atribuciones que la constitución de 1917 confirmó al gobierno de México, se propició el crecimiento económico. En este proceso se ha generado una amplia y compleja estructura administrativa que cuenta hoy día con más de mil entidades que ha llevado a una mayor organización centralizada.

36. Según el momento histórico, a partir de 1917 se ha creado una nueva secretaría o un departamento de estado, se constituyó un organismo descentralizado, o se

coparticipó en una sociedad anónima. Para establecer uno o otro tipo de organismo se tuvieron en cuenta, fundamentalmente, al decir de la Secretaría de la Presidencia, los problemas administrativos relacionados con la nueva unidad administrativa. Sin embargo no siempre se le pudo concebir en su relación con la totalidad del sector público federal. Por esta razón, el crecimiento de la administración pública federal, ha sido más bien de una agregación de que una programación sistemática y global. Consecuentemente, los objetivos, las políticas y las funciones de algunas dependencias y organismos públicos, han resultado en ocasiones, muchas por cierto - concurrentes cuando no francamente duplicatorias. Esta situación aunada a la falta de información y comunicación adecuadas ha sido causa de que no siempre se haya podido instrumentar y ejecutar programas coordinados de acción gubernamental, sobre todo en torno a aspectos regionales y sectoriales. La creciente complejidad del aparato administrativo ha contribuido al desconocimiento de diversas tareas que tiene a su cargo el sector público federal, así como de la naturaleza y finalidades de algunos organismos que la integran. Para que el Estado Mexicano pueda impulsar la productividad y equidad del sistema socio-económico mejorando las condiciones de vida de la

/población,

población, especialmente de los grupos y regiones marginados del país, se requiere clarificar los objetivos, evitar duplicaciones, y coordinar esfuerzos con las entidades federativas, quienes a su vez subdividirán regiones económicas de su territorio o por materias o por necesidades, para que por medio de mecanismos jurídico-políticos ejerzcan las atribuciones que tienen para promover, motivar y acelerar el desarrollo.

37. Deben plantearse con claridad las reformas constitucionales y legislativas cuya necesidad recomiendan los estudios realizados, si consideramos que las reestructuraciones o reformas administrativas se han hecho por acuerdos fundados en el artículo 89 fracción I constitucional y por las reformas hechas a la ley de secretarías y departamentos de estado, así como a la ley para el control por parte del gobierno federal a organismos descentralizados y de participación estatal.

38. Es importante señalar que en la misma forma puede haber iniciativas de reformas a la constitución federal y a las de los Estados, que otorguen atribuciones más reales, claras y delimitadas a las entidades federativas que sirvan de instrumento para el desarrollo, es de considerarse que a parte de las facultades constitucionales que los

Estados tienen en la constitución general y en sus particulares, han aparecido una serie de necesidades que la industrialización en algunos Estados y la falta de ella en otros ha producido. Se requieren mecanismos jurídico-políticos, económicos y administrativos actuales para ejercer atribuciones de gobierno de hoy que el aumento de población, la galopante inflación y otros muchos factores que inciden en el campo de las atribuciones del gobierno, que la actual administración pública tiene que ejercitar para procurar el equilibrio y el desarrollo colectivo.

39. Se considera de verdadera importancia que para solventar las necesidades de un plan nacional de desarrollo económico y social debe haber una reforma administrativa y ésta debe abarcar todas las áreas y niveles de gobierno. Es necesario elevar la eficiencia administrativa y coordinar los esfuerzos de los tres poderes a nivel federal, estatal y municipal.

### III. CONCLUSIONES

40. Para que exista efectivamente la regionalización, es necesario que el gobierno central colabore con las entidades federativas. Colaboración definitiva en las obras que

programe y ejecuten los Estados. Que haya reformas constitucionales a nivel federal y local otorgando atribuciones más definidas y claras a los Estados de la federación. Que para promover el desarrollo nacional es necesario primero impulsar el desarrollo regional, incrementando las actividades de los gobiernos de los Estados. Y hacer modificaciones que tengan como objetivo fundamental la superación de la administración pública. Modificaciones que tiendan a capacitar personal y tener facultades jurídicas amplias.

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

EL ASPECTO ADMINISTRATIVO DE LA REGIONALIZACION  
POLITICA

Por: Lic. Adalberto Saldaña H.



## INDICE

	<u>Página</u>
I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTION. ORGANIZACION DE UNA SOCIEDAD . . . . .	160
II. ANTECEDENTES . . . . .	164
III. SITUACION ACTUAL . . . . .	169
IV. EVALUACION . . . . .	174
V. ALTERNATIVAS . . . . .	187
VI. PROPOSICION. . . . .	205
VII. IMPLEMENTACION . . . . .	220
VIII. ANEXOS . . . . .	230
1. Cuadros estadísticos . . . . .	230
2. ¿Qué piensa la provincia del Centralismo? (un muestreo representativo?). . . . .	240
IX. BIBLIOGRAFIA . . . . .	246



## Organización de una Sociedad

## I. ORGANIZACION DE UNA SOCIEDAD

(en términos abstractos y simplistas)

1. La nación aparece cuando los individuos, grupos y comunidades que habitan un territorio, deciden o aceptan integrarse en una unidad social mayor con un destino común. Se busca conciliar las necesidades complementarias del hombre de autonomía y libertad en búsqueda de fines personales, y la necesidad de orden, seguridad, unión y solidaridad. Entre más extensa la unión de grupos, se presume un pluralismo mayor que proporcione seguridad para evitar la opresión y la dictadura, además de ventajas económicas comunes, y la posibilidad de compensaciones entre los integrantes para una solidaridad nacional. Como van a vivir juntos, bajo qué tipo de relaciones, son cuestiones que se negocian o se implantan por los líderes en un pacto social, que supone la preferencia colectiva en ese momento. Se determina en principio cuales serán las posiciones y relaciones del individuo, de los grupos, de las comunidades, y del todo nacional, y para darle materia a este último, se crea el Estado como la persona moral que lo representará y como centro de unidad. Es un medio que va a servir de mecanismo para que los habitantes decidan, a través del

tiempo, sobre la organización política y social que servirá para operar y modificar este pacto social, y que instrumentará las decisiones buscando utilizar medios y procesos legitimados. Para cumplir sus propósitos tendrá que ejercer funciones dividiendo el trabajo, (y con esto el poder) a través de desagregar la materia pública en legislativa, judicial y ejecutiva (y subdividir especialmente esta última en las múltiples ramas que comprende); todo esto se formaliza en el estado de derecho que reglamenta las interrelaciones, partiendo de la Constitución Política. Asimismo, se determina qué agente va a desempeñar esas funciones, complementariamente con la división territorial que permita una organización político-administrativa conveniente tanto para el desempeño de las funciones y acciones públicas, como para que todos los habitantes puedan participar e influenciar en sus gobiernos. Por eso se crean divisiones territoriales a tres niveles (federal, estatal y municipal) que se complementan, con su correspondiente forma de organización político-jurídica en gobiernos, a la vez que se equilibran y autolimitan mutuamente en otra modalidad esencial de la división de poderes, (equilibrio al distribuir atribuciones de grados diferentes para conciliarlas en su ejercicio de conjunto). Es en proporción a la división de

poderes que representen las divisiones material y territorial, que se determina la forma concreta de gobierno.

2. La organización debe cumplir varios propósitos a la vez, teniendo funcionalidad para la vida política, social y económica en un estado de derecho, y debe tener los medios y señalarse qué uso darles, en qué forma y con qué resultados.

3. Se desagrega territorial y materialmente en términos administrativos para facilitar la concepción, decisión y acción, utilizando para la primera una clasificación que permita una base operativa espacial. El problema de arriba para abajo es el manejo del espacio a través de la organización, para facilitar la acción del gobierno; y de abajo para arriba, en términos políticos, el de qué mecanismos sirven al hombre, para facilitar la acción de los individuos y las comunidades en su favor, a través de participar en las decisiones y acciones que provienen del nivel político superior; también de abajo para arriba, los términos políticos se basan en el aspecto legislativo que permite el autogobierno limitado de las comunidades, de acuerdo a sus ámbitos de competencia, que impida la interferencia de atribuciones. La división de poderes, que trae la división territorial y material, estructuralmente promueve el

equilibrio político para la libertad dentro de la unidad, que evite la tiranía. En suma se trata de la organización conveniente para cumplir propósitos económicos y sociales, facilitando la acción de los medios políticos y administrativos.

4. Si éste es el objetivo general, la forma en que se procurará lograr (la forma de gobierno) dependerá de la de cisión política que determine el instrumento o mecanismo que se tomará y el uso que se haga de él. Por lo tanto, el aspecto administrativo se encuentra condicionado políticamente en cuanto a que es parte de la forma de gobierno, y más el aspecto administrativo de la regionalización.

5. Los organismos administrativos son similares a los sistemas políticos en tanto que tratan con cuestiones de po der y asignación de recursos, pero además, la administración pública está íntimamente ligada a la política como se puede apreciar por las consecuencias políticas que tiene el desempeño de la administración, como en el caso de que la centralización implica control, y con esto poder, mientras que la descentralización, a su vez, implica delegación de poder. Además, la descentralización administrativa no sólo tiene consecuencias económicas de aumento de eficiencia, si no también políticas en cuanto a la participación, como

ejercicio de la democracia.

6. En principio, la centralización implica control político pero burocracia administrativa, y la descentralización trae participación política y eficiente delegación administrativa. Por esto es de esperar que el valor dominante de los dos, sea la política. Pero la política no tiene un fin en sí misma, sino que es un medio para promover el bienestar, y debe evaluarse en razón de sus resultados al respecto (en comparación con el costo social de su ejercicio).

## II. ANTECEDENTES

7. La selección de la forma de gobierno por los líderes políticos se vió influenciada, como es natural, por el estado del conocimiento y de la ideología prevaeciente, interna y externamente. El federalismo representaba para el México independiente, la más avanzada filosofía política del momento, y un símbolo de progreso de la organización social, principalmente por las ideas políticas contenidas, respecto de un deber ser en relación con la participación de todos los ciudadanos en las decisiones colectivas que les afectaran, y el respeto a la libertad y diversidad local, en una unión que beneficiaba a todos. Pero se trataba

de un instrumento en busca de un uso, que hizo que el medio determinara los fines.

8. La división territorial de la Colonia no fué cambiada en su esquema central 1/, en buena medida porque no había el conocimiento ni la capacidad técnica para presentar otras alternativas más convenientes; tan sólo se limitaron a expresar en el Congreso Constituyente, que la división territorial no correspondía a una organización territorial; se señaló como propósito que las unidades

"ni fueran tan pocas que pudieran lograr una autonomía e independizarse en el futuro, ni tantas que representaran dificultades administrativas, y que no tuvieran los recursos y los hombres necesarios para su autosustento." 2/

En consecuencia, el objetivo se centró más bien en procurar aumentar el número de las unidades, pero sin considerar que su división debiera tener características de regiones homogéneas bajo algún criterio de fondo. 3/

---

1/ O'Gorman, Edmundo. Historia de las Divisiones Territoriales de México. Edit. Porrúa, 5a. edición. México 1973. pp. 15, 170-172.

2/ Parte expositiva del proyecto de la Comisión. Nov. 19, 1823. Debates Acta Constitutiva de la Federación, apud O'Gorman, Edmundo, Historia... op. cit. pp. 56-171.

3/ Idea de las divisiones territoriales de México, desde los tiempos de la dominación española hasta nuestros días, apud Orozco y Berra, Manuel. El Sistema Postal de la República Mexicana. Mayo 16 1878.

9. Por lo tanto, se dejó la división territorial en sus principios previos, y a ésta se le impuso una forma distinta de organización político-jurídica en la Constitución de 1824 <sup>4/</sup>, si bien de 1821 a 1857 existió el debate y la lucha entre el Centralismo y el Federalismo, que culminó con el triunfo de este último por las armas, confirmado en la Constitución Política de ese último año.

10. El federalismo mexicano, sin embargo, fué sui generis en cuanto a que no unía un grupo de Estados con una previa vida independiente, sino que fué decretado desde arriba, por el poder político que estaba localizado en el Centro. No se trataba de un proceso de negociación de las partes, para unirse en un todo, sino una decisión unilateral, basada en buenas intenciones de lo "justo y necesario", de reconocer la diversidad en la unidad, y de la coyuntura política de promover reformas estructurales para un país que

---

4/ O'Gorman señala que la continuidad cartográfica no está respaldada por una continuidad ideológica, lo que califica como un defecto de origen al parecer ya irremediable, puesto que no es sino la perpetuación de un parcelamiento del territorio que nunca ha respondido bien a las exigencias políticas y administrativas que más tarde se le "impusieron", y también que la división debe hacerse con conocimiento especial del terreno y con un plan fijo para que pueda "aspirar a desempeñar debidamente la función constitucional para la que deba crearse." Véase: O'Gorman, Edmundo. Historia... op. cit. p. 170.

nacia y que debía progresar en contra de los intereses del status quo de las fuerzas conservadoras. Fué la imposición de principios que proporcionaban expectativas para lograr un estado de cosas a largo plazo, en el valor trascendente de la democracia, más que una solución práctica frente a la necesidad primordial de integración nacional, como todo nuevo país, (que además salía, en este caso, de 11 años de luchas internas por la independencia).

11. La implicación administrativa de la intención del constituyente significaba que los Estados y municipios tendrían que enfrentar directamente la mayor parte de sus problemas basados en recursos propios, y así equilibrarse mutuamente, lo que determinaba el grado necesario del instrumental administrativo de los gobiernos locales.

12. Pero frente a las circunstancias externas, el sentido pragmático de los líderes mexicanos, los llevó en el proceso continuado de implementación, a establecer un federalismo simulado, que tenía bases claramente centrales. Los pe-ríodos históricos de levantamientos continuados del Siglo 19, sólo fueron reprimidos por un gobierno central fuerte con Porfirio Díaz, que logró la estabilidad del país. Si ésta fué rota por la Revolución de 1910 y la década que le siguió, fué de nueva cuenta necesario el desarrollo de un

fuerte gobierno central para volver a integrar a México, en contra de los levantamientos que culminaron con Adolfo de la Huerta hace tan sólo 50 años.

13. Por otro lado, no había recursos suficientes para que los Estados crearan la capacidad administrativa individual que les era requerida, por lo que casi sin mediar una decisión consciente, se concentraron los escasos recursos públicos en el gobierno central.

14. Así, fueron razones políticas de integración, estabilidad y contrapeso a la influencia del poderoso vecino del Norte; histórico-culturales de tradición de gobierno centralista colonial y precolonial, así como la político-económica de escasez de recursos y prioridades de asignación, las que propiciaron que el gobierno federal llevara a cabo una clara política centralista, facilitada porque nadie protestó y que consecuentemente promovió el desarrollo económico y social, principalmente de la ciudad capital, donde tenía su sede. Esta tendencia se vió reforzada por las altas tasas de crecimiento de la región central, aprovechando el estímulo de los efectos multiplicadores que proporciona el asiento del gobierno federal, (y más recientemente, la mayor facilidad para obtener los contratos de obras y programas que se llevan a cabo en todo el territorio

nacional, así como las políticas económicas seguidas desde 1940, que promovían la acumulación en el centro) estableciendo una infraestructura económico-social de dominación.

### III. SITUACION ACTUAL

15. En el presente existe un federalismo débil, como se desprende por el ritmo de crecimiento del gobierno federal, y en cuanto a proporción de recursos y capacidad administrativa, en comparación con el de las entidades federativas y de los municipios. (ver figuras I y II). Asimismo, se ve en el cúmulo de las atribuciones de la Federación, y en el aspecto político en el que las designaciones de candidatos del PRI a las gubernaturas se hace centralizadamente.

