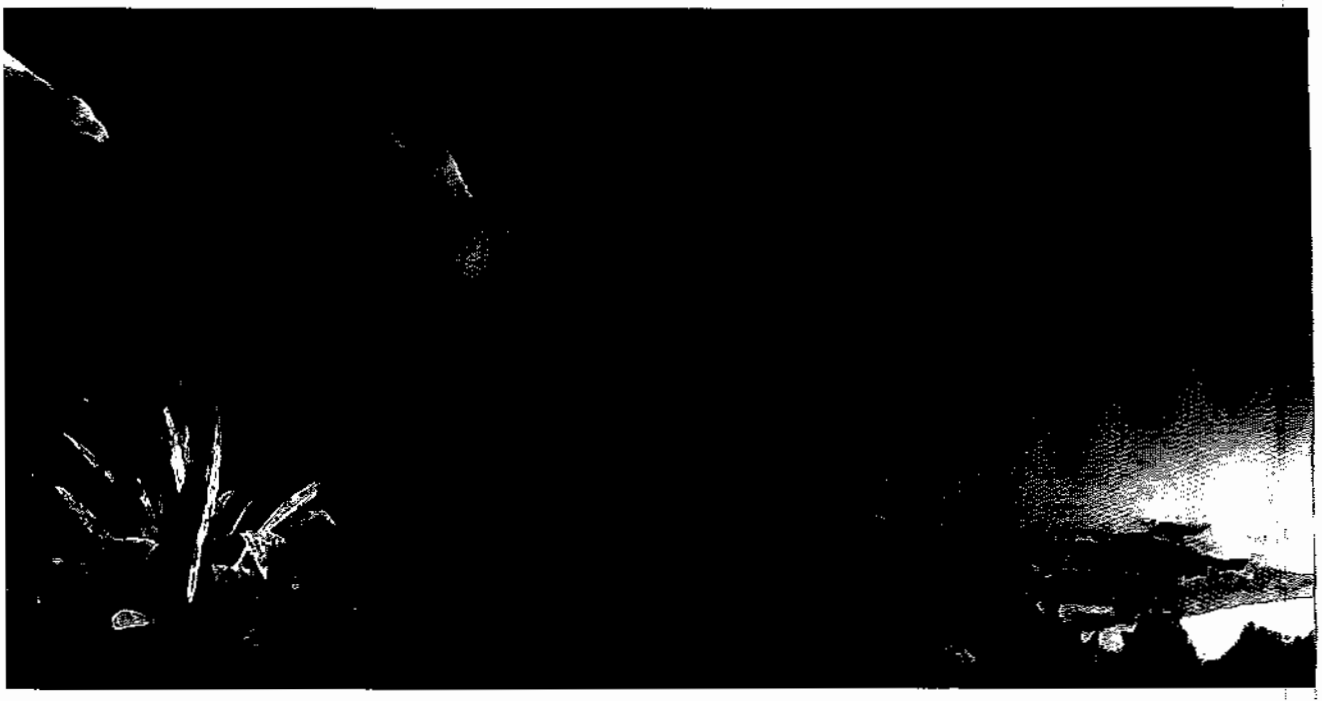
La Regionalización en México



iapem

LA REGIONALIZACIÓN EN MÉXICO

INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO

LA REGIONALIZACIÓN EN MÉXICO

© Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Av. Hidalgo Pte. Núm. 503
Colonia La Merced
Toluca, México
C.P. 50080

Tels. (722) 214 38 21 y 214 06 89
Fax. (722) 214 07 83

www.iapem.org.mx
instituto@iapem.org.mx

ISBN: 968-6452-66-4

Toluca, México, septiembre de 2005

Diseño editorial: Juan de Dios Mejía Salazar
L.D.G. Manolo Trujillo Arriola
Diseño de portada: L.D.G. Manolo Trujillo Arriola

Impreso en México

La Regionalización en México. Se terminó de imprimir en el mes de noviembre de 2005, en los talleres de Gráficos impresos, ubicados en Sor Juana Inés de la Cruz No. 602 Sur, Col. Cuauhtémoc, C.P. 50130, Toluca, México. Tels.: (722) 213 11 14 y 213 11 24, graficosimpresos@prodigy.net.mx El tiraje fue de 500 ejemplares.

INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO

MIEMBROS FUNDADORES

Carlos Hank González †
Andrés Caso Lombardo
Jorge Laris Casillas
Miguel Ángel Cruz Guerrero
Raúl Martínez Almazán
Ignacio J. Hernández Orihuela
Adalberto Saldaña Harlow
Jorge Guadarrama López
Filiberto Hernández Ordóñez
Roberto Rayón Villegas
Raúl Zárate Machuca
Ignacio Pichardo Pagaza
Arturo Martínez Legorreta
Jaime Almazán Delgado
Guillermo Ortiz Garduño
Gregorio Valner Onjas
Jorge Hernández García
Alberto Mena Flores †
Juan Carlos Padilla Aguilar
Víctor M. Mulhia Melo
Gerardo Sánchez y Sánchez

CONSEJO DE HONOR

Arturo Martínez Legorreta
José A. Muñoz Samayoa
Carlos F. Almada López
Roberto Gómez Collado
Guillermo Haro Bélchez
Marco A. Morales Gómez
Samuel Espejel Díaz González
Enrique Mendoza Velázquez

CONSEJO DIRECTIVO 2004-2007

Luis García Cárdenas
PRESIDENTE

Santiago G. Velasco Monroy
VICEPRESIDENTE

Luis E. Miranda Nava
Enrique Peña Nieto
Carlos Rello Lara
Carlos F. Quintana Roldán
Rafael López Castañares
Isidro Pastor Medrano
Eruviel Ávila Villegas
Ignacio Rubí Salazar
Martha H. González Calderón
Cesáreo A. Domínguez Díaz
CONSEJEROS

Jesús Martín Rojas Sánchez
TESORERO

Valentín J. Iturbe Pozadas
SECRETARIO EJECUTIVO

DIRECTORIO

PRESIDENTE
Luis García Cárdenas

SECRETARIO EJECUTIVO
Valentín J. Iturbe Pozadas

COORDINADORES
Carlos A. Chapa Silva
CAPACITACIÓN Y DESARROLLO PROFESIONAL
Patricia García Robles
EXTENSIÓN E IMAGEN
Adriana E. Bazán Trousselle
INVESTIGACIÓN
Juan A. Montes de Oca Álvarez
INFORMÁTICA Y SISTEMAS
César Montoya Garduño
ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS

DELEGADOS REGIONALES
Miguel A. Villafuerte y Eudave
TLALNEPANTLA
José F. Salazar Rodríguez
VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD
Salvador Torres Silva
IXTLAHUACA
Antonino Bernal Blancas
IXTAPAN DE LA SAL
Juan Castillo Navarrete
TOLUCA
Eulalio Díaz Sánchez
AMANALCO

COMITÉ DE INVESTIGACIÓN

PRESIDENTE
Carlos F. Quintana Roldán

VOCALES
Jesús M. Casanova Soria
Alfonso Iracheta Cenecorta
Gina A. Escandón Carrillo
Alexander Nemer Naime Libién

SECRETARIA TÉCNICA
Adriana E. Bazán Trousselle

COMITÉ EDITORIAL

PRESIDENTE
Ricardo Uvalle Berrones

VOCALES
Carlos Arriaga Jordán
Rodolfo Jiménez Guzmán
Julián Salazar Medina
Roberto Moreno Espinosa

SECRETARIA TÉCNICA
Adriana E. Bazán Trousselle

SEDES

TOLUCA
Av. Hidalgo Pte. Núm. 503,
Col. La Merced, C.P. 50080.
Tels. (01 722) 214 38 21 y 214 06 89
Fax. (01 722) 214 07 83

CENTRO DE CAPACITACIÓN Y
PROFESIONALIZACIÓN DEL IAPEM
Paseo Matlazincas Núm. 2008,
Barrio La Teresona, C.P. 50040
Toluca, Estado de México.
Tel.(01 722) 167 10 03,
167 10 05 y 167 10 06

DELEGACIÓN REGIONAL
EN TLALNEPANTLA
Av. Mario Colín esq.
Constitución de 1917,
Col. La Comunidad, C. P. 54000
Tlalnepantla de Baz,
Estado de México.
Tel. (01 55) 55 65 74 11
Fax. (01 55) 53 90 96 84

DELEGACIÓN REGIONAL
EN VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD
Av. Popocatépetl s/n,
entre Tezozomoc y Xicoténcatl,
C. P. 56611
Valle de Chalco Solidaridad,
Estado de México.
Tel. (01 55) 59 71 17 31
Fax. (01 55) 59 71 19 08

DELEGACIÓN REGIONAL
EN IXTLAHUACA
Av. Saitama s/n
Barrio de San Pedro, C.P. 50740
Ixtlahuaca, Estado de México.
Tel. (01 712) 283 16 00

DELEGACIÓN REGIONAL
EN IXTAPAN DE LA SAL
Centro de Servicios Administrativos
Km. 4.5 Boulevard Turístico
Ixtapan -Tonatico, C.P. 51900
Comunidad El Salitre
Estado de México.
Tel. (01 721) 141 16 95

DELEGACIÓN REGIONAL
EN AMANALCO
Emilio R. Becerril s/n,
Col. Centro, C.P. 51000
Ixtapan de la Sal-Tonatico, Estado
de México.
Tel. (01 726) 251 01 94

PRESENTACIÓN A LA PRIMERA REIMPRESIÓN DE LA PRIMERA EDICIÓN

El estudio de lo regional es una estrategia vigente en el diseño y aplicación de políticas públicas mediante el impulso de sociedades con un relativo equilibrio de desarrollo. Sin duda, la regionalización es en sí misma un ejercicio de diferenciación pero también de compensación.

En su concepción actual la regionalización aborda el análisis de diversas categorías conceptuales inherentes a la planeación así como al desarrollo integral y sustentable de sociedades que comparten un patrón similar de vida y recursos dentro de un mismo espacio geográfico.

El origen y destino de flujos de capital, personas, bienes y servicios son las formas de comprender con mayor profundidad los procesos de integración regional y su impacto presente y futuro. En la gestión del fenómeno de regionalización intervienen factores multicausales como el territorio, la economía, la cohesión social, la política social, la gestión organizacional, la cultura, la descentralización, la desconcentración y la interdependencia.

Lo regional en su acepción ejecutiva es un concepto que cíclicamente ha demostrado dar respuesta a la dicotomía entre la organización del territorio en cuanto a recursos, distribución de la población, economía, política y los modelos de desarrollo.

En ese sentido, en La regionalización en México se estudian diferentes tendencias que responden a esta necesidad de una mejor integración regional. Por ello, el Instituto de Administración Pública del Estado de México edita su primera reimpresión con el

propósito de complementar la línea de reflexión presentada en los últimos años por diversos autores, que en su perspectiva de conjunto, destacan la importancia del debate de los procesos de adaptación regional al nuevo contexto mundial.

La exposición de los temas tratados introduce al estudio del novedoso e inevitable proceso de regionalización que propone reformas de carácter político, de reordenamiento y distribución territorial. La interacción entre regiones cercanas sugiere la participación concertada y activa del ciudadano, así como la implementación de políticas públicas en cuyo diseño se involucre a especialistas en distintas áreas del conocimiento y la sociedad, más allá de una visión individual y única.

Desde esa perspectiva dos son las vertientes que se abordan: por un lado, el progreso a través del desarrollo regional y por el otro, una estrecha relación entre gobierno y ciudadano para establecer un auténtico espacio de orden, libertad, seguridad, justicia y bienestar social.

El reto actual es impulsar el desarrollo de las regiones de acuerdo con su vocación natural con respecto a un enfoque de sustentabilidad de las distintas actividades humanas, es decir elevar la calidad de vida de la población mediante el adecuado aprovechamiento de los recursos, la ampliación y el mejoramiento de los servicios públicos así como la formación de recursos humanos con una visión crítica e integral de los problemas comunes.

El contenido de esta obra conduce al lector a la percepción y consideración de las condiciones que prevalecen para entender los nuevos referentes en la evolución de nuestra disciplina, que ahora se interrelaciona de forma cada vez más dinámica con otras especialidades del conocimiento que contribuyen a una eficaz gestión pública.

Luis García Cárdenas

PRESENTACIÓN A LA PRIMERA EDICIÓN

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 de 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. Aspecto administrativo de la regionalización dentro de los países.
II. Aspecto de la evolución de la administración pública en los países en desarrollo durante los últimos veinte años: experiencias 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 Andrés 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.

ÍNDICE

PRÓLOGO A LA PRIMERA REIMPRESIÓN DE LA PRIMERA EDICIÓN 13

INTRODUCCIÓN A LA PRIMERA EDICIÓN 25
Ignacio Pichardo Pagaza

ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DE ORGANISMOS PARA EL DESARROLLO REGIONAL 37
Hermógenes Moreno
Gordon Linden

ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DE LA REGIONALIZACIÓN BAJO CRITERIOS CULTURALES 113
Humberto Tapia Sánchez

ALGUNOS ASPECTOS JURÍDICOS DE LA REGIONALIZACIÓN DENTRO DE LOS ESTADOS 169
Raúl Zárate Machuca

EL ASPECTO ADMINISTRATIVO DE LA REGIONALIZACIÓN POLÍTICA 191
Adalberto Saldaña H

LAS ENTIDADES FEDERATIVAS COMO REGIONES: LA SECRETARÍA DE OBRAS PÚBLICAS 281
Antonio Vélez Torres

CRECIMIENTO METROPOLITANO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. EL CASO DE LA CIUDAD DE MÉXICO 331
Francisco Covarrubias G.