16. Es la centralización política la que condiciona la centralización de recursos a través de los impuestos federales, que no dejan una considerable capacidad adicional de extracción dados los recursos económicos limitados de la población 5/; y a su vez es la concentración de recursos materiales, técnicos y humanos (muchos de los cuales provienen de los habitantes de la capital, los originarios y los que

---

5/ Los Estados y territorios aportarán 120,000 millones al peso fiscal federal en 1974. NAFINSA, El Mercado de Valores. México enero 1974.

han sido atraídos a ella por sus altos niveles de vida y desarrollo) los que condicionan la capacidad administrativa tan dispar en favor de la federación. Esta misma capacidad administrativa refuerza el poder político, y vemos que se toman como índices de poder, que ha de ser conservado por la federación, entre otros los de información, recursos, competencia, atribuciones, decisión, aparato administrativo, acción, operación, supervisión y control. Después de esto, sólo les queda a los Estados ser receptores pasivos de la acción federal.

17. La misma centralización política tiene el apoyo de los más grandes intereses económicos y sociales, que radican en el Distrito Federal que (sin contar su área metropolitana anexa) proporciona el 53% del producto nacional bruto, y el 48% <sup>6/</sup> de los recursos totales del sector público (gobierno federal y sus organismos paraestatales) para 1974. Además concentra cerca de 11 millones de habitantes con sus alrededores, cerca de una quinta parte de la población total (estimada en 58 millones para este año). El gasto público federal en el D. F. es del 25% <sup>7/</sup> aproximadamente del total,

---

<sup>6/</sup> Véase la afirmación del cambio en este año en favor de gastar más fuera del D. F. en NAFINSA, El Mercado de Valores, enero de 1974. México.

<sup>7/</sup> Ibid.

y si a esto le añadimos que el presupuesto de egresos del D.F. es en 1974 superior a los de todas las entidades federativas juntas, y que en sus municipios metropolitanos, el Estado de México realiza inversiones promediadas en los últimos años, de casi mil millones de pesos anuales, y por último, que los presupuestos municipales suman cerca de 300 millones, veremos que el presupuesto per capita para 1973 de \$1,174.00 en el D. F., y en menor proporción de sus alrededores, es una subestimación del real neto, mientras que el de \$54.00 del Estado de Hidalgo no se ve muy modificado. Resulta aparente que el centro de población de la Ciudad de México es representante de relaciones estructurales de poder.

18. No hacen falta más datos para mostrar las proporciones de la macrocefalia económico-social. Pero a ésta se aúna la macrocefalia administrativa del gobierno central cuyo presupuesto de egresos es en 231 millones, aproximadamente veintidos veces mayor a la de todas las entidades federativas juntas (sin contar el Distrito Federal) <sup>8/</sup>. Si

---

<sup>8/</sup> Para 1974 los recursos públicos totales suman alrededor de 255,400 millones de pesos, de los cuales corresponden aproximadamente el 90.4% (231 mil) a la federación, 4.4% al Distrito Federal (11.3 mil), 4.1% (10.5 mil) a las 31 entidades federativas adicionales y el 1.2% (2.8 mil) a

bien 75% de los egresos federales irán a los Estados y territorios <sup>9/</sup>, esto se hace directamente por los instrumentos administrativos de la propia federación. Frente al problema que representa asignar esos recursos se ha extendido el aparato burocrático central, y primordialmente se ha desarrollado un sector paraestatal que maneja aun más recursos que el propio gobierno federal (117 mil millones). <sup>10/</sup>

19. Se ha seguido la política de crear un organismo cada vez que hay que resolver un problema, multiplicando el aparato administrativo y los centros de decisión, que dadas las proporciones (911 organismos), y el propósito central de conservación del poder en el Jefe del Ejecutivo, no se

---

los 2,500 municipios. Además, el presupuesto de la federación se incrementó en 28% en relación con 1973 y el del D.F. en 30%, mientras que el de las entidades federativas, y municipios fué en menor proporción, alrededor de 20 y 10% respectivamente. Tanto la desproporción en la distribución, como en las tasas de crecimiento, se acentuarían si se excluyen para el promedio las unidades atípicas como el Estado de México, y algunos grandes municipios; así el Estado en mención representa el 26% de los recursos totales de las entidades en 1974, y su presupuesto creció en 76% en relación al de 1973 (de \$1,560 a \$2,750 millones). (Los datos en la Federación y el D. F. son de NAFINSA, El Mercado de Valores, México diciembre 24, 1973 y enero 14, 1974; y los de los Estados y municipios son estimados por el autor).

<sup>9/</sup> NAFINSA, El Mercado de Valores, México enero 14, 1974. Véase: cuadro VII.

<sup>10/</sup> Véase: cuadros III y IV

han situado bajo la responsabilidad de las Secretarías de Estado, según su ramo, sino que quedan en forma independiente, haciendo imposible su coordinación por el Presidente de la República.

20. Es necesario precisar cuales deben ser las funciones del sector paraestatal, y seguir una política consistente, en la que tal vez sean los Secretarios de Estado los que elaboren las políticas sectoriales, y los organismos y empresas públicas sean agentes que las implementen, con campos de acción bien definidos. En la misma forma debe precisarse la mejor utilización del mecanismo de desconcentración para evitar su uso indiscriminado, pues la mejor forma de descongestionar no es a través de las políticas que se señalan, sino descentralizando en los otros dos niveles de gobierno.

21. La única descentralización administrativa que corresponde plenamente a las necesidades y objetivos de las comunidades individuales es la que procede de una descentralización política, puesto que no se limita a la ejecución de normas por órganos locales, sino que se basa en la determinación autónoma de las reglas gubernativas, en su requerida adaptación a las condiciones, y porque el contacto personal con los beneficiarios es una necesidad comprobada; un

sistema de poder político compartido deviene forzosamente de un sistema de actividad administrativa compartida. 11/

22. Por lo tanto, en materia de atribuciones y competencias legales, de recursos económicos, y de capacidad administrativa, el gobierno federal representa un centralismo fuerte, frente a débiles entidades federativas que dependen de su acción paternalista, porque no tienen los elementos para ayudarse a sí mismas. La consecuencia administrativa del sistema político fué que el desarrollo administrativo se condicionó a las directrices del centralismo político.

#### IV. EVALUACION

23. La implementación política del pacto federativo desvirtuó la buena intención original, y pragmáticamente, por necesidad primero, y después por conveniencia propia y para no buscarse problemas con el cambio del status quo, se dejó perpetuar el centralismo. Se aprovechó la funcionalidad de la acción realista y de ajuste pragmático a las condiciones y necesidades, con el menor esfuerzo. Lo anterior

---

11/ Moya Palencia, Mario. Federalismo y Descentralización Administrativa. Xerografiado. México 1974. pp. 8-9.

muestra que llevar a cabo las buenas intenciones sociales es mucho más engorroso que simplemente proclamarlas. 12/

24. Como medios que son el federalismo y el centralismo, di fícilmente pueden considerarse que sean buenos o malos siem pre, sino que dependerá de los objetivos, recursos y circunstancias externas, para determinar en qué radica la efi ciencia instrumental. Pero si como medios, se supone que son libres de valoración, al ver los resultados del uso de uno u otro, se aprecia que sí se apoyan diversos valores.

25. Por lo tanto si bien tienen los medios distintos efec tos funcionales, y existe una ética contextual, también hay que considerar que hay principios trascendentales; y el bien estar colectivo debe limitarse por un respeto a los más al tos valores morales y sociales.

26. Es inobjetable que una situación de organización socio-política, que condiciona otras estructuras, como la adminis tración en este caso, debe valorarse en razón de los resul tados que logra. Y estos resultados en relación con el

---

12/ Particularmente frente a la complicación de que el fe deralismo también representa en la participación un me canismo de negociación social, aceptando la diversidad y la riqueza del diálogo y aun de la confrontación, mis ma base que recoge la marxista lucha de clases; se trata del derecho fundamental a influenciar, distinto a la mo dalidad de las tradicionales instituciones electorales del derecho al voto, y del derecho a organizarse, especi almente para las clases más menesterosas.

bienestar común. La prueba de fuego de todos los medios es la medida en que promueven este fin último, puesto que no tienen un valor en sí mismos.

27. Sin embargo, en el caso del federalismo, se imbuyen principios que son considerados trascendentes, como la participación de todos para un orden y organización con justicia, y para decidir su destino, que son derechos humanos fundamentales. En contraposición, el centralismo representa la decisión unilateral de qué se debe querer y cómo lograrlo, lo que significa un coartamiento de las libertades básicas de todo hombre. Sobre todo lo que no puede admitirse es la permanencia del centralismo, porque implica una concepción nihilista de capitis diminutio definitiva de la persona humana, sin esperanzas siquiera de desarrollo, y en contra de la fé en su capacidad de perfeccionamiento.

28. De acuerdo con los términos funcionales, es preciso valorar cual es la aportación diferencial que hacen al bien estar colectivo, compuesto por una combinación de ingreso económico y social en relación a una preferencia adquirida (que sin embargo puede ser modificada). Deben estimarse los resultados que en cuanto a monto de producto hacen posible, para el ingreso económico; y los resultados en cuanto a tipo (canasta de bienes y servicios), calidad y distribución

del producto; en cuanto a forma del proceso, intensidad y manera en que se participa en el mismo, y la satisfacción y ventajas que de ello se obtienen; así como los insumos que se dan y el costo individual y colectivo que representan los efectos del consumo, de desarrollo de capacidad de apreciación y los de ingreso para lograr dignamente su propio mantenimiento; las expectativas, los términos relativos en la escala de bienestar, la preferencia temporal y su modificación, todos los cuales se unen en una forma complicada para producir un ingreso social. La suma de los dos ingresos viene a contribuir a nuestra función de utilidad social.

29. Se ha de considerar la eficiencia instrumental en cuanto a procesos de transformación que usan insumos y los convierten en resultados, con la característica de que deben aprovechar lo que se tiene y darle el mejor uso posible, sacando las reservas y apreciando la vocación de los insumos y medios, adecuándolos óptimamente a los fines. Una organización que promueva lograr "lo mejor de sí misma", para la superación del individuo y su sociedad como una infraestructura social que condiciona el desarrollo de la actitud y mentalidad al cambiar la conducta de los hombres, y la misma operatividad administrativa.

30. En cuanto al resultado económico, la eficiencia del federalismo radica en la descentralización de la actividad económica en términos nacionales, y la administrativa en la acción pública que permite. A través de la delegación de facultades se lleva el proceso de decisión cerca de las situaciones, por lo que se obtiene mejor información respecto del problema, de la ejecución, y de los resultados obtenidos, ya que favorece la utilización de menores recursos, (evitando el desperdicio) en las acciones más adecuadas para los propósitos que se quieran seguir. La información, base para la toma de decisiones adecuadas, y para la supervisión y el control (tan aparente en el aspecto fiscal de extracción de recursos, y menos aparente pero igual de importante, en el de asignación de recursos) crea una patente presión para la descentralización. Asimismo, se delega la responsabilidad, favoreciendo su delimitación para exigir cuentas.

31. Indudablemente que es más eficiente económicamente que la centralización, que significa que las decisiones se toman desde lejos, sin la adecuada información y conocimiento, que envía gente de fuera a llevar a cabo las acciones (transportando costosamente maquinaria y personal, desde largas distancias), que no tienen un apego a la localidad y que

persiguiendo índices de premiación de sus propias instituciones, no les interesa el resultado real, mismo que casi nunca se llega a conocer, ni mucho menos permitir con un efecto de retroacción, el reajuste de decisiones.

32. Administrativamente se crea un sistema impersonal, que diluye la responsabilidad, y que toma políticas homogéneas frente a un contexto receptivo dispar, y la administración como la política, debe tener un sentido humano, en lugar de manejar categorías que tratan a todos por igual.

33. La responsabilidad y la suficiente capacidad de decisión se encuentran divididas, mientras que la descentralización le delega la capacidad de decisión y la responsabilidad por ésta y por la acción, a quien está en mejor posición de afrontarla. Además, constituye un sistema de administración más estimulante para los miembros de la propia administración, lo que los incentiva a dar mejores esfuerzos y aumentar la eficiencia.

34. En cuanto al resultado social, la eficiencia del federalismo reside principalmente en la participación política que se permite en la toma de decisiones colectivas, que afectarán a individuos y grupos, y en las acciones. En la determinación de las preferencias y los objetivos, la selección de los medios, su forma y su uso, y la valuación

de resultados. Se facilita estructuralmente garantizar un mayor ingreso social en cuanto al tipo más deseable del producto, y su distribución más equitativa, así como la de la participación en el proceso y sus ventajas. La estabilidad que hace posible el centralismo, es en alguna medida parecida a la de "la paz de los sepulcros", evitando la participación, y con eso, el desarrollo de la democracia, para cuyo fin es pequeño el costo social de una disminución en la estabilidad, y del mayor esfuerzo que representará para el poder público, conciliar intereses legítimos. El federalismo es el punto de equilibrio más aceptable, que permite la transacción de las necesidades conjuntas de autonomía e individualidad y unión solidaria.

35. En consecuencia, se aprecia claramente que el sistema de gobierno federalista constituye una forma de organización político-social de la colectividad nacional, que considerada como mecanismo instrumental de infraestructura, como medio para promover el fin último de bienestar colectivo, es más eficiente que el sistema de gobierno centralista, además de que apoya los más altos valores sociales y morales de libertad y justicia. Condiciona estructuralmente un mejor desempeño administrativo para el resultado económico y político para el resultado social. La estructura

significa poder, y cambios en ella asignan la influencia en forma diferente; el pasarla de la federación a los gobiernos locales, debe ser una forma de dar el poder al pueblo. Pero al cambiar la distribución de influencia a lo largo del sistema, requiere que los beneficiarios del cambio logren obtener los medios para sostener su posición de negociación en contra de otros grupos de interés. Se trata de un sistema de auto-protección de los grupos débiles, a través de la política.

36. Además, el federalismo o su equivalente descentralización y pluralismo regional, representa la solución coyuntural adecuada a los requerimientos del México actual. Sí podría argumentarse que cuando se instituyó formalmente, y aun largo tiempo después, tal vez no era la solución correcta a las circunstancias, políticas y económicas (aunque en términos democráticos siempre lo fué) <sup>13/</sup>; ahora sí lo es; por lo que debe revivirse la institución federalista en la práctica, facilitada porque ya cuenta con toda la

---

<sup>13/</sup> Sí podría argumentarse que tal vez fuera factible lograr alguna medida de democracia en un sistema centralista, pero no totalmente dictatorial, como el español o el chino, en el que existe participación de la base en bastantes aspectos, a través del proceso de planificación parece patente que el federalismo proporciona un contexto más propicio para una democracia más completa.

legitimación jurídica y social.

37. Las razones político-históricas de integración, unidad y tranquilidad y estabilidad, y aun la de la presión de los Estados Unidos, ya no son vigentes. El país ya está integrado, no menguará su unidad, ni hay el peligro que las entidades federativas se independicen o se enfrenten al gobierno federal, o de una invasión norteamericana. Tampoco es vigente la de limitación extrema de recursos públicos presupuestales, sin que quiera decirse que sean abundantes. 14/ El centralismo ya cumplió con creces su misión y su momento histórico.

38. Por otro lado, el desarrollo de la administración pública mexicana exige cambios estructurales radicales (que al cambiar muchos grados en la relación centralización-descentralización, cambie su esencia), porque no se trata simplemente de problemas operativos.

39. La búsqueda de la conservación del poder de la federación, a través de absorber los recursos económicos, las atribuciones, la capacidad de decisión y de acción, de supervisión, coordinación y control, hizo desarrollar un aparato administrativo que ha rebasado todo nivel posible de

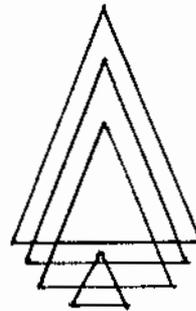
---

14/ Véase: cuadros II y III.

competencia y se ha congestionado e hipertrofiado, al racionalizar las dimensiones de los centros administrativos. Se ha pretendido, como recientemente, aun desconcentrar ad ministrativamente, pero conservando el poder. Sin embargo, aun la descentralización administrativa sólo, crea problemas políticos que comprometen la autoridad de los gobernan tes locales y la operatividad del sistema. Además, resulta contradictoria la utilización de medios centralizantes, pro pios del gobierno federal, para buscar la descentralización. Se quiere usar el sistema existente para cambiar el sistema; alterar la distribución de poder a través de la maquinaria que responde al poder actual, y buscando sustituir resulta dos futuros a través del ejercicio de influencia presente; que se asume es insuficiente para lograr obtener esos resultados ahora.

40. También la consecuencia de descentralizar, forzada por las demandas de adaptación del contexto externo, que ha pro vocado una creciente y necesaria participación del sector público en la sociedad (con una población que se ha tripli cado en poco más de 30 años, de 16 millones en 1940 a 58 en 1974, y cuyo crecimiento ha sido proveniente en especial de los grupos pauperizados), usando los caminos seguidos, ha probado ser ineficaz e ineficiente social y administrativamente.

La creación desmedida de organismos descentralizados y otras empresas públicas, ha creado un aparato paraestatal más grande que el propio federal, cuando este cauce para gobernar debería ser de excepción. <sup>15/</sup> Los intentos de descongestionamiento han establecido un cuarto y un quinto nivel de gobierno, y de burocracia. Esto es, se adicionó un nuevo nivel lateral vertical al gobierno federal, (sector paraestatal) y otro horizontal intermedio, (sector desconcentrado) y los dos presentan alto riesgo de consecuencias por incoordinación.



41. Todo esto se hizo en un esfuerzo de conservar el poder político. Pero si no concuerda la capacidad para ejercer el poder, a través de satisfacer las demandas de servicio que se le hacen al sistema, entonces de todos modos se pierde el poder.

---

<sup>15/</sup> Sí aceptamos que la función de gobernar radica más en la toma de decisiones fundamentales y la dirección para hacerlas efectivas, que en la implementación directa de esas decisiones, pues el intento de realización directa en gran escala, puede paralizar la capacidad de decisión.

42. Todo eso se hizo en un esfuerzo rebuscado para evitar seguir la alternativa aparente, lógica y accesible de redistribuir atribuciones y recursos pasándolos a los otros dos niveles de gobierno. Habría de esperarse primero una división razonable de recursos y un crecimiento proporcional de los tres niveles de gobierno a través del tiempo, pero todo lo que correspondería a los Estados y municipios fué absorbido por el inicial crecimiento acelerado del gobierno federal, que sustituyó a los dos y así se ha mantenido. 16/ De esta forma vemos que casi nunca se considera como alternativa el fortalecimiento de los gobiernos locales. 17/ No puede argumentarse la falta de capacidad de absorción de recursos de los Estados y los municipios, porque la capacidad administrativa necesaria para elaboración de proyectos y asignación de recursos se desarrolla con recursos para sufragar el entrenamiento y capacitación de personal, aprender haciendo, y con la misma asistencia técnica que podría darles la Federación. Pero se tomó como excusa la capacidad e irresponsabilidad actual más que la potencial, para ver y apreciar las ventajas comparativas, y no

---

16/ Véase: cuadros I y II.

17/ Véase: cuadros V y VI.

se tomaron en cuenta para la aplicación de recursos, las oportunidades contextuales de acuerdo a las citadas ventajas comparativas, para la distribución de los fines y los medios (políticamente aceptables).

43. La consecuencia fué la duplicación y triplicación de aparatos administrativos, muchas veces superpuestos sobre la misma materia, la explosión de la burocracia, el crecimiento constante y desmedido de los gastos de operación, por lo que puede asegurarse que la relación gastos de capital/gastos de operación, a nivel nacional, no creció adecuadamente (tal vez menos que proporcional, por economías de escala) de acuerdo a los aumentos de ingreso, sino que la función de intermediación entre objetivos, medios (recursos) y contexto externo fué y es considerablemente ineficiente, absorbiendo recursos exagerados que tenían un alto costo de oportunidad social en un país pobre, y con muy altas demandas. <sup>18/</sup> Además, creando un gran problema de coordinación de todas las acciones de los organismos individuales. Se fomentó la tendencia a crear organismos nuevos, cuando los existentes no cumplían su cometido, que tampoco lograban hacerlo a su vez, por lo que sin aumentar la

---

<sup>18/</sup> Véase: cuadros VIII y IX.

efectividad, se duplicaban los costos de administración. Irónicamente el centralismo, para responder a las demandas del contexto externo, ha caído en una incoordinación superlativa, que anula su ventaja fundamental de control. El Jefe del Ejecutivo es el único que tiene el poder real de coordinación de todos los organismos del gobierno, pero tiene obviamente la imposibilidad física de ejercitarlo personalmente, y no ha resultado operativa la delegación en una Secretaría. El círculo vicioso de los países pobres, que desperdiciaban los escasos recursos debido a su mala administración y cuyas acciones costaban más que a los países ricos.

#### V. ALTERNATIVAS

44. Para mejorar la eficiencia económica en la utilización de escasos recursos por la administración pública mexicana, es indispensable buscar principios de racionalidad a nivel macroadministrativo estructural principalmente, pero también operativos.

45. Es necesario precisar cuál debe ser la consistencia de la secuencia de las acciones y procesos administrativos. Viniendo de atrás para adelante, debe partirse de los

/objetivos,

objetivos, del estado de cosas que cumple con esos objetivos, de las acciones que deben llevarse a cabo para lograr ese estado de cosas, y entonces seleccionar de acuerdo al contexto externo, y a los recursos y capacidades que se tienen, las estructuras, instrumentos, procesos y agentes administrativos que son adecuados, y el uso que debe dárseles, para cumplir con los procesos que produzcan las acciones apetecidas.

46. Se considera que los distintos niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) son como procesos de producción diferentes, que tomando similares insumos los procesan en resultados diferenciales en cuanto a forma e intensidad de participación en el proceso, con las ventajas derivadas de esto por distintos habitantes del país. Además, podrían tal vez requerir insumos diferentes o adicionales, por cuestiones institucionales, que no sean estrictamente los más útiles e indispensables. En suma, se predice que existen diferentes resultados de bienestar colectivo según el agente que se encargue de llevar a cabo los procesos administrativos para las acciones.

47. Lo anterior se debe a que los tres niveles de gobierno tienen tendencias de operación diferentes, por razones estructurales, que determinan ventajas comparativas

diferenciales en cuanto a su capacidad de desempeñar funciones y las consecuentes acciones y resultados.

48. Por lo tanto es importante tipificar, aunque sea en términos burdos, las distintas clases de acciones públicas que deben emprenderse de acuerdo a los objetivos, y precisar qué nivel de procesamiento del sector público tiene ventajas comparativas decisivas para emprenderlas y desarrollarlas, pero no únicamente con base a capacidades actuales, sino potenciales. Así, no es admisible aceptar que dado que el gobierno federal tiene los recursos económicos que le permiten una determinada capacidad general de acción, mientras que los gobiernos estatales y municipales carecen de recursos suficientes para desarrollar la capacidad administrativa para desempeñar esas acciones, entonces sea el primero el que se seleccione para la ejecución de las mismas. Al contrario, de acuerdo a capacidades potenciales, deberían distribuirse las competencias, atribuciones y recursos, que permitan desarrollar las capacidades administrativas de acción, y emprender las citadas acciones.

49. Se estima que los niveles de recursos económicos condicionan en buena medida las capacidades administrativas y los grados de eficiencia en las acciones, tanto porque permiten desarrollar el agente administrativo (el personal),

que requiere de medios financieros para obtener capacidades adquiridas a través de la educación y entrenamiento y realizar sus capacidades potenciales, como por el tipo y escala de programas y acciones que pueden desempeñarse.

50. Los recursos económicos también determinan en buena medida el aspecto educacional de la población, que a su vez, es condicionante de la calidad de la administración. Por lo tanto, el factor crucial de la administración pública, constituido por el agente humano, de quien dependen la adecuada selección de objetivos, el establecimiento de la organización, de los métodos y procesos, de la implementación, operación y de la evaluación de resultados y reajustes, está limitado en cuanto a sus capacidades propias, y a recursos complementarios para su actuar, por los recursos de capital con que se cuenta. Se piensa que los procesos administrativos exigen niveles mínimos de recursos para obtener las economías de escala y especialización que puedan tener los aparatos gubernamentales estatales y municipales, y que mientras no se tengan estos, el progreso administrativo sólo podrá mejorarse muy paulatinamente, y no podrán aprovecharse las oportunidades que presenta el contexto externo. Como en las empresas económicas, existen escalas óptimas de operación de los organismos gubernamentales, así

como escalas óptimas en la materia de prestación de servicios. Cuando se opera a escalas menores o mayores, se tiene una organización ineficiente, en el primer caso porque no se obtienen las economías de especialización y externas, y en el segundo porque se rebasa el nivel de competencia y se entra en costos marginales crecientes. Existen economías y deseconomías de escala, y mientras el gobierno federal opera a sobre-capacidad, los estatales lo hacen con un excedente de capacidad potencial. 19/

51. Por supuesto que la cualidad de liderazgo es fundamental para el desempeño administrativo, junto con el estilo organizativo y la delegación que haga posible que los agentes administrativos desarrollen su creatividad. El liderazgo puede a veces sacar fuerzas de flaquezas para sustituir otros factores, pero los recursos económicos son complemento crucial para su manifestación plena.

52. Pero también hay razones estructurales que determinan las ventajas comparativas. El caso típico consiste en que la función de planeación de varias unidades territoriales debe ser hecha, en forma natural, por el nivel superior, que tiene la visión de conjunto para estimar las

---

19/ Véase: cuadros III y IV.

interacciones y la coordinación, por lo que obviamente le corresponde al gobierno federal planear, o conjuntar los planes de las regiones que comprenden las entidades federativas, para aprovechar las complementaridades, conjugar e integrar recursos y esfuerzos, y llevar a cabo las compensaciones entre los Estados, agregándolos para tomar criterios y lineamientos de política económica a nivel de país. Aunque sea necesario precisar en más detalles respecto de la función de planeación, como en todos los demás casos: el conocimiento y la obtención de información, debe provenir del nivel local que tiene la ventaja comparativa; la participación de los habitantes de la localidad en las decisiones colectivas también ha de hacerse, para que no les imponga el centro lo que cree que es mejor para ellos, sino que deben juntos decidir su propio destino; además de que cuando se decida de arriba, se puede hacer fácilmente para el beneficio de los menos, y sin que haya obstáculo, debilitando el proceso de rendición de cuentas al público, que es crucial para deslindar responsabilidades y promover la eficiencia económica, así como para hacer valer los derechos políticos, de poder cambiar las personas, organizaciones y situaciones. También, de la aceptación local de los planes, se derivará la respuesta de los habitantes, y

muchas veces su aportación material y de trabajo en las acciones. Pero el procesamiento de la información, el planteamiento técnico de alternativas y la lima de demandas contradictorias o inconsistentes, puede facilitarse al nivel central. La negociación de intereses, que sirva para diluir las presiones de grupos locales de poder, en razón de un bienestar general, también se facilita desde un centro, que unifique criterios y sirva de punto de integración. Por eso sólo una Comisión Nacional de Planificación, aparte de la Federación, puede actuar como organismo de arbitraje para resolver conflictos de intereses entre los Estados.

53. Los gobiernos estatales y municipales tienen ventaja comparativa en el campo fiscal (reconocida por las reformas de regionalización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público), para extraer mayores recursos a menor costo, debido a su cercanía que les permite mayor y más precisa información para controlar la adecuada tributación y evitar la evasión. Además, de su acción dependerá el impacto económico que puedan tener en la comunidad, y con ello lograr una mayor recaudación a las tasas existentes, así como la fuerza política de los mismos para mejorar su posición negociadora en la sociedad, lo que a su vez, les permitirá incrementar la extracción de recursos aumentando las tasas,

y hay que recordar que una mayor autonomía económica, tanto de los Estados, como de sus gobiernos, refuerza la administrativa e ésta a la política. Los municipios deben ser los principales constructores de aulas, encargarse de cuidar su patrimonio forestal, y proteger el ambiente porque a ellos más que a nadie les afecta, y en consecuencia, les interesa. Mientras que la federación hará las grandes construcciones de presas y caminos, y así dividirse según la magnitud, la obra pública que haya que realizar. Parece conveniente cambiar la práctica de que tan sólo la federación tenga facultades explícitas y se dejen a los Estados todas las no comprendidas antes, porque es más operativo también hacer explícitas las facultades de los Estados y municipios, señalando que las que no se encuentren comprendidas se atribuyen a los municipios.<sup>20/</sup>

54. Entregándole recursos económicos "en greña" a los gobiernos locales a través de subsidios, se mostraría su ventaja comparativa en hacer infraestructura económica en caminos de mano de obra y pequeña irrigación, la infraestructura urbana (obras de introducción de agua y drenaje), y aun servicios como los de educación y salud pública. También

---

<sup>20/</sup> Artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

podrían "maquilar" acciones que fueran convenientes que iniciara la federación, pero que no requieran necesariamente su participación después de puestas a andar, especialmente las promociones directas de actividades productivas, que tanta falta hacen como fuentes generadoras de riqueza y empleo productivo.

55. Se puede discutir respecto de si es suficiente participar en la decisión y supervisión, aunque no se haga en la ejecución. Sin embargo, los municipios tienen la ventaja comparativa de un mayor efecto multiplicador en sus asignaciones de recursos, porque se les facilita extraer aportaciones de los habitantes de la localidad, que otro nivel de gobierno no podría, por falta de conocimiento, relaciones personales, tal vez autoridad moral, y por la tendencia existente de que lo que viene de otro nivel de gobierno es una dádiva paternalista. Lo de arriba, se recibe, pero no siempre se responde a ello, por lo que acciones que no requieran de la participación de los habitantes, pueden hacerse por otro nivel, pero cuando es necesaria la respuesta, la ventaja la tiene el gobierno local.

56. Por otro lado, muchas acciones le salen más baratas al gobierno local, porque además de la mejor información sobre precio de insumos, tiene costos de operación (sueldos entre

otros) más bajos que la Federación. Podría probablemente estimarse que la acción que le cuesta mil pesos a la Federación, le cuesta quinientos al Estado, y doscientos cincuenta al municipio. (Y habría que añadir que el costo de operación de la Federación en acciones regionales se incrementa progresivamente con la distancia del D.F.). Por lo tanto, el dinero público se alarga, compra más y permite hacer más (en términos generales), cuando se pasa de la Federación a los Estados (en que se duplica), y todavía más cuando lo reciben los municipios (en que se cuadruplica). Así, el sólo hecho de redistribuir recursos públicos entre los diferentes cauces (pasándolos a los gobiernos locales), multiplicará la capacidad de acción pública en el país.

57. Participar localmente en la acción, representa una forma de llevar adelante esfuerzos propios con la convicción de que depende de uno el cambiar su situación y la de su familia y comunidad, y vencer la tendencia enraizada de considerar que la situación propia depende de acciones de los demás. También proporciona la satisfacción personal de dignificarse con el esfuerzo. Desarrolla el nuevo individualismo que es indispensable para que todos aporten más, junto con una solidaridad colectiva de aceptar que influenciemos y somos influenciados, que existe una interacción social

de la cual no podemos escapar viviendo en comunidad. Que juntos, podemos unir esfuerzos y recursos para "hacerlo mejor".