ANÁLISIS DE LOS ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DE LA REGIONALIZACIÓN CON CRITERIOS GEOGRÁFICOS, TOMANDO COMO EJEMPLO O CASO DE ESTUDIO A LA COMISIÓN DE AGUAS DEL VALLE DE MÉXICO 409
Abelardo López Suárez

EL ÁREA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO 443
Antonio Vélez Torres

PRÓLOGO A LA PRIMERA REIMPRESIÓN DE LA PRIMERA EDICIÓN

La primera edición de este libro se realizó en 1974, año en el que se celebró en México el XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, organizado por el Instituto Nacional de Administración Pública. El Tema I: El Aspecto Administrativo de la Regionalización en el Caso de México, estuvo bajo la dirección del Lic. Ignacio Pichardo Pagaza, quien elaboró la introducción de la publicación a cargo del Instituto de Administración Pública del Estado de México y el Instituto de Desarrollo Urbano y Regional del Estado de México, presididos respectivamente por el Lic. Arturo Martínez Legorreta y los Señores Dr. Wesley Bjur y el Lic. Juan Carlos Padilla.

Esta primera reimpresión ha sido impulsada por el Presidente del IAPEM, Dr. Luis García Cárdenas, a quien manifestamos nuestro agradecimiento por alentarnos en prologar esta obra, en virtud de nuestra participación en la primera edición con el artículo: "Crecimiento Metropolitano y Administración Pública, el caso de la Ciudad de México".

La primera edición contó con una extraordinaria presentación del Lic. Ignacio Pichardo Pagaza, en la que hace ver que las regiones "naturales" son las entidades federativas y que el reconocimiento de esta realidad precipitará una reforma administrativa en todos los niveles del gobierno del país. Señala que cada entidad debe ser la unidad-módulo para la planeación y que la premisa fundamental es la revisión de las relaciones entre el Gobierno Federal y las entidades que constituyen a la Unión, es decir, conviene al interés nacional que los estados-región se fortalezcan económica y administrativamente; tesis que tomaría fuerza con los convenios únicos de desarrollo y los convenios hacendarios, sin embargo, los montos generales participables no han tenido la dimensión necesaria para hacer el instrumento fundamental del financiamiento estatal; identifica también, que el fortalecimiento de los fiscos estatales debía de ser una de las medidas de mayor impacto. Además, reconocía la necesidad de una Convención Nacional Fiscal para ampliar la base tributaria de los estados y municipios, siendo indispensable la revisión de la concurrencia fiscal en gravámenes que no debieran ser operados por el Gobierno Federal. Señaló que era necesario establecer un sistema de transferencias, sustituyendo a los programas que a nivel municipal y estatal realizaba el Gobierno Federal.

En la práctica, un número importante de programas federales se desconcentraron, sin embargo, solamente se transfirieron las instalaciones y recursos materiales de los organismos federales y los programas de inversión del ejercicio en curso, reduciéndose paulatinamente en ejercicios posteriores.

Señalaba asimismo, que era indispensable reestudiar la Constitución, para determinar las esferas de competencia del Gobierno Federal y de las entidades federativas, comentando "que el desarrollo regional, exige que sean los gobiernos estatales y municipales los que realicen cada vez un mayor número de actividades pertenecientes a la función pública". La regionalización debe ser una política verdadera de descentralización de programas y funciones que han tenido el carácter federal y que en el futuro serán estatales y municipales con la correspondiente aportación financiera federal.

De hecho, al realizarse esta transferencia de funciones, los Estados ven reducidos poco a poco los montos federales y, en 1993, con las modificaciones al artículo 115 Constitucional se da a los municipios la atribución de prestar el servicio de agua potable y alcantarillado y de integrar su hacienda con el cobro del predial, se reducen aún más las potestades fiscales de los estados, y en muchos casos, los propios municipios se inhiben del cobro correspondiente, ya sea por ineficiencia o por considerar que dicha cobranza se transforma en impopular, lo cual, en su conjunto se expresa en inequidades como las que sufre el Estado de México y en la reducción global de la inversión nacional en sectores clave para el desarrollo.

Por otra parte, se hace hincapié a la importancia de formular planes urbanos y regionales en las áreas metropolitanas, y en particular en el área metropolitana de la Ciudad de México, por su complejidad y la naturaleza de los fenómenos que en ella se presentan.

Se concluye que la regionalización presentaba tendencias positivas y convenientes pero que debían ser complementadas

fortaleciendo a los organismos regionales que han demostrado ser eficaces, creando nuevos organismos únicamente como mecanismos de coordinación administrativa, identificando a las entidades federativas como regiones naturales, revisando las relaciones financieras entre el Gobierno Federal y los gobiernos locales, fortaleciendo a los fiscos estatales, a través de medidas impositivas que amplíen el catálogo de impuestos y derechos, descentralizando los programas federales en programas estatales y municipales, junto con la creación de un sistema de transferencias automáticas, revisando las atribuciones y funciones de las autoridades locales, para que éstas lleven a cabo un mayor número de funciones públicas y dar un tratamiento específico para el problema de las zonas urbanas mediante planes regionales que abarquen al gobierno federal y a diversas autoridades locales.

Cabe señalar, que estas aportaciones implican una enorme sabiduría y establecen un criterio y un camino de carácter fundamental al desarrollo del país, algunas no fueron cabalmente interpretadas y no llegaron a cumplir con los propósitos del desarrollo nacional.

El Dr. Hermógenes Moreno y el Lic. Gordon Linden analizan aspectos administrativos de organismos para el desarrollo regional, particularmente el Plan Chontalpa y el Programa Nacional Fronterizo.

Por su parte, el Dr. Humberto Tapia Sánchez, estudia aspectos administrativos de la regionalización bajo criterios culturales, específicamente el Plan Huicot y el Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital y se cuestionan los postulados que deben ser incorporados desde el punto de vista de desarrollo económico, político, social y cultural para el desarrollo de las comunidades regionales.

El Lic. Raúl Zárate Machuca aborda el tema: Aspectos Jurídicos de la Regionalización dentro de los Estados, en donde analiza fundamentos jurídicos y políticos de la regionalización, para que se impulsen reformas constitucionales a nivel federal y local, otorgando atribuciones más definitivas y claras a los Estados.

El Lic. Adalberto Saldaña en su artículo "El Aspecto Administrativo de la Regionalización Política", parte de una visión filosófica de la organización de una sociedad, su integración como unidad social con un destino común para conciliar las necesidades del hombre, su autonomía y libertad como la necesidad de orden, seguridad, unión y solidaridad y cómo la organización política servirá para operar este pacto social. Analiza como el federalismo mexicano representaba la más avanzada política del momento y un símbolo del progreso de la organización social, y la condición sui géneris del mismo al ser decretado desde arriba no como resultado de un proceso de negociación, sino como una solución práctica frente a la necesidad primordial de la integración nacional. Señala la conveniencia de que la administración pública evite problemas de superposición y conflicto y apoye a las administraciones públicas estatales como mecanismo de desarrollo regional que constituye la verdadera regionalización.

El Lic. Antonio Vélez Torres analiza a las entidades federativas como regiones y en particular, la desconcentración de la Secretaría de Obras Públicas, la cual crea los Centros SOP como unidades desconcentradas, con el propósito de establecer localmente su organización, procedimientos y funciones a nivel territorial coincidentes con las entidades federativas, coordinando y supervisando las actividades regionales de la dependencia y buscando una mayor

racionalidad de los procesos administrativos, considerando que en el futuro se fortalecerán este tipo de estructuras.

Debe considerarse que, entre 1976 y 1982, se integra la SAHOP y persisten estos instrumentos desconcentrados, incorporando las funciones de asentamientos humanos y del patrimonio inmobiliario federal; de la dependencia surgen la SCT y la SEDUE y ésta se convierte en SEDESOL, reduciendo en el primer caso los fondos aplicables en las entidades federativas y en el segundo, considerando programas que por su naturaleza podrían ser locales.

Se incluye en el libro el artículo "Crecimiento Metropolitano y Administración Pública, el caso de la Ciudad de México", que tuve oportunidad de escribir en 1974 y que plantea la problemática de la coordinación metropolitana, cuando el país cobraba conciencia del proceso de metropolización y urbanización e intentaba dar respuesta a este fenómeno. El área metropolitana había crecido entre 1960 y 1970, en esa década el incremento medio anual del área urbana de la Ciudad de México había sido del 5.2%, sin embargo, correspondía el 3.5% al Distrito Federal y el 15.1% de crecimiento al Estado de México, cifras sin precedentes.