58. Al nivel local, y tal vez al municipal concretamente, es donde se puede más fácilmente atacar la corrupción, y evitar las molestias administrativas, que forman parte tan importante de la vida diaria, porque al estar en mayor contacto con el pueblo se puede sensibilizar a sus necesidades y atenderlas, y vigilar y corregir la prestación de los servicios públicos (asistencia médica, educación, policía etc.).

59. Por otra parte, el ingreso social, que depende de la participación de los ciudadanos, condiciona el tipo de las acciones realizadas, la forma en que se lleven a cabo, la distribución del producto de las mismas, y el bienestar que se obtenga en el desarrollo personal de participar en éstas. Se estima que en principio, el ingreso social demanda una descentralización de centros de poder de decisión, así como de centros de poder de ejecución, puesto que se derivan efectos de bienestar no tan sólo de la eficiencia económica en la obtención y uso de los recursos, sino también en los fines a los que se orienta su asignación, a quien beneficia y la forma en que se lleven a cabo, además de las

ventajas de tipo económico y de desarrollo personal de participar en la ejecución. Se plantea como necesario que los tres niveles de gobierno participen en las funciones de planeación, decisión, ejecución y control, pero en una forma distinta, según lo que cada uno pueda aportar en ventaja comparativa.

60. Es indispensable considerar, sin embargo, lo que representan las divisiones territoriales político-administrativas. Como se dijo anteriormente, éstas no fueron hechas con base a criterios de fondo para regionalizar. Pero además, existe toda una larga serie de criterios de fondo que pueden utilizarse según sea el propósito que se persiga, por ejemplo el geográfico, demográfico, el pluvial, calidad de las tierras, hidrografía, y muchos otros para efectos de usos potenciales, también en razón ya no de características naturales comunes, sino de equipamiento adquirido de tipo material, como localización industrial o servicios, o institucional, o de actitudes y culturas, o con criterios antropológicos sociales, y otros más. Por supuesto que generalmente las divisiones de estos criterios no coinciden, por lo que deben usarse según el objetivo que se quiera y muchas veces transitoriamente. El problema se agrava porque muchos organismos públicos tienen una regionalización

distinta, que provoca una multiplicidad incoordinada de regiones en uso. 21/

61. Las distintas capas de criterios que se usan para el análisis, sin embargo deben juntarse y superponerse para hacer un esfuerzo de síntesis, que determine los criterios que predomina, considerando particularmente el político-administrativo y el de actitud de la gente, para lograr resultados adecuados.

62. Tal vez sea convincente diferenciar dos grandes criterios, el de fondo y el operativo. Para el proceso de análisis y diagnóstico es necesario tomar criterios de fondo, pero para la recomendación en cuanto a la implementación y administración de los programas y acciones, es menester tomar el operativo, que está constituido primordialmente por la regionalización político-administrativa de las entidades federativas y su organización territorial municipal, que está constitucional e históricamente legitimada. Este es el ámbito en que se mueven y se ejercen los poderes pú**bl**icos, que son los principales promotores de las acciones

---

21/ La misma regionalización ha pasado por varias modas, pues en los 50's fué tomada en relación con la industrialización y los organismos descentralizados, en los 60's con la planificación y ahora en los 70's con la descentralización y los organismos descentralizados por región, de nuevo.

(los más hábiles y con influencia para echarlas a andar), y los verdaderos responsables, como autoridad, de las mismas. Los organismos autónomos técnicos o económicos, actúan muchas veces como oponentes del poder político, y siendo muchas veces más poderosos que éste último, ni siquiera le permiten opinar respecto de sus acciones.

63. Las experiencias tenidas buscando que la división territorial operativa se amolde a criterios de fondo, a través, por ejemplo, de crear programas que agrupen a varios Estados o municipios, en general no han tenido éxito, por los problemas políticos que implica la coordinación de entidades que tienen parcial autonomía, y cuyos intereses personales y de grupo, sensibilidades políticas y tradicionales, entran en conflicto. Es muy difícil actuar colectivamente inter pares, y el desarrollo del principio organizativo de centro de dirección, decisión y responsabilidad, junto con el de jerarquización, resulta muy difícil de negociar y aceptar en el contexto de nuestras costumbres político-administrativas de poder basado en relaciones de jerarquías competitivas. Se necesita de un tercero, que tenga una autoridad reconocida, como es el caso del gobierno federal que coordine a varios Estados, pero todos querrán obtener los mismos resultados individuales; la Federación

frente a esta problemática, lo que ha hecho es crear organismos regionales autónomos, como las Comisiones de Cuen- cas Hidrológicas, que realizan sus propias acciones con su presupuesto, o semi-autónomos en que si bien tienen presu- puesto propio para realizar una labor de coordinación o planeación, las acciones las ejecutan las diversas depen- dencias federales con fondos propios.

64. Este tipo de arreglo no ha sido operativo, en general. Los organismos regionales autónomos se han convertido en sustitutos de las autoridades públicas legalmente consti- tuídas, convirtiéndose en rivales políticos naturales, ac- tuando al margen de las entidades federativas; además de que rompen con la seguridad jurídica al dejar en estado de indefensión jurídica frente a actos de autoridad de hecho a los particulares. Es muy difícil lograr la coordinación de las entidades, y se crea de nuevo una duplicidad de cau- ces y aparatos administrativos que encarecen el costo de la función de intermediación administrativa.

65. Los organismos de coordinación y planeación, tampoco han trabajado bien, principalmente por el problema estruc- tural organizativo de carecer de línea de mando o autoridad, en un medio acostumbrado a la jerarquización vertical de a- rriba a abajo; cuando un organismo de bajo poder político

se crea como mecanismo para coordinar varias Secretarías de Estado que tienen superior jerarquía, y que sin embargo tienen que hacer caso de las recomendaciones del inferior jerárquico, se crea un problema operativo, parte por el celo del poder de decisión, y por la política burocrática, porque las Secretarías tienen propósitos institucionales propios que cuidar, e índices de resultados y de premiación distintos, además de cuerpos técnicos propios que quieren participar. Si no existe coordinación arriba (al nivel de Secretarios) es difícil esperar que sí exista en los niveles inferiores entre las Secretarías que participan en programas regionales, por ejemplo. Como no hay una disciplina administrativa ni una organización de cooperación entre iguales (como el de gobierno por comités), todo dependerá del impulso político (que generalmente le tiene que dar el propio Presidente) que tenga un organismo de coordinación, para la respuesta de las Secretarías.

66. Por otro lado, tampoco es políticamente factible cambiar los límites de las entidades federativas, especialmente, y en menor grado de los municipios. La oportunidad de haber hecho la división territorial con base a criterios de fondo se tuvo en repetidas ocasiones (ver las Divisiones

Territoriales) <sup>22/</sup> y se desaprovechó, cuando por la falta de representatividad y adecuación natural de intereses individuales y de grupo de los habitantes, era factible hacerlo. Ahora, después de entre 50 y 150 años, ya se ha consolidado en buena medida la identificación de las comunidades con las divisiones políticas, dándoles inflexibilidad de cambio.

67. Descartadas las demás alternativas, queda por considerar como valor dominante a la división política dada, y como valor dependiente a los criterios de fondo, que deben ajustarse al primero. Significa tomar conciencia de que si bien son indispensables los criterios de materia para el análisis regional, si no se hace tomando como limitación contextual a la división política, por más bien elaborado que esté el plan y programa de acción, existirán dificultades para su aplicación.

68. Si por el contrario se toma el criterio operativo como la variable independiente, no se precluye que dentro de esta regionalización se utilicen los criterios de fondo

---

<sup>22/</sup> O'Gorman, Edmundo. Historia... op. cit.; diciendo que se abandona la única solución adecuada de idear una división científica y se opta por ceder a todas las presiones políticas; además de 1824 y 1857, se tuvo en 1917. p. 172.

para la elaboración de planes y programas. Por supuesto que no se trata de la situación ideal en que regiones homogéneas con un criterio multifactorial, estuvieran comprendidas dentro de los límites políticos, que permitieran que los cauces político-administrativos tuvieran facilidades estructurales sobre la base operativa espacial de su competencia, para poder llevar a cabo acciones más eficientes, concentrando esfuerzos y recursos en una división del trabajo regional, que permitiera la especialización de acuerdo a ventajas comparativas. Sin embargo representa la única alternativa viable en el caso de México, para operar en una forma sistemática y continuada, con el debido apoyo institucional.

69. Las deformaciones que crea la división política en la perspectiva y en la acción deben subsanarse estableciendo mecanismos de cooperación interestatal muy cuidadosos en su manejo político, y especialmente a través de comisiones regionales para coordinación municipal en cada entidad federativa. Organismos técnicos y no ejecutivos, tal vez podrían usarse como terceros en discordia para presionar la acción a través de convencimiento, así como facilitarla, pero subordinándose a las decisiones políticas de cada autoridad competente. Por el contrario, la creación de organismos

que establecen una regionalización ad hoc según circunstancias coyunturales, representa un artificio que tiene una vida pasajera, y al desaparecer consigo mismo se lleva a la regionalización así formada. La herencia que puedan dejar no está inserta en los cauces institucionales de los Estados, por lo que no será debidamente apoyada, ni promovida para su ampliación, sino que será dejada fuera, lo que generalmente significará que sin las acciones complementarias no dará su fruto posible, o que se irá consumiendo muy rápidamente, en otra modalidad de desperdicio considerable de recursos escasos.

## VI. PROPOSICION

70. La política de desarrollo administrativo seguida hasta la fecha por todos los regímenes presidenciales, que han buscado la concentración de los recursos, atribuciones, capacidad administrativa, funciones, programas y acciones por parte del gobierno federal, debe ser cambiada radicalmente. Sus consecuencias económicas y sociales en los últimos 50 años de vida institucional, muestran un dispar desarrollo del gobierno federal y el de las entidades federativas y municipios. El primero ha evolucionado a un aceptable

ritmo en calidad, competencia y acción, mientras que los siguientes tan sólo lo han hecho a cuenta gotas, salvo unas pocas excepciones (porque han aumentado considerablemente sus ingresos y/o han tenido gobernantes destacados). En realidad se ha "congelado" a los gobiernos locales, que se han rezagado cada vez más en relación con las circunstancias de sus contextos socio-económicos, y especialmente con la influencia y capacidad del gobierno federal (por su crecimiento a escalas tan disparejas). Si los habitantes del país tan sólo dependieran de la acción de sus gobiernos locales, existiría una todavía mayor disparidad de la que actualmente existe entre el D.F. y el resto, pues es real el hecho de que los programas regionales de la Federación han tenido efectos positivos en alguna medida (el 75% de los recursos totales del sector público en 1974 se gastará fuera del Distrito Federal).

71. Pero la diferencia en el uso de un instrumento (el federal en vez del local), no es simplemente cuestión administrativa, en la duplicación y triplicación de aparatos burocráticos que vimos antes, la incoordinación, la utilización de escalas con rendimientos decrecientes, y pasar su nivel de competencia, que significan un mayor costo en la función de intermediación administrativa. Aun más

importante que esto (que desperdiciar recursos escasos de un país pobre con grandes necesidades de subsistencia por satisfacer!) resulta la imposición de una estructura que condiciona que las decisiones sean tomadas desde el centro, de arriba a abajo, sin la participación de los habitantes del país. Propicia un sistema autocrático de paternalismo, en el mejor de los casos, o de dictadura moderada. El primer resultado de lo anterior es que no se interviene de ninguna forma en decidir cual va a ser la distribución regional de los recursos (cuyo monto es más importante que el costo de intermediación, que es generalmente proporcional, para determinar los resultados), ni en qué debe gastarse y cómo, por lo que en el peor de los casos, se hacen erogaciones considerables sin que tengan un impacto en el bienestar de los habitantes de las regiones o del país. La unión federalista no ha compartido el desarrollo económico, en forma que a todos sus habitantes les toque una parte similar porque no ha operado como tal. El resultado de las consecuencias administrativas y políticas señaladas, es una injusta distribución del bienestar económico y social. No se ha logrado la integración económica de todos los habitantes, para hacer posible su integración política

real. Conjuntamente, se estimula la actitud dependiente y paternalista, tanto de gobiernos locales, como de los ciudadanos, que actúa como un fuerte desincentivo estructural y mental para la iniciativa, empuje y responsabilidad de las comunidades. Se dificulta el desarrollo de las potencialidades de los individuos, grupos y localidades, tanto por los recursos, sistemas y actitudes, para que aporten los elementos que podrían en el progreso nacional. Si no, cómo es posible explicar que después de más de 150 años de vida independiente, grandes núcleos de población tengan la misma vida, y la misma mentalidad de que las cosas no cambian, mientras que en el Distrito Federal predomina la visión occidental de la mejora constante de las condiciones y del hombre mismo, base de la modernización, y ésta a su vez, del desarrollo socio-económico.

72. La decisión de qué medios escoger y la forma de utilizarlos, dentro de alternativas posibles, deberían haber estado subordinadas a dos factores dominantes: los fines seleccionados y los recursos con que se cuenta o puede contar. Los dos muestran la conveniencia del federalismo social democrático.

73. La función del gobierno ha cambiado en el tiempo, por los conceptos de justicia social, de pretender ser un

equilibrador de los intereses en la sociedad, a la de un promotor abierto en favor de los grupos más desposeídos y de superar la pobreza. Con este enfoque conjunto, la administración del desarrollo y la redistribución (y para lograr éstas, la administración del cambio social) ha fracasado por la estructura institucional centralista, que ha frenado ambos aspectos, de acuerdo a la experiencia. Si bien el centralismo ha promovido las condiciones de un desarrollo estabilizador para la capitalización, ésto ha sido a costa de limitar el desarrollo económico a enclaves de modernización, en vez de generalizar las capacidades de desarrollo que producirían un mayor resultado neto en el plazo medio y largo, mientras que el escogido no puede ser autosostenido. Por otro lado, no es posible administrar la redistribución centralizadamente, porque en materia de bienestar resulta una contradicción en términos, ya que parte del mismo radica en la participación de la decisión y el proceso, y no tan sólo del producto.

74. Las consecuencias políticas de usar el nivel de gobierno federal han representado también, que no haya habido un desarrollo de la democracia, sino que a su vez, la situación política es la de hace 150 años o por lo menos de 60 años. No ha habido suficiente educación ni gradualismo en

la evolución y progreso de la democracia.

75. México, por tanto, se ha detenido en el tiempo en muy importantes aspectos. Los logros indudables de un fuerte crecimiento económico, se deben en particular a un sector económico moderno que se encuentra establecido en el Distrito Federal, sus alrededores y en algunas pocas capitales, pero que ha sido insuficiente para enfrentar las demandas de una explosión de población. Los demás han sido a pesar de, y no debido a la macro-estructura social. Ha sido la marginación permanente del 70% de la población, (que es la consecuencia más dramática), el costo de buscar preservar el poder por una oligarquía, desde un punto de integración avasallador. El centralismo en sus diversas manifestaciones, ha sido el mecanismo utilizado para el propósito anterior, y la institucionalización se ha hecho a través de los cauces de la organización político-administrativa, pero en una forma aparentemente inocua: el simple aspecto administrativo de usar un nivel de gobierno en vez de los locales, el simple determinar quién sería el agente administrativo, que ha permitido ser el apoyo para todas las demás expresiones de centralismo; (quién ha de ser el agente administrativo condiciona quién debe tener las atribuciones, capacidad administrativa, funciones y acciones, recursos

de capital y humanos, y por supuesto el poder de decisión, de acción y de control económico; este poder administrativo que dá poder económico, también dá el poder político, para el poder social). Además el gobierno federal crea a su imagen y semejanza un sector privado central al que desarrolla para completar la dominación, a través de facilidades económicas, tecnológicas, académicas, culturales, organizativas, financieras, etc..

76. Además, es preciso aclarar que el centralismo no produce una situación de dualidad, sino de dominación, y explota su posición (el llamado colonialismo interno), en el que el fuerte no convive con el débil, sino lo desangra en su beneficio, y a veces, cuando así conviene, lo absorbe o elimina.

77. Si el centralismo fué en parte efecto de la falta de capacidad de las entidades locales, la acción paternalista de la Federación se ha convertido a través del tiempo, en la causa de la continuación de la falta de desarrollo de esas entidades. El centralismo viene a reforzar la pobreza, y la pobreza propicia el fortalecimiento del centralismo, y al dar el centro promueve mayores expectativas para recibir en el futuro, creando un desbordamiento del paternalismo.

78. La única salida de esta situación estructural de organización social es modificar la misma estructura, a través de romper el centralismo, utilizando el mismo cauce que fué usado para establecerlo: el nivel de gobierno que se escogió.

79. Si se cambia el conducto de las administraciones públicas de las entidades federativas y municipios, para llevar a cabo la acción pública, en forma complementaria con la Federación, de nueva cuenta una medida operativa aparentemente de poca relevancia, va a producir toda una serie de implicaciones no fácilmente previsibles, que van a cambiar la estructura de la organización social, en una forma similar, pero con cambio de dirección, a la que desarrolló el centralismo, como acabamos de ver.

80. Para cambiar el resultado actual de la acción de la administración pública, hay que cambiar el agente, que condicionará un cambio en los procesos y en los insumos, para lograr que el producto sea más aceptable socialmente. Por supuesto que se afectarán intereses atrincherados y tradicionales, personales e institucionales, lo que no significa que deban ser respetados, sino que al contrario son cargas para el flexible reajuste de la administración pública a las necesidades. Se establecería un proceso de devolución

de competencias, responsabilidades y centros de decisión (y más que devolución, porque nunca fueron tradicionalmente propios de las regiones, de división racional de funciones), y de recursos (no en forma de concesión o regalo, sino de derecho, devolviéndole fuentes impositivas, aun cuando no correspondan a todos los ingresos que de ellos se obtienen), aunque fiscalizándoles su aplicación, que se desarrollaría en una organización social que promovería el esfuerzo propio, la actitud de poder cambiar, la pluralidad. Llegarían a todo el país recursos complementarios, en la forma adecuada, (pues no sólo es lo que se basta, sino en qué, y con qué proceso), para el desarrollo de muchas potencialidades humanas y físicas del equipamiento actual del país, lo que ahora constituye el mayor desperdicio social, al no aprovechar las potencialidades escasas; (buscar modificar la infraestructura socio-económica, a través de cambiar la superestructura administrativa).

81. Se recuerda que el problema más importante del desarrollo socio-económico es de organización, puesto que aun con los escasos recursos con que se cuenta en México, serían suficientes para satisfacer las necesidades elementales de todos, si fueran utilizados en la forma y para los propósitos aconsejables, junto con su distribución equitativa.

"No es suficiente establecer orientaciones regionales en las decisiones de inversión del sector público federal. Para conseguir resultados, una política sólida de desarrollo regional exige organismos permanentes de promoción, que puedan realizar sus tareas con un pleno conocimiento de las necesidades de cada región, para vincular los proyectos, federales, estatales y municipales, por una parte, y del sector privado, por la otra, a las condiciones y orientaciones del desarrollo nacional," <sup>23/</sup>

dentro de regiones también estables y permanentes, que forman el territorio de las entidades federativas.

82. Hay que promover la resolución de los problemas de superposición y conflicto de competencias territoriales y no agudizarlo creando cada vez más organismos supraestatales.

83. Se propone por lo tanto, que para conmemorar el 150 aniversario de que se institucionalizó el Federalismo en México, se le dé la vigencia y positividad que exigen sus principios, que se sintetizan en la participación como sistema de organización político-social, y de respeto a la libertad individual y colectiva de los ciudadanos, recordando que los Estados son, en lo que toca a sus regímenes interiores, los medios a través de los cuales el pueblo ejerce su soberanía. <sup>24/</sup> Esta constituye la verdadera regionalización

---

<sup>23/</sup> Pichardo Pagaza, Ignacio. 10 Años de Planificación y Administración Pública, La Reforma Administrativa en los Estados. Instituto de Administración Pública, México 1972. p. 160.

<sup>24/</sup> Art. 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

utilizando a las administraciones públicas estatales como los mecanismos de desarrollo regional, dentro de sus fronteras político-jurídicas. 25/

84. En el caso de México, como en todos los países, las instituciones deben ir ajustándose en el tiempo a lo que se quiere de ellas y de acuerdo a las necesidades, por lo que se trata de un cambio real en el fondo, el que se propone, aun cuando en la forma se conserve el federalismo establecido desde 1824, y sin embargo será un federalismo popular, de corte moderno, para evitar las asperezas del tradicional. Se trata de mejorarlo y no pensar que éste representa el punto final. El énfasis radica en la ineficiencia del sistema previamente utilizado a través del cual interviene el gobierno para fines sociales.

85. La interacción del aspecto político y administrativo es evidente, puesto que si bien el primero condiciona al segundo, como ha sucedido con el centralismo, las consecuencias del segundo no son sólo de su rama, sino que tienen claras implicaciones políticas, como acontecería al contrario en el caso de aceptar la proposición de usar los gobiernos estatales y municipales.

---

25/ Pichardo Pagaza, Ignacio. 10 Años... op. cit. p. 160.

86. Debe encomendarse a las entidades federativas su propio desarrollo, y a la federación la corrección de los desequilibrios, en un proceso dinámico y continuado, que anteponga el interés colectivo al local. La federación debe proporcionar la macro información, de mercado, y junto con los Estados en su ámbito, actuar como árbitro para corregir las diferencias e impedir rivalidades. Será el rector y director de las políticas nacionales, sin que necesariamente tenga que ser el autor de hasta el mínimo detalle de las mismas, sino que habrá una coordinación a distintos niveles geográficos de las actividades públicas, y una óptima utilización de los medios de las autoridades. De esta forma se fortalecerá a los gobiernos locales y al gobierno federal en esferas complementarias, cada cual dentro de su función político-social, con un efecto sinérgico que beneficie a la comunidad nacional. Pero hay que subrayar que debido a que los tres niveles de gobierno tienen fines comunes y objetivos complementarios, el que haya fuertes gobiernos locales no implicará el debilitamiento del federal, sino que se limite a su papel y campo encomendado, evitando su desbordamiento en el centralismo. 26/

---

26/ Pero obviamente sin que pierda su función directora del todo nacional, dejando un vacío de poder que, como en el

87. Debe buscarse que los Estados como entidades, participen en las decisiones administrativas federales <sup>27/</sup>, y a su vez los municipios en las estatales, en una colaboración, coparticipación y corresponsabilidad, para complementar la representación política institucional de los diputados federales y senadores, pero en forma institucional y no personal, como actualmente se hace cuando los gobernadores convencen al Presidente para alguna acción, o promueven con los Secretarios de Estado los programas en sus Estados. Si se coordina y aprovecha el trabajo y las capacidades naturales de los gobiernos locales, se amplía el poder que es adecuado que tenga el gobierno federal.

---

caso de las Confederaciones griegas de antaño, llevó continua y regularmente al caos. Véase: El Federalista 10a. edición; Mentor de New American Library. N.Y.p.122.

27/ Pero no es suficiente un "nuevo federalismo administrativo de participación", en el que los Estados tan sólo participen en decisiones administrativas, que implícitamente se refieren solamente a los medios y en especial a los mecanismos de coordinación de la acción federal en su propio territorio, sino que necesariamente debe participarse en decisiones políticas fundamentales (que no son tomadas en los marcos de las representaciones políticas tradicionales), como la selección de los fines, la distribución regional de los recursos públicos, y quién deberá ser el agente administrativo, entre otras. Véase: Zorrilla Martínez, Pedro. La Administración Federal y su Mejoramiento en México. Publicación del Partido Revolucionario Institucional, Monterrey, N.L. pp. 29-43.

88. La base fundamental de un sistema democrático radica en la participación de todos en las decisiones fundamentales de la colectividad, que necesariamente los afectarán. Se trata de un mecanismo que acepta el peso que deben tener las mayorías, porque si todos somos iguales y valemos lo mismo, la cantidad (que sea mayoritaria) es lo que determinará la decisión. Aunque para que la democracia sea justa debe respetar las minorías, puesto que la norma del 51% no es suficiente más que en principio, y también la calidad, como la de los expertos sobre los temas, debe ser reconocida y aun a veces prevalecerá. Pero en general la democracia implica un sistema populista.

89. Sin embargo, la democracia no radica tanto en la votación que seleccione a un funcionario ejecutivo de elección popular (presidente, gobernador y presidente municipal), que encabezan aparatos administrativos a tres niveles de gobierno, porque la utilización del poder no puede controlarse desde su origen, y son los productos de los procesos y las acciones del gobierno, lo que efectivamente determinan la calidad de la vida y con eso el bienestar colectivo. Es en el proceso de la gestión gubernamental (en el desempeño de la labor de la administración pública), más que en el proceso político convencional, en donde se toman la

mayoría de las decisiones fundamentales para la vida de la sociedad. Por eso el Federalismo debe buscarse que sea el mecanismo más adecuado para promover la democracia; a través de permitir la participación ciudadana regular (por medio de los gobiernos locales, y la participación de estos en los niveles superiores, para influir en la forma y fondo de la utilización del poder). El Federalismo como la participación en el poder, a través de participar en las decisiones e implementación, lo que permite la justicia en la participación de los beneficios y el control del mismo poder, para maximizar el bienestar de la sociedad. 28/

90. Sin embargo, la anterior, es conveniente apreciar, no representará una solución para todos los problemas de México, ni tal vez será la organización social y administrativa definitiva. Pero las circunstancias actuales la muestran como el primer paso más idóneo para modificar un desarrollo estructural, cuyas consecuencias de macrocefalia general es necesario cambiar para aumentar el bienestar colectivo, además de que representa una organización con mayor capacidad de adaptabilidad que la actual. Complementariamente podría pensarse en un sistema democrático de planificación nacional,

---

28/ Algunas ideas se tomaron de José Luis Mejías. Novedades, Mayo 8, 1974.

en el que participen las entidades federativas.

91. La salida del gobierno federal de muchos campos que no deben corresponderle, y el desempeño de estas funciones por parte de los gobiernos locales hará más necesaria la dirección, coordinación y previsión que proporcione una planeación a nivel nacional, con la información, capacidad técnica y autoridad política para dirigir y supervisar el desarrollo socio-económico del país.

#### VII. IMPLEMENTACION

92. Existen dos procesos, de lo que hay a lo que se quiere, y después, cómo hacer para que se lleve a cabo lo que se propone. Viniendo de atrás para adelante, debe considerarse el estado de cosas deseado, los procesos del mundo en que se vive, la acción pública final adecuada para lograr ese estado de cosas a través de los procesos, las acciones intermedias para llevar a cabo la acción final, y la decisión de autoridad que es necesaria.

93. El punto de partida debe ser la decisión política pragmática del Jefe del Ejecutivo, ya sea a manera unilateral o presionada por el Congreso de la Unión, y por los Ejecutivos estatales, que cuenten con líderes visionarios para

/promoverlo.

promoverlo.

94. El fondo es el cambio de proporciones de los tres niveles de gobierno, y de la dirección del flujo de centralización a descentralización. Pero la forma puede variar, así como la manera de utilización del instrumento, la secuencia, y el ritmo, no sólo en razón de eficiencia, sino que probablemente representará opciones políticas de consideración. El proceso deberá ser de aproximaciones sucesivas. Se pueden originalmente redistribuir las atribuciones legales, que probablemente harán posible un aumento paulatino en los recursos de las entidades federativas, o redistribución progresiva de los recursos públicos. La primera comprenderá su aceptación por el Poder Legislativo, mientras que la segunda depende exclusivamente del Presidente de la República, y puede hacerse en manera administrativa e informal, si se otorgan por medio de subsidios, o mediante cambios legislativos si se reforma la legislación impositiva para que se queden con más recursos (como en el caso de que se dejarán a los municipios los impuestos prediales, los de ingresos mercantiles a los Estados, y conservará la Federación el impuesto sobre la renta). Esto puede determinarse según las circunstancias coyunturales que parezcan convenientes.

95. Por supuesto que debe elaborarse una estrategia a corto y mediano plazo, para llevar adelante el proceso, que considere las medidas complementarias necesarias. El aumento de recursos, que parece el más rápido, fácil y de mayores efectos multiplicadores, debe ir acompañado de medios para incrementar aceleradamente la capacidad de absorción de recursos por parte de los gobiernos locales, a través de facilitarles con asistencia técnica y medios de supervisión y control, el desarrollo de la capacidad de elaboración de proyectos, y de acción y ejecución de los mismos; asimismo, el aumento en la capacidad administrativa debe dirigirse a la extracción de recursos, que fortaleciera el ciclo ascendente de desarrollo administrativo (en cuanto a obtención de recursos, mejor administración, mejores acciones, y un nuevo aumento de recursos). Probablemente el gobierno federal podría seleccionar y capacitar personal técnico y operativo estratégico para tratar puntos neurálgicos, que fuera enviado en equipos pequeños a los gobiernos estatales, a los que se les daría un subsidio directo para el pago de este personal, por parte de los Estados (y así evitar cualquier conflicto de interés). Sería indispensable desarrollar una política de desarrollo administrativo, para garantizar el entrenamiento del personal, adaptación

y aplicación de adelantos organizativos y técnicos, a través de la institucionalización de cursos, y aun de centros de capacitación. 29/

96. Pero el propósito debe estar constituido por una redistribución de funciones de acuerdo a ventajas comparativas potenciales en el desempeño de las mismas, por los diferentes niveles de gobierno. Podría tomarse como norma elemental, y sujeta a corroboración en la práctica, que las autoridades locales destinaran sus esfuerzos primordialmente a la ejecución, particularmente por lo que se refiere a los municipios, a los que difícilmente se les puede pedir el desarrollo en corto plazo de una competencia técnica, además de que probablemente implicaría duplicidades nocivas.

97. Un objetivo firme ha de ser evitar el sobre-crecimiento de la burocracia, considerando que entre más lejos se encuentre el gobierno de las localidades, mayor aparato necesitará para llegar a ellas, y será más impersonal, diluyendo la responsabilidad, cuando lo que se necesita es que el ciudadano se identifique con sus instituciones. La descentralización debe disminuir el aparato total del sector

---

29/ El gobierno francés ha llegado al grado de establecer un Ministerio de la Reforma Administrativa (y el más reciente Ministerio para la Calidad de la Vida, que ya operaba en Inglaterra). Diario Excelsior, México D.F. mayo 29 de 1974.

público, evitando duplicidades, pero también exigirá bastante coordinación, aunque no mayor que la que es necesaria en este momento con el sector paraestatal y el desconcentrado. Se buscará un mejor gobierno local, sin que necesariamente signifique un enorme gobierno (no será en razón del tamaño, sino de la eficacia y eficiencia). La descentralización permitirá, por tanto, un mayor impacto político de las autoridades locales, propiciando que sea menor el aparato administrativo requerido, que cuando se quiere suplir el poder político con el desarrollo administrativo, como le pasó al gobierno federal.