Habíamos tenido el honor de participar en el inicio de los trabajos del Instituto AURIS, que gracias a la visión de quien encabezaba el gobierno del Estado de México, Profesor Carlos Hank González, así como su Director Dr. Gregorio Valner Onjas y la posibilidad de colaborar en proyectos de la Secretaría General de Gobierno como la regularización de Ciudad Nezahualcóyotl, bajo la dirección del Lic. Ignacio Pichardo Pagaza y los proyectos de la coordinación de obras

a cargo del Arq. Pedro Ramírez Vázquez, permitiéndonos intentar entender la problemática metropolitana y realizar planteamientos frente a este enorme crecimiento y al reto que representaba la irregularidad. Quisiera reconocer la importante labor profesional que en este ámbito realizaron el Ing. Luís Unikel Spector, el Arq. Roberto Eibenschutz Hartman, el Arq. Luís Sánchez de Carmona, el Arq. Roque González Escamilla, el Arq. Julio García Coll, el Arq. Alberto Rébora Togno y el Arq. Eduardo Terrazas de la Peña, entre otros distinguidos profesionistas.

El artículo señala la problemática metropolitana ante la inexistencia de instrumentos efectivos de planeación y de la necesidad de que sea estudiada con criterios comunes, pero con base al respeto de la soberanía de cada entidad; se analiza la evolución de las entidades que lo constituyen y la naturaleza del crecimiento del área metropolitana, así como la participación creciente de la población en el Estado de México, estableciendo que la mayor proporción de emigrantes provenían de una migración centro-periferia y llegando a plantear un esquema para la planeación metropolitana, en la que se identifican diversos objetivos para reducir su ritmo de crecimiento, particularmente el impulso de otras ciudades del sistema urbano nacional, así como disminuir la disparidad en las inversiones per cápita, acordar un esquema de desarrollo que reduzca los costos de urbanización y mejore los servicios públicos, y finalmente el establecimiento de mecanismos operativos para instrumentar estos procesos. Se plantea un esquema con la participación de la Federación, el Estado de México y el Distrito Federal para la integración de un plan estructural, que incorporaría los planes metropolitanos de cada entidad

federativa, constituido por los planes municipales y delegacionales respectivos y que a su vez serviría de base para el desarrollo de la infraestructura y las inversiones públicas en la zona.

Se presentan además dos anexos, uno relativo a Cuautitlán Izcalli y otro que enumera los principales problemas de la Zona Metropolitana.

La necesidad de instrumentos de coordinación metropolitana habían sido planteados desde la Secretaría de la Presidencia a través del Arq. Fernando Sepúlveda Amor, y para 1975, el país fue escenario de las discusiones sobre las modificaciones a la Constitución y a la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos, en cuyas adiciones particularmente, en el artículo 115, fracción V, se señaló: "Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la Federación, las Entidades Federativas, y los Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal en la materia".

En forma genérica, el Capítulo III de la versión originaria de la Ley General de Asentamientos Humanos, precisó varios conceptos en cuanto a la naturaleza del fenómeno, una conurbación se presentaba cuando dos o más centros de población formaban o tendían a formar una unidad geográfica económica y social, los instrumentos jurídicos establecieron también criterios diferenciados para la formalización de conurbaciones, en 1976 era necesario el reconocimiento de conurbación por una declaratoria del Presidente de la República; en

1984, se pactaba entre las partes involucradas y en 1993, se elimina este requisito transformándolo en un acto de voluntad que incorpora a los tres niveles de gobierno, así mismo, fueron más flexibles las características de extensión, utilización y límites, además se modificó la naturaleza de las Secretarías Técnicas de las Comisiones, limitándolas a los recursos de las entidades participantes.

Desde 1982, se impulsó el programa de ciudades medias, con el objeto de impulsar su desarrollo y desalentar la emigración al área metropolitana del Valle de México.

En la práctica, se elaboró el programa de ordenación de la zona metropolitana del Valle de México, éste no ha tenido un carácter instrumental u obligatorio.

En el Estado de México, en que su Gobernador, Lic. Arturo Montiel Rojas, nos invitó para hacernos cargo de diversas posiciones vinculadas con el desarrollo urbano en su gobierno. Esta experiencia resultó propicia para la reflexión, no sólo del reconocimiento de la complejidad de los problemas, sino de la necesidad de encontrar instrumentos efectivos que permitan atender a la creciente complejidad social, al impulso de su competitividad y de su desarrollo sustentable.