98. La secuencia y progresividad del desarrollo del proceso está a discusión, y tal vez convendría utilizar dos etapas y empezar por concentrar recursos y esfuerzos en los gobiernos de las entidades federativas, para acelerar el crecimiento de su capacidad administrativa, tan pobre actualmente, pues de otra forma no podrán asistir a los municipios, por lo que no tienen; y en una segunda etapa, se dirigiría de los Estados a los municipios. Sin embargo, será necesario estudiar si esta secuencia no significaría dificultades posteriores para el segundo paso, si hubiera tendencia a caer de nuevo en la sobreprotección del poder, que implicará el mismo problema de centralismo de la micro-

-federación que representa el Estado con sus municipios.

99. Debido a las costumbres político-administrativas del país, probablemente fuera mejor cortar de cuajo con el sistema previo, y desde el inicio establecer una descentralización más equilibrada, en una desagregación proporcional de recursos a los tres niveles de gobierno, que permitiría un más acelerado desarrollo de mecanismos de participación de los habitantes en las decisiones y acciones de los mismos tres niveles, pero evitando una regionalización excesiva que desintegrara la unidad nacional, fomentando exageradamente los localismos. Esto dependerá de la preferencia colectiva y la funcionalidad de pretender estimular un espíritu individualista firme, pero sin que los grupos se dirijan hacia adentro de sí mismos, sino que persigan una cierta homogeneidad para lograr un espíritu universalista y colectivo solidario para enriquecerse con la herencia humana, como partes con personalidad de la comunidad nacional.

100. Sin embargo, es necesario enfatizar que se requiere una reorganización de las autoridades públicas a nivel local, mejorando y adaptando sus administraciones así como las actitudes pasivas, para ser instrumentos de desarrollo económico y social, enfrentando los problemas que presentan aspectos multidisciplinarios. Se deben convertir en los

principales y eficientes aparatos de desarrollo, con una capacidad firme y flexible de información, coordinación, extracción y asignación de recursos. Para ello habrá que acelerar y profundizar la reforma administrativa, especialmente por lo que se refiere a una reforma fiscal a fondo, legal y de procedimientos de administración tributaria, y el fortalecimiento de la capacidad de generación de proyectos. 30/

101. También pueden idearse sistemas intermedios como el de agencias de desarrollo zonal multifuncionales 31/, que les presten servicios técnicos a grupos de municipios de la misma entidad federativa, complementadas con una agencia central de servicio al mismo nivel estatal. Estas dos agencias serían mecanismos propios de los Estados, que se dividirían funciones técnicas, también según ventaja comparativa, y propiciarían una mejor planeación, coordinación y complementariedad en las acciones y recursos. Estos mecanismos tal vez sean necesarios por un período de tiempo, debido a que probablemente existe un abismo mayor entre los

---

30/ Pichardo Pagaza, Ignacio. 10 Años... op. cit. p. 163.

31/ Saldaña H., Adalberto. En la búsqueda de medios administrativos para el desarrollo regional balanceado. En Apuntes sobre Desarrollo Urbano, Regional y Nacional, Instituto de Desarrollo Urbano y Regional, Toluca, Méx. 1974.

municipios y sus gobiernos estatales, que entre estos y la Federación, debido sobre todo a la desagregación que implican más de 2,500 municipios para 31 entidades federativas (sin contar el Distrito Federal). Dada la heterogeneidad de las zonas comprendidas por los diversos municipios, se constituirá en un esfuerzo de regionalización dentro de los propios Estados, para no tratar a todos por igual, sino en razón de primordiales características comunes, pero obviando las dificultades políticas de cambiar o no considerar las divisiones políticas territoriales, sino tomando como unidades completas a los municipios.

102. Otro sistema intermedio que tal vez podría utilizarse, es el de que las autoridades locales se conviertan en "maquiladores" de la acción federal, a través de la creación de sistemas de coordinación en la participación, para que a través de mecanismos de orientación y supervisión de resultados, se ajuste la acción federal, que se basará en las grandes directrices.

103. También organismos intermedios de tipo regional, que reúnan a autoridades federales, estatales y municipales de la región, para lograr una coordinación respecto de las acciones individuales, lo que necesariamente implicará un intercambio de participación en el proceso de toma de

decisiones que darán lugar a esas acciones. Será un mecanismo democrático de conciliación de intereses.

104. La Federación y los Estados deben darle generalidad a la acción, mientras que los municipios deben darle particularidad, porque tampoco los Estados son homogéneos, ni a veces los mismos municipios. Las Secretarías de Estado podrían tener organismos ejecutores mixtos con los Estados, operando como oficinas de planificación y de control por áreas, mientras que a los Estados se delegarán las funciones de ejecución, y operación de los programas. Además, para intervenir en la concesión de los contratos de obra buscando que no sean otorgados casi exclusivamente a empresas del Distrito Federal.

105. Debe propugnarse la división regional del trabajo para la especialización y las ventajas de escala, junto a la complementación y coordinación, buscando la eficiencia que promueve la competencia con un sentido solidario nacional, y no de autosuficiencia de cada unidad social, muchas veces ineconómica, mientras que la organización hace posible trabajar en equipo y como unidad para el bien de todos, a nivel nacional.

106. La implementación del proceso tiene tanta trascendencia como los objetivos y la política del mismo, pues de

no tomarlo como tal, desvirtuaría la esencia del instrumento seleccionado, que de ninguna manera automáticamente produciría el resultado, final buscado. Se requiere un esfuerzo continuado, con orientaciones muy claras respecto de los propósitos, para ir haciendo los ajustes necesarios, que sólo serán juzgados por los resultados de bienestar colectivo que produzcan, recordando que el mismo sistema federal no tiene un fin en sí mismo, sino es tan sólo un medio, si bien basado en principios trascendentes de participación en la libertad y justicia.

VIII. ANEXOS

1. Cuadros estadísticos

DESARROLLO COMPARATIVO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA  
 CUADRO N° I  
DISTRIBUCION DE LOS RECURSOS PUBLICOS TOTALES ENTRE LOS NIVELES DE GOBIERNO  
 AÑOS 1929-1962

Años	TOTAL		FEDERACION		ESTADOS		D. F.		MUNICIPIOS	
	(Miles pesos)	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	
1929	452,574	322,335	71	62,663	14	33,261	7	34,315	8	
1930	418,311	288,863	69	62,760	15	33,399	8	33,389	8	
1931	382,310	256,088	67	61,917	16	33,260	9	31,045	8	
1932	331,420	212,347	64	56,926	17	33,066	10	29,081	9	
1933	358,674	222,900	62	60,478	17	46,400	13	28,896	8	
1934	439,830	295,277	67	69,846	16	42,388	10	32,319	7	
1935	462,891	313,074	68	72,675	16	44,035	9	33,107	7	
1936	552,479	385,174	70	78,024	14	55,327	10	33,954	6	
1937	625,873	451,110	72	85,797	14	52,500	8	36,466	6	
1938	632,407	438,328	69	92,399	15	63,395	10	38,285	6	
1939	748,727	535,812	71	104,109	14	67,494	9	41,312	6	
1940	808,094	577,004	72	115,455	14	72,639	9	42,996	5	
1941	936,447	664,919	71	127,575	14	96,487	10	47,466	5	
1942	1.049,116	745,596	71	151,197	14	99,192	10	53,131	5	
1943	1.443,055	1.091,597	76	172,874	12	109,221	8	69,365	4	
1944	1.690,939	1.295,338	77	195,922	11	120,132	7	79,547	5	
1945	1.857,992	1.404,025	76	214,662	11	137,530	7	101,775	5	
1946	2.526,157	2.011,502	80	254,116	10	175,049	7	85,490	3	
1947	2.629,473	2.054,694	78	289,710	11	181,300	7	98,769	4	
1948	3.330,038	2.654,642	80	338,746	10	227,141	7	109,509	3	
1949	4.687,623	3.891,216	83	409,904	9	257,450	5	129,053	3	
1950	4.583,560	3.640,807	79	487,862	11	303,225	7	151,666	3	
1951	6.116,513	4.883,666	80	703,737	11	356,834	6	172,276	3	
1952	7.796,786	6.338,083	81	793,613	10	457,873	6	207,217	3	
1953	6.458,871	5.023,106	78	799,262	12	409,250	6	227,253	4	
1954	9.477,003	7.713,833	81	968,449	10	525,444	6	269,307	3	
1955	11.149,312	9.023,531	81	1.166,678	10	631,939	6	327,164	3	
1956	12.789,420	10.193,522	80	1.414,793	11	797,747	6	383,358	3	
1957	13.676,722	10.869,859	80	1.541,595	11	816,704	6	448,564	3	
1958	16.119,787	13.183,250	82	1.480,751	9	937,323	6	518,463	3	
1959	18.460,213	14.163,433	77	1.825,432	10	1.879,845	10	591,503	3	
1960	24.767,648	19.457,602	78	2.172,848	9	2.434,571	11	702,627	3	
1961	25.687,670	19.941,051	77	2.267,707	9	2.714,077	12	764,835	3	
1962	26.750,830	20.397,949	76	2.595,563	10	2.962,715	11	794,607	3	

CUADRO II  
DESARROLLO COMPARATIVO DE LOS INGRESOS Y EGRESOS TOTALES DE LOS NIVELES FEDERAL, PARAESTATAL, DEPARTAMENTO  
DEL DISTRITO FEDERAL, ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS

Años	GOBIERNO FEDERAL		ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS		DEPARTAMENTO DEL D. F.		ENTIDADES FEDERATIVAS		MUNICIPIOS		P. N. B. miles de millones de pesos
	Ingresos	Egresos	Ingresos	Egresos	Ingresos	Egresos	Ingresos	Egresos	Ingresos	Egresos	
1955	7.148,800	8.973,400			631,939				289,209	316,300	54.8
1956	8.083,300	8.914,000			797,747				334,045	378,300	58.2
1957	8.259,000	10.068,000			816,704				376,291	435,385	62.7
1958	9.027,200	11.616,200			937,323				432,919	487,646	66.2
1959	9.546,500	11.124,200			1.027,341	787,949	1.554,844	2.480,415	494,768	544,327	68.1
1960	11.232,500	15.422,700			1.349,407	1.193,698	1.846,844	2.893,459	576,392	660,019	73.5
1961	11.620,100	14.268,800			1.528,380	1.253,071	1.827,269	3.028,598	613,559	724,678	76.0
1962	13.000,800	15.675,500			1.704,346	1.639,782	2.216,865	3.355,019	675,931	749,808	79.5
1963	14.853,600	18,567,100			1.841,472	1,979,819	2.452,153	3.837,111	742,238	807,830	178.5
1964	17.659,100	23.265,900			2.111,436	2.690,001	2.867,111	4.402,192	889,273	953,661	199.4
1965	20.394,300	29.759,100			2.232,118	1.646,960	2.971,648	4.764,218	1.016,146	1.064,515	212.3
1966	21.024,200	28.143,500			2.554,312	2.077,726	3.406,164	5.593,884	1.124,557	1.227,381	227.0
1967	24.346,000	30.902,100			2.756,555	2.677,137	3.652,931	5.906,773	1.233,903	1.308,220	241.3
1968	31.964,779	35.594,336			3.198,952	3.440,903	4.414,149	7.200,266	1.377,138	1.482,164	260.9
1969	36.144,947	43.407,764			3.912,099	4.199,737	4,593,884	8,362,647	1.550,157	1.777,391	277.4
1970	41.344,447	47.971,101	44,095,427		4.213,002	4.034,953	5.816,149	9,019,002	1.727,438	1.894,060	296.6
1971	50.200,000	55.815,000	48.093,000	65,545,000	4.521,133	3,484,430					307.5
1972	54.744,000	77.230,000	68.637,000	71.538,000	6.238,090	7.035,168					330.5
1973	89.380,723	102.830,000	84.498,000	99.793,000	9.725,754	8.620,440					400.0
1974	114.128,000		116.832,000		11.287,800						600.0

Nota: Se consultaron diversas fuentes oficiales, encontrándose divergencias que variaban de importancia, especialmente en algunos años, por lo que estamos conscientes de la ausencia de suficiente confiabilidad en la información oficial.

Fuentes: De 1955 a 1970 de los niveles Federal, Estatal y Municipal, los datos fueron tomados de la Revista Comercio Exterior, Septiembre 1972, Departamento del D. F., Departamento de Contabilidad y Estadística Fiscal, Sección de Estadística, años 1959 a 1973. A partir de 1970 los Presupuestos de las Empresas y Organismos Descentralizados están bajo control del presupuesto anual de la Federación, de 1955 a 1969 se desconoce información, no existiendo fuentes a las cuales se pueda recurrir. Estas cifras se dedujeron de los Presupuestos presentados por el Distrito Federal de 1959 a 1973 y los anotados en la Revista Comercio Exterior de Septiembre de 1972.

**DISTRIBUCION DE LOS RECURSOS DE LA FEDERACION POR EL AGENTE ADMINISTRATIVO QUE LOS ERROGA**

(CANALES DE APLICACION DEL GASTO)

AÑOS 1970-1974

SECTOR FEDERAL

	1 9 7 0		Participación en el total	1 9 7 1		Participación en el total	1 9 7 2		Participación en el total	1 9 7 3		Participación en el total	1 9 7 4
	Previsto	Ejercido		Previsto	Ejercido		Previsto	Ejercido		Previsto	Ejercido		Previsto
1. Poder Legislativo	86	100	--	86	108	18.5	92	128	39.1	110	120	8.5	121
2. Secretaría de la Presidencia	79	374	0.3	79	311	43.1	178	177	0.5	311	311	0.5	398
3. Poder Judicial	109	98	--	117	114	11.4	139	127	8.6	161	165	2.4	173
4. Gobernación	165	152	0.1	136	139	62.6	191	226	18.3	271	299	10.4	438
5. Relaciones Exteriores	288	293	0.3	297	312	17.6	367	367	----	459	459	0.2	448
6. Hacienda y Crédito Público	836	2,418	2.2	865	2,943	38.4	1,565	4,072	160.1	2,263	2,830	25.0	2,829
7. Defensa Nacional	1,798	1,623	1.5	1,806	1,722	22.4	2,237	2,108	52.8	2,674	2,743	2.5	3,121
8. Agricultura y Ganadería	593	583	0.5	601	626	69.8	1,274	1,061	16.7	1,528	2,002	31.1	2,006
9. Comunicaciones y Transportes	1,620	1,641	1.5	1,772	1,785	14.5	2,329	2,044	12.2	2,811	2,831	0.7	3,348
10. Industria y Comercio	237	219	0.2	195	188	68.6	286	317	10.4	407	483	18.6	514
11. Educación Pública	7,947	7,817	7.2	8,566	9,445	24.5	10,539	11,760	11.5	14,542	15,112	3.9	19,113
12. Salubridad y Asistencia	1,477	1,649	1.6	1,605	1,700	49.6	2,172	2,543	17.0	3,020	3,294	9.1	3,706
13. Marina	823	724	0.7	850	816	36.0	1,277	1,110	13.0	1,489	1,534	3.0	2,019
14. Trabajo y Previsión Social	71	65	--	75	84	21.4	104	102	1.9	151	168	11.4	198
15. Asuntos Agrarios y Colonización	126	135	0.1	124	158	112.7	238	336	30.7	524	670	27.9	705
16. Recursos Hidráulicos	2,420	2,029	1.9	2,725	2,280	39.7	4,335	3,642	16.0	5,000	7,000	40.0	7,865
17. Procuraduría Gral. de la República	71	72	--	66	67	25.4	77	84	9.0	122	127	4.1	145
18. Patrimonio Nacional	335	373	0.3	341	379	86.3	455	706	55.1	760	1,253	64.7	993
19. Industria Militar	133	96	--	117	73	20.5	97	88	9.2	135	135	0.0	152
20. Obras Públicas	1,801	2,061	1.9	2,206	2,206	75.6	3,227	3,874	20.0	5,000	6,229	24.6	5,704
21. Turismo	93	91	--	93	93	24.7	118	116	1.6	164	168	2.0	218
<b>Suma Total de 21 Dependencias</b>	<b>21,008</b>	<b>22,613</b>	<b>--</b>	<b>22,722</b>	<b>25,549</b>	<b>----</b>	<b>31,317</b>	<b>34,988</b>	<b>----</b>	<b>41,902</b>	<b>47,933</b>	<b>----</b>	<b>54,214</b>
Inversiones	2,216	6,654	6.2	2,465	5,917	89.5	5,837	11,213	92.0	5,536	7,318	32.2	8,358
Erogaciones Adicionales	3,006	12,187	11.3	3,381	12,257	45.0	6,151	17,766	188.8	24,071	25,528	6.1	27,810
Deuda Pública	1,804	11,225	10.4	2,194	12,092	10.0	11,439	13,263	16.3	17,872	22,051	23.3	23,746
<b>Suma</b>	<b>7,804</b>	<b>30,066</b>	<b>--</b>	<b>8,040</b>	<b>18,164</b>	<b>----</b>	<b>23,427</b>	<b>42,242</b>	<b>----</b>	<b>47,479</b>	<b>54,897</b>	<b>----</b>	<b>59,914</b>
Gasto directo Gobierno Federal	28,134	52,679	--	30,762	55,815	----	54,744	77,230	----	89,381	102,830	----	114,128
Erogaciones adicionales de Organismos Descentralizados y Empresas propiedad del Gobierno Federal	44,095	56,582	61.0	48,893	65,545	61.4	68,637	71,538	55.6	84,498	99,793	48.6	116,832
<b>Gasto total de la Federación</b>	<b>72,229</b>	<b>109,261</b>	<b>100.0</b>	<b>79,655</b>	<b>121,360</b>	<b>100.0</b>	<b>123,381</b>	<b>148,768</b>	<b>100.0</b>	<b>173,879</b>	<b>202,623</b>	<b>100.0</b>	<b>230,960</b>