Se constituyó una legislación, que incorpora a los planes de desarrollo urbano municipales en los planes regionales metropolitanos. Además, se integraron las bases para establecer en su Constitución, elementos que dan base al derecho metropolitano, así en su artículo 139 se establece: "Que en materia metropolitana, el Gobierno del Estado y los ayuntamientos de los municipios, deberán, en forma

coordinada, participar en la planeación y ejecución de acciones coordinadas con la Federación y las entidades federativas, colindantes con el Estado y conformar las Comisiones Metropolitanas, en las que concurran y participen con apego a sus atribuciones y conforme a las leyes en la materia, y ejecutar programas conjuntos en los distintos ramos de la administración estatal y municipal; presupuestar a través de la legislatura y sus cabildos las partidas necesarias para ejecutar en el ámbito de su competencia los planes y programas necesarios; suscribir convenios para este fin, y regular la acción conjunta de los planes, programas y acciones que de ellos se deriven".

Es necesario, adoptar estas determinaciones en la Constitución Federal, buscando la obligatoriedad de los planes y programas y logrando la suma de recursos del Gobierno Federal, de las entidades y en un contexto de gobernabilidad de los municipios, en un proyecto común.

Por su parte el Ing. Abelardo López Suárez presenta el "Análisis de los Aspectos Administrativos de la Regionalización con criterio Geográfico, tomando como caso de estudio a la Comisión de Aguas del Valle de México", contiene los elementos que se consideraron en su creación, tanto para el suministro del recurso como para el aprovechamiento de sus corrientes, en una planeación hidráulica general; considera la situación de la Cuenca en 1951 y los estudios realizados, así como, la evaluación, tomando en cuenta sus principales resultados; concluye en la utilidad de la estructura administrativa, su labor de regionalización, la participación de las autoridades locales, y señala que será necesario desarrollar alternativas a partir de las crecientes demandas de suministro del agua, y que en particular para

el Lago de Texcoco se ha creado otro organismo encargado de realizar el proyecto.

Cabe mencionar que los estudios del abastecimiento futuro o de la sustentabilidad de la cuenca han sido limitados y que más bien funciona como una dependencia directa de la Comisión Nacional del Agua, a la vez que los trabajos en el Lago de Texcoco si bien fueron exitosos, los terrenos comprendidos en la zona se han utilizado extraterritorialmente para realizar el Bordo Poniente que contiene los residuos sólidos del Distrito Federal.

Por último el Lic. Antonio Vélez Torres presenta un artículo sobre el área metropolitana de la Ciudad de México. Estudió su crecimiento demográfico concretamente el relacionado con la evolución por edades y la densidad, así como las características socioeconómicas de la población, particularmente empleada o desempleada, y refiere, a partir de la de tesis de César Chomski, el porcentaje recibido de la federación por el D.F., su relación con la población y con el resto del país, en el que se reconoce que el D.F. hasta los años cubiertos por el artículo, recibía del orden de cuatro veces, respecto al resto del país; para concluir analizando si se trata de un caso de macrocefalia o de ciudad preeminente. Comenta cómo Carrillo Arronte considera que la macrocefalia mexicana, entendida como las relaciones con el resto de los habitantes del país radica, no sólo en los gastos de la congestión, ni en las deseconomías de escala, sino en el hecho de que esos recursos, podrían tener una mayor productividad social, en el país en su conjunto.

Asímismo, para Luis Unikel, tiene un tamaño excesivo que obstaculiza el desarrollo y crecimiento de las ciudades y regiones del resto del país, sin embargo, constituye un punto geográfico, donde se toman las decisiones que conducen a enlazarnos con el resto del mundo, y que citando a William Alonso, se manifiesta en contra del alto índice de primacía como indicador del subdesarrollo, que en estos países las poblaciones pueden ser desproporcionadas respecto a las demás, pero que a escala internacional en un marco de competencia suelen ser pequeñas, siendo la ciudad un factor dinámico para el desarrollo.

Concluye señalando, que los esfuerzos de la descentralización deben dirigirse a equilibrar el desarrollo regional, buscando la productividad y la eficiencia, en una distribución territorial que convenga a los objetivos del desarrollo.