CUADRO N° IV  
DISTRIBUCION DE LOS RECURSOS PARASTATALES  
 AÑOS 1970-1974

## SECTOR PARASTATAL

Organismo y/o Empresa	1971	1972	1972	1973	1974
	Ejercido Presupuesto	Presupuesto	Ejercido	Estimado	Previsto
1. Petróleos Mexicanos	23,111	23,317	22,261	27,284	31,354
2. Comisión Federal de Electricidad	8,962	9,989	11,623	15,484	16,051
3. Ferrocarriles Nacionales de México	3,974	4,741	3,879	5,372	6,963
4. Caminos y Puentes Federales de Ingresos	539	588	728	1,172	985
5. Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y U. P.	41	80	85	370	223
6. Lotería Nacional	3,081	3,024	3,170	3,764	3,834
7. Instituto Mexicano del Seguro Social	10,458	10,702	11,199	13,854	16,829
8. I. S. S. S. T. E.	3,401	3,881	4,591	5,087	5,859
9. Conasupo	4,376	4,801	4,661	6,550	9,596
10. Aeropuertos y Servicios Auxiliares	329	281	323	355	403
11. Productos Forestales Mexicanos	2	10	1	11	74
12. Instituto Mexicano del Café	-	-	-	1,185	1,411
13. Forestal Vicente Guerrero	-	-	-	4	116
14. Compañía de Luz y Fuerza del Centro	4,861	4,448	4,872	5,208	5,331
15. Ferrocarril del Pacífico	783	932	788	1,016	1,024
16. Ferrocarril Chihuahua al Pacífico	207	231	207	241	249
17. Aeronaves de México	1,402	1,438	1,534	1,869	2,641
19. Guanos y Fertilizantes de México	-	-	-	2,623	3,980
20. Constructora Nacional de Carros de P.C.	-	-	-	1,027	1,193
21. Siderúrgica Nacional	-	-	-	347	618
22. Diesel Nacional	-	-	-	2,975	2,793
23. Siderúrgica Lázaro Cárdenas	-	-	-	310	1,234
24. Productos Pesqueros Mexicanos	-	-	-	3,215	3,615
25. Ferrocarril Sonora-Baja California	-	-	-	207	227
26. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores	10	-	-	-	-
<b>TOTAL (26 Organismos y/o Empresas)</b>	<b>65,675</b>	<b>68,637</b>	<b>70,082</b>	<b>99,793</b>	<b>116,832</b>

\* Falta determinar el presupuesto de 885 Organismos y/o Empresas, propiedad del Gobierno Federal, que suman un total de 911, según información de la Se-

CUADRO N.º V  
DISTRIBUCION DE LOS RECURSOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS  
 AÑOS 1970-1974  
 (Miles de pesos)

	1970		1971		1972		1973		1974
	Presupuesto	%	Presupuesto	%	Presupuesto	%	Presupuesto	%	Presupuesto
1. Aguascalientes	31,500	0.36	34,760	0.34	37,908	0.30	48,432	0.27	
2. Baja California (Estado)	272,637	3.08	299,600	2.96	315,420	2.48	472,500	2.60	
3. Baja California (Territorio)	52,377	0.59	56,901	0.56	49,315	0.39	62,415	0.34	
4. Campeche	61,305	0.69	71,510	0.71	69,937	0.56	74,901	0.41	
5. Coahuila	140,000	1.58	146,300	1.45	180,611	1.42	220,495	1.21	
6. Colima	33,540	0.38	37,940	0.38	42,722	0.33	45,310	0.25	
7. Chiapas	101,872	1.15	111,700	1.11	132,000	1.04	185,000	1.02	
8. Chihuahua	350,000	3.96	459,800	4.55	375,000	2.96	425,000	2.33	
9. Distrito Federal	3,500,000	39.60	3,850,000	38.07	5,300,000	41.93	9,173,249	50.41	11,300
10. Durango	150,000	1.70	280,100	2.77	302,821	1.60	227,913	1.25	
11. Guanajuato	209,000	2.37	226,000	2.23	365,000	2.09	325,000	1.79	
12. Guerrero	173,059	1.96	189,600	1.87	231,831	1.82	288,128	1.58	
13. Hidalgo	55,009	0.62	53,620	0.53	62,530	0.49	66,091	0.36	
14. Jalisco	419,675	4.75	463,000	4.58	605,228	4.77	815,700	4.48	
15. México	517,527	5.86	800,000	7.91	1,251,853	9.88	1,560,000	8.57	2,750
16. Michoacán	180,088	2.04	214,200	2.12	230,000	1.81	270,000	1.48	
17. Morelos	98,230	1.11	115,300	1.14	132,000	1.04	150,000	0.82	
18. Nayarit	52,478	0.60	55,740	0.55	75,203	0.59	81,950	0.45	
19. Nuevo León	451,874	5.11	515,136	5.09	616,159	4.86	737,160	4.05	
20. Oaxaca	71,686	0.81	87,699	0.87	97,546	0.76	121,406	0.67	
21. Puebla	226,500	2.56	237,400	2.35	272,500	2.15	400,000	2.20	
22. Querétaro	34,755	0.39	40,490	0.40	42,156	0.33	49,519	0.27	
23. Quintana Roo	42,500	0.48	45,750	0.45	49,500	0.39	63,266	0.35	
24. San Luis Potosí	90,420	1.02	97,360	0.96	117,300	0.92	127,128	0.70	
25. Sinaloa	322,445	3.65	355,300	3.51	445,571	3.35	505,701	2.78	
26. Sonora	261,107	2.96	295,100	2.92	330,179	2.61	365,187	2.01	
27. Tabasco	105,000	1.19	105,200	1.04	125,618	0.99	200,046	1.10	
28. Tamaulipas	230,000	2.60	244,500	2.42	265,000	2.09	300,000	1.63	
29. Tlaxcala	27,483	0.31	29,440	0.29	35,912	0.28	45,086	0.25	
30. Veracruz	398,503	4.51	402,420	3.98	460,365	3.63	494,720	2.72	
31. Yucatán	108,724	1.23	120,500	1.19	168,831	1.33	185,197	1.02	
32. Zacatecas	68,776	0.78	70,310	0.70	101,432	0.81	110,115	0.61	
<b>TOTAL Presupuesto de 29 Entidades, 2 Territorios y el Distrito Federal</b>	<b>8,838,070</b>	<b>100.0</b>	<b>10,112,676</b>	<b>100.0</b>	<b>12,668,448</b>	<b>100.0</b>	<b>18,196,615</b>	<b>100.0</b>	

DESARROLLO COMPARATIVO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA  
 CUADRO N° VI  
DISTRIBUCION DE LOS RECURSOS MUNICIPALES Y ENTIDADES FEDERATIVAS  
 AÑOS 1969-1970

	1 9 6 9		1 9 7 0		Número de Municipios	Densidad de Población
	Presupuesto	%	Presupuesto	%		
1. Aguascalientes	16,326	0.83	23,900	1.13	9	60.5
2. Baja California	123,889	6.29	111,094	5.25	4	12.4
3. Baja California (Territorio)	42,630	2.16	23,780	1.12	-	1.7
4. Campeche	9,909	0.45	11,121	0.52	8	4.5
5. Coahuila	98,726	5.01	115,188	5.44	38	7.4
6. Colima	15,281	0.78	18,433	0.87	10	44.2
7. Chiapas	25,223	1.28	25,240	1.19	111	21.2
8. Chihuahua	188,246	9.56	120,829	5.71	67	6.5
9. Durango	19,220	0.98	18,925	0.89	38	7.8
10. Guanajuato	93,579	4.75	102,165	4.82	46	74.2
11. Guerrero	39,588	2.01	48,287	2.29	75	25.0
12. Hidalgo	20,359	1.03	22,130	1.04	82	56.9
13. Jalisco	158,317	8.04	178,225	8.42	124	41.1
14. México	150,583	7.65	203,407	9.61	120	178.6
15. Michoacán	44,721	2.27	48,035	2.27	112	38.8
16. Morelos	17,608	0.89	20,076	0.95	32	124.7
17. Nayarit	16,813	0.85	18,342	0.87	19	19.7
18. Nuevo León	164,757	8.37	183,089	8.65	51	26.3
19. Oaxaca	19,579	1.00	19,185	0.91	570	27.8
20. Puebla	63,275	3.21	69,143	3.27	217	73.9
21. Querétaro	15,396	0.78	16,226	0.77	18	41.3
22. San Luis Potosí	41,438	2.10	44,215	2.09	55	20.4
23. Sinaloa	99,763	5.07	136,966	6.47	17	21.8
24. Sonora	110,994	5.64	136,955	6.47	69	5.9
25. Tabasco	34,200	1.74	38,423	1.81	17	31.1
26. Tamaulipas	76,537	3.89	84,237	3.98	42	22.0
27. Tlaxcala	4,337	0.22	3,740	0.18	44	107.6
28. Veracruz	219,115	11.13	230,537	10.89	203	52.4
29. Yucatán	22,434	1.14	25,540	1.21	106	17.5
30. Zacatecas	17,330	0.88	19,454	0.92	56	12.7
TOTAL	1,970,173	100.00	2,116,887	100.00	2,360	

CUADRO N.º VII  
DISTRIBUCIÓN DE LA INVERSIÓN FEDERAL POR ENTIDADES FEDERATIVAS

Pág. 237

	AÑOS 1972-1973 (Millones de pesos)						Según objeto de gasto - año 1972							
	Realizado 1972	Participación %	Autorizado 1973	Participación %	Variación %		Industrial	Parti- cipación %	Bienestar Social	Parti- cipación %	Transportes y Comunica- ciones	Parti- cipación %	Fomento Agropecuario Pesquero	Parti- cipación %
Distrito Federal	8,787.3	25.4	11,360.4	20.8	31.6	Distrito Federal	831.3	7.2	4,945.8	53.5	1,117.2	14.2	896.7	18.1
Veracruz	3,658.6	10.6	4,786.0	8.6	30.8	Veracruz	2,847.7	24.8	205.5	2.2	480.2	6.1	125.2	2.5
Tamaulipas	1,979.3	5.7	2,886.7	5.2	45.8	Tamaulipas	1,090.6	9.5	193.2	2.1	287.9	3.7	395.4	8.0
México	1,888.3	5.4	2,592.9	4.7	37.3	México	685.9	6.0	577.2	6.3	412.8	5.3	203.0	4.1
Guerrero	1,082.1	3.1	9,395.1	4.3	121.3	Guerrero	217.4	1.9	434.4	4.7	301.3	3.8	125.7	2.6
Hidalgo	1,117.7	3.2	2,406.3	4.3	115.3	Hidalgo	561.7	4.9	115.0	1.3	321.6	4.1	116.5	2.2
Michoacán	1,086.2	3.1	2,034.4	3.7	87.3	Michoacán	304.9	2.7	130.2	1.4	396.0	5.0	234.1	5.1
Tabasco	1,868.7	5.4	1,960.9	3.5	4.9	Tabasco	1,509.2	13.1	37.8	0.4	174.4	2.2	141.5	2.9
Sinaloa	832.4	2.4	1,796.7	3.2	115.8	Sinaloa	170.4	1.5	112.4	1.2	230.2	2.9	317.8	6.4
Jalisco	941.3	2.7	1,735.4	3.1	84.4	Jalisco	235.4	2.1	149.5	1.6	337.9	4.3	184.8	3.7
Baja California (Estado)	1,008.2	2.9	1,682.7	3.0	66.9	Baja California (Estado)	112.5	1.0	272.7	3.0	160.3	2.0	454.1	9.2
Coahuila	907.6	2.6	1,650.6	3.0	81.9	Coahuila	363.8	3.2	166.7	1.8	252.2	3.2	116.3	2.4
Chihuahua	837.7	2.4	1,603.1	2.9	91.4	Chihuahua	190.0	1.7	186.6	2.0	318.0	4.0	142.3	2.9
Sonora	1,110.8	3.2	1,545.4	2.8	39.1	Sonora	228.9	2.0	106.6	1.2	568.1	1.2	197.2	4.0
Nuevo León	887.8	2.5	1,500.5	2.7	70.9	Nuevo León	342.5	3.0	131.9	1.4	321.2	4.1	80.5	1.6
Oaxaca	886.4	2.6	1,478.3	2.7	66.8	Oaxaca	130.8	1.1	197.4	2.1	322.2	4.1	232.4	4.7
Guanajuato	948.5	2.7	1,432.8	2.6	51.1	Guanajuato	485.6	4.2	138.3	1.5	230.0	2.9	87.9	1.8
Chiapas	654.5	1.9	1,395.4	2.5	113.2	Chiapas	253.1	2.2	105.4	1.2	220.9	2.8	75.1	1.5
Puebla	562.8	1.6	1,040.6	1.9	84.9	Puebla	161.6	1.4	134.3	1.5	190.5	2.4	76.4	1.6
San Luis Potosí	354.9	1.0	968.4	1.8	172.9	San Luis Potosí	105.0	0.9	45.4	0.5	119.3	1.5	74.5	1.5
Colima	340.1	1.0	948.6	1.7	178.9	Colima	144.4	1.2	28.2	0.3	106.9	1.4	60.6	1.2
Baja California (Territorio)	357.1	1.1	812.5	1.5	127.5	Baja California (Territorio)	52.6	0.4	49.8	0.5	203.0	2.6	38.5	0.8
Nayarit	230.4	0.7	785.2	1.4	240.8	Nayarit	29.8	0.2	86.0	0.7	69.2	0.9	61.4	1.2
Durango	334.9	1.0	776.2	1.4	131.8	Durango	66.6	0.6	65.6	0.7	104.8	1.3	95.2	1.9
Quintana Roo	313.2	0.9	619.4	1.1	97.8	Quintana Roo	19.9	0.2	137.2	1.5	112.0	1.4	36.0	0.7
Zacatecas	255.9	0.7	561.5	1.0	119.4	Zacatecas	19.8	0.2	70.8	0.8	68.0	0.9	85.1	1.7
Campeche	217.6	0.6	515.6	0.9	136.9	Campeche	67.8	0.6	31.3	0.3	101.3	1.3	17.0	0.3
Querétaro	316.5	0.9	521.7	0.9	64.8	Querétaro	100.5	0.9	50.8	0.6	78.6	1.0	82.9	1.7
Yucatán	475.4	1.4	481.5	0.9	1.3	Yucatán	58.0	0.5	234.6	2.5	137.0	1.7	43.3	0.9
Morelos	204.3	0.6	401.6	0.7	96.7	Morelos	42.3	0.4	48.0	0.5	71.7	0.9	42.3	0.9
Tlaxcala	152.7	0.4	356.7	0.7	133.6	Tlaxcala	32.4	0.3	48.5	0.5	24.3	0.3	47.5	1.0
Aguascalientes	125.7	0.3	278.6	0.5	121.6	Aguascalientes	18.2	0.1	22.3	0.2	37.5	0.5	46.6	0.9
TOTAL	34,714.9	100.0	55,511.7	100.0	59.9	TOTAL	11,480.7	100.0	9,239.4	100.0	7,876.5	100.0	4,947.8	100.0

Fuentes: Echeverría Álvarez Luis. III Informe Presidencial, México 1973;  
"Examen de la Situación Económica de México". Banco Nacional de México;  
N.º 576. Vol. XLIX, Noviembre 1973.

## DESARROLLO COMPARATIVO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA

CUADRO N° VIII

Pág. 238

DISTRIBUCION DEL GASTO PUBLICO EN GASTOS CORRIENTES Y GASTOS DE CAPITAL EN EL GOBIERNO FEDERAL  
AÑOS 1965-1974

Periodo	TOTAL	GASTOS CORRIENTES						GASTOS DE CAPITAL					
		Suma	Gastos Admon.	Intereses de la deuda	Transferencia	Núm. clasificados	Distribución porcentual	Suma	Inversión Física	Inversión Financiera + Adquis.	Otros Gastos de Capital	Adeudos de Ejercicios Anteriores	Distribución porcentual
1965	28,263.1	16,143.3	7,705.0	1,838.6	8,407.2	192.5	57.1	10,119.8	5,452.7	4,525.9	141.2		35.8
1966	28,380.7	17,594.8	8,870.8	2,485.4	6,002.4	236.2	62.0	8,765.9	5,866.8	2,786.6	112.5		30.9
1967	28,018.2	18,894.1	9,524.4	2,740.6	6,378.8	250.3	67.4	9,124.1	8,102.5	894.3	127.3		32.6
1968	32,593.8	21,689.1	10,724.6	3,338.7	7,342.2	285.6	66.5	10,904.7	8,109.8	2,379.0	416.1		33.5
1969	39,485.1	25,866.0	12,054.9	3,721.6	9,763.0	326.5	65.5	13,619.1	10,190.6	3,244.4	184.1		34.5
1970	40,202.7	24,372.2	12,541.0	4,538.6	6,945.4	349.2	60.6	13,093.1	9,821.1	3,140.3	130.7	2,737.4	32.6
1971	41,316.6	27,120.7	13,441.4	4,931.6	8,479.2	268.5	65.6	11,006.6	8,002.2	2,121.9	882.5	3,189.3	26.6
(*) 1972	123,381.0	72,596.0	50,199.0	16,365.0	7,150.0	15,247.0	58.8	34,420.0	25,285.0	9,135.0	--	--	27.9
(*) 1973	173,879.0	111,134.0	66,822.0	19,451.0	10,164.0	34,149.0	63.9	43,294.0	34,630.0	8,664.0	--	--	24.9
(*) 1974	202,890.0	134,936.0	62,954.0	12,752.0	26,505.0	32,825.0	66.5	67,954.0	52,392.0	15,562.0	--	--	33.5

Fuentes: 1965-1971; "Indicadores Económicos", Banco de México, S.A., Vol. I, N° 8, Julio 1973, cuya fuente es la Dirección General de Estudios Hacendarios y Asuntos Internacionales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

1972-1973 (\*); Comercio Exterior, Enero de 1973 y Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1974 (\*): Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 1974, "Examen de la Situación Económica de México", Banco Nacional de México, S.A., Diciembre 1973.

Nota: En los años 1972-1973-1974, se agregan las erogaciones de Organismos Descentralizados y Empresas propiedad del Gobierno.

DESARROLLO COMPARATIVO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA  
 CUADRO N° IX  
 DISTRIBUCION DEL GASTO PUBLICO EN GASTOS CORRIENTES Y GASTOS DE CAPITAL EN EL  
 SECTOR PARAESTATAL Y EL GOBIERNO DEL D.D.F.  
 1971-1972

	DEPARTAMENTO DEL D. F.					SECTOR PARAESTATAL			
	Ejercido		Diferencias			Ejercido		Diferencias	
	1971	1972	absolutos	%		1971	1972	absolutos	%
GASTO TOTAL	4,464	7,009	+ 2,545	+ 57.1	TOTAL	65,545	71,538	+ 5,993	+ 9.1
TOTAL GASTO CORRIENTE	2,304	2,990	+ 686	+ 29.8	I. GASTO CORRIENTE DE OPERACION	40,031	45,412	+ 5,381	+ 13.4
Compra de bienes y servicios					1. Costo directo de operación	34,631	39,329	+ 4,698	+ 13.6
Para Administración	1,747	2,181	+ 434	+ 24.8	a) Servicios personales	12,804	14,778	+ 1,974	+ 15.4
Costo directo de Administración	1,747	2,181	+ 434	+ 24.8	b) Adquisición de bienes	10,063	11,616	+ 1,553	+ 15.4
Servicios Personales	1,138	1,544	+ 406	+ 35.7	c) Otras erogaciones	11,764	12,935	+ 1,171	+ 10.0
Adquisiciones	319	332	+ 13	+ 4.1	2. Erogaciones derivadas de ingresos por cuenta de terceros	3,660	4,281	+ 621	+ 17.0
Servicios Generales	290	305	+ 15	+ 5.2	3. Intereses de operación	1,740	1,802	+ 62	+ 3.6
Gasto por servicio de deuda	--	--	--	--	II. GASTOS DE CAPITAL	14,263	15,961	+ 1,698	+ 11.9
INTERESES DE LA DEUDA PUBLICA	65	155	+ 90	+ 136.5	1. Obras públicas y construcc.	10,044	9,847	- 197	- 2.0
TRANSFERENCIAS	177	214	+ 37	+ 20.9	2. Inversiones financieras	45	47	+ 2	+ 4.4
EROGACIONES ESPECIALES	315	440	+ 125	+ 39.7	3. Erogaciones recuperables	4,174	6,067	+ 6,067	+ 45.4
TOTAL GASTOS DE CAPITAL	2,120	3,971	+ 1,851	+ 87.3	III. AMORTIZACION DE DEUDA	11,251	10,165	- 1,086	- 9.7
INVERSION FISICA	1,711	3,474	+ 1,763	+ 103.0					
Obras públicas y construcciones	1,605	3,278	+ 1,673	+ 104.2					
Fomento y conservación	106	196	+ 90	+ 84.9					
Inversión financiera	409	497	+ 88	+ 21.5					
Adquisición de inmuebles	409	497	+ 88	+ 21.5					
AMORTIZACION DE LA DEUDA	40	48	+ 8	+ 20.0					

Fuentes: Cuenta Pública del D.F.,  
 Ejercicio 1971-1972, Diario de Debates,  
 Cámara de Diputados, Noviembre de 1973.

Fuentes: Cuenta de la Hacienda Pública Federal para el año de 1972;  
 Estado N° 28, Diario de Debates, Cámara de Diputados,  
 Noviembre 8 de 1973.

## 2. ¿Qué piensa la provincia del centralismo?

(¿un muestreo representativo?)

1. En el desarrollo del tema "Los efectos del Centralismo Gubernamental en la Democracia...", se llevaron a cabo algunas entrevistas breves con funcionarios de los más altos niveles en seis Estados diferentes. De estos últimos, tres eran de los más importantes en términos de capacidad y desarrollo económico, dos fueron Estados de la frontera norte de México, y uno del extremo sur, que ha tenido buenos gobernantes. Por lo tanto, son representativos de los Estados de nivel medio superior y superior, no sólo en materia de nivel económico, sino de capacidad de la administración pública, acciones realizadas, actitudes de progreso y contacto con otras unidades sociales dentro y fuera del país. En suma, son una muestra de las entidades federativas más avanzadas y dinámicas, en contraposición a la pobreza, atraso, aislamiento, ensimismamiento de muchos de los Estados de la República, con líderes y gobiernos incapaces y estáticos.

2. Las entrevistas se centraron sobre la apreciación personal de los funcionarios respecto del sistema actual de federalismo débil o disimulado, o sea de las relaciones Estado-Federación.

3. Sorpresivamente las respuestas fueron menos progresistas de lo que era de esperarse de los Estados-líderes. En dos Estados, los funcionarios se mostraron abiertamente en favor del actual sistema; funcionarios y políticos de larga experiencia manifestaron que:

a) El centralismo disimulado es el indicado para México, porque es el punto de equilibrio político del país (que "concuerta" en un punto a los grupos poderosos), evita la anarquía, las luchas de grupos fuera del partido, y las enconadas rivalidades entre grupos de manera que cuando uno llegue al poder el otro le impide llevar a cabo sus programas. Preserva la tranquilidad y diluye la concentración de poder de los caciques locales.

b) No existe la conciencia y educación para darle libertad a los Estados y municipios, por lo que deben ser tutelados.

c) En el aspecto económico, permite que la Federación actúe compensatoriamente, beneficiando a las mayorías en todo el país, y hace que su acción esté menos sujeta a las críticas y polémicas locales, porque la decisión viene de arriba, además de que es la única que tiene la capacidad administrativa para llevarlas a cabo. Aun se puede descentralizar administrativamente si se mantiene el poder por

el gobierno federal.

d) La única limitación señalada fué buscar coordinar los esfuerzos de la federación y los Estados, a través de mecanismos que trabajen, para que las acciones federales que se hagan en los territorios de los Estados, cuenten con la aprobación de estos gobiernos locales.

4. En otros dos Estados, la posición de los funcionarios fué de moderados conservadores, reconociendo ventajas en la descentralización política y económica, pero también las de la centralización, por lo que a lo más que llegaban fué a exigir una participación mayor en las decisiones administrativas federales, pero considerando que debían compartir responsabilidades y trabajar juntos, porque los Estados necesitaban mucho de la Federación, por lo que era indispensable no separar los ámbitos de competencia entre Estado-Federación, sino participar en ambos.

5. Sólo en dos Estados, uno muy importante y el otro mediano, sus cabezas consideraron abiertamente que el centralismo constituía un obstáculo importante para el desarrollo de las entidades federativas, aunque dicha actitud no estaba muy compartida por funcionarios menores en el Estado importante, mientras que era homogénea en el otro.

6. Se señalaba que:

a) Se devuelve como regalo y graciosa concesión a los Estados, lo que se recauda en ellos mismos.

b) Que el Presidente es un dispensador permanente de dádivas, que todos tienen que ir a pedirle, y él tan sólo abre la "llave del agua" de los otorgamientos.

c) Por más que trate de estar en todas partes, no podría lograr dar la unión y dirección suficientes.

d) El Presidente ya no es un caudillo para hacer operable el centralismo sino que es un sistema más burocrático.

e) La federación deforma a los Estados tratándolos a todos por igual.

f) Los costos federales son excesivos, y que recaudan mejor los Estados.

g) Es necesario descentralizar el gobierno, la administración de justicia, y la defensa nacional.

h) La federación debe intervenir por excepción pero dejar a los Estados su propio desarrollo.

7. En estos dos Estados se consideró la función de liderazgo como muy importante, pero también en los dos conservadores moderados.

8. Fué patente que a pesar de que había considerables diferencias de nivel entre los gobiernos de los Estados, en cuanto a recursos económicos, capacidad administrativa,

acciones emprendidas, calidad intelectual, ideología y actitud de los funcionarios, no siempre confirmándose mejores los Estados más importantes, sin embargo al ser comparados con el contexto familiar del gobierno del Estado de México, había una enorme distancia. Los elementos humanos integrantes, y la visión que existe, me parecen en lo personal muy superiores en cuanto a la función de agentes administrativos del cambio social y del desarrollo, aun cuando en este último todavía existen largos caminos que andar.

9. Se puede concluir de lo anterior, si es que la muestra es representativa del sentir, que si bien los gobiernos estatales más avanzados en términos relativos, no lo son en la misma proporción en términos absolutos, sin embargo constituyen lo mejor del país: y si en estos, existe una ligera mayoría en favor del centralismo actual como sistema operativo de gobierno, puede asumirse que dicha tendencia se reforzaría en los demás Estados, acentuándose en los más atrasados. Lo único que se podría deducir es que o el centralismo actual en verdad es lo mejor para un país, que tiene resabios del miedo de anarquías y enfrentamientos pasados, o que es tanta la somnolencia de nuestra provincia, que ni siquiera están conscientes de sus males, o de lo que podrían lograr con mayor esfuerzo y más recursos,

sino que parece que están dispuestos a bendecir el paternalismo que viene a hacerles las cosas, y que les permite evadir los problemas de enfrentar las decisiones y sus consecuencias. Me parece que el centralismo ha deformado la conciencia al grado que se tiene el miedo a la libertad y al progreso, confirmando claramente los dramáticos efectos indirectos <sup>1/</sup> del contexto psicosocial que establece el centralismo: un impedimento para concebir mundos mejores, y un poderoso aliado para afianzar el conservadorismo conformista que deje las cosas como están, no vayan a perder aun lo poco que tienen. El pequeño aburguesamiento de la provincia, la paz de no pensar, ni preocuparse: "si quiere mejorarse, pues váyase a la ciudad de México!" El centralismo como la infraestructura de una organización social que embota a la población y sus gobiernos.

---

<sup>1/</sup> Los directos se tratan en el ensayo interpretativo que se menciona al principio de estas consideraciones.

## IX. BIBLIOGRAFIA

1. Diario Excelsior, México D.F. 29 de mayo de 1974.
2. Mejías, José Luis. Novedades. México mayo 8 de 1974.
3. Mentor de New York American Library. El Federalista. 10a. edición. New York.
4. Moya Palencia, Mario. Federalismo y Descentralización Administrativa. Xerografiado, México 1974.
5. NAFINSA, El Mercado de Valores. Enero 14, 1974.
6. O'Gorman, Edmundo. Historia de las Divisiones Territoriales de México. Edit. Porrúa, 5a. edición. México 1973.
7. Orozco y Berra, Manuel. El Sistema Postal de la República Mexicana. Mayo 16, 1878.
8. Pichardo Pagaza, Ignacio. 10 Años de Planificación y Administración Pública, La Reforma Administrativa en los Estados. Instituto de Administración Pública, México 1972.
9. Saldaña H., Adalberto. En la búsqueda de medios administrativos para el desarrollo regional balanceado. En Apuntes sobre Desarrollo Urbano, Regional y Nacional, Instituto de Desarrollo Urbano y Regional, Toluca, México 1974.
10. Zorrilla Martínez, Pedro. La Administración Federal y su Mejoramiento en México. Publicación del Partido Revolucionario Institucional, Monterrey, N.L., México.