La visión planteada en los artículos, hoy de actualidad, treinta años después de su publicación original, nos honra, particularmente, el haber tenido la oportunidad de escribir este prólogo, para el Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Arq. Francisco Covarrubias Gaitán

INTRODUCCIÓN A LA PRIMERA EDICIÓN

Lic. Ignacio Pichardo Pagaza

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 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) cuáles han sido los tipos de organismos creados para poner en ejecución planes regionales; c) qué problemas administrativos han conocido esas instituciones; d) con base en los hallazgos sobre los puntos anteriores, qué 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 éstos y otros criterios más detallados que se describen en el cuerpo del trabajo, se identificó una 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 estudios, había que llenar cuando menos los requisitos siguientes: 1) que representara una forma singular de estructuración administrativa; 2) que tipificara sólo uno de los criterios de regionalización generalmente utilizados; 3) 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 de Mezquital, el Plan Huicot, la Comisión Nacional de las Zonas Aridas, 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. Otras tendencias sobresalientes 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*, puestos 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 fue posible cuantificar cuánto más habrían 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 un desarrollo más intenso intra e interregional. Es indispensable complementarla con otras medidas de mayor 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 considerando 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 las 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 es un deliberado cambio de matiz, de enfoque o de filosofía 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 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 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 de mecanismo de las "participaciones", que consiste en que la Federación imponga cada vez un número 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 concurran 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 transferencia" (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 ejemplo: 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, lo 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 un lado, actividades tradicionales de la función pública, como la educación que por crecimiento enorme de la población ya no puede desempañarse 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 acaso de la acción fundamental de mejoramiento de la calidad de la vida, de las preservaciones de los recursos naturales, del combate a la contaminación, especialmente del aguas, y otras tareas relacionadas con el brusco rompimiento del equilibrio ecológico que empieza a presentarse en diversas zonas. La tesis 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 realizan centralmente. A ese fenómeno, de una 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 riesgo; 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 educación y la del mejoramiento de calidad de la vida, ya mencionadas, se piensa en la forestal y la extensión agrícola. *En síntesis, en México la regionalización debe ser una política de verdadera descentralización de los 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 de 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 exigen 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 de país, específicamente la del Valle de México, plantean los más graves problemas de desarrollo regional, 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 proporcionarse 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 amplían 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 transparencia automática que les dé el necesario apoyo financiero.
e) Revisión de la esfera de acciones de las autoridades locales para que sean éstas las que llevan 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

ÍNDICE

I. REGIONALIZACIÓN ECONÓMICA 41

II. ASPECTOS ADMINISTRATIVOS Y DE EVALUACIÓN 48

III. CASOS 51

1. Plan Chontalpa 51
2. Comisión Nacional de las Zonas Áridas 70
3. Programa Nacional Fronterizo 81

IV. CONCLUSIONES, GENERALIZACIONES Y PERSPECTIVAS 92

V. APÉNDICE 106

VI. BIBLIOGRAFÍA 111

I. Regionalización Económica

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 los integrantes del Gobierno actúan 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 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 su alto monto. 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 dónde se producirá y qué se producirá; el donde implica región, y el qué implica sector.

3. Existen dos razones que 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 e un lugar. Cuando se determina, empíricamente o por juicio de los gobernantes, que los costos marginales de aglomeración[1] exceden al beneficio marginal,[2] entonces es recomendable desviar esa fuente a otras regiones donde la producción no esté tan concentrada y no existan las deseconomías de aglomeración.

---

[1] Los costos sociales generados por una fuente productora.

[2] Los beneficios sociales generados por una nueva fuente productiva.

4. En México existen evidencias 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 fue 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 fue 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." [3]

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

---

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

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."[4]

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 los 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 naturales a escala nacional en que se 'enlacen los factores naturales y económicos para integrar en áreas de importancia significativa dentro de la economía nacional'."

---

[4] Bassolos Batalla, Angel. La División Económica Regional de México. UNAM, México 1967. p. 12.

b) "La existencia relativamente autónoma de la región; que la región posea suficientes recursos para su propio desarrollo presente y futuro, para poder integrar un 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, necesidades 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 productivas e importancias de la explotación, 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 Battalla 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 en subregiones mientras que cada subregión se divide en micro-regiones. Una peculiaridad nacional para los propósitos de la programación del desarrollo acerca de las zonas geo-económicas de Bassols Batalla, es que atraviesan 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 aún 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 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 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.

---

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

10. El resultado de este análisis es una descripción de las regiones mexicanas pro-planificación. Esta regionalización ha sido utilizada por la 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 ha 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 Evaluación

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.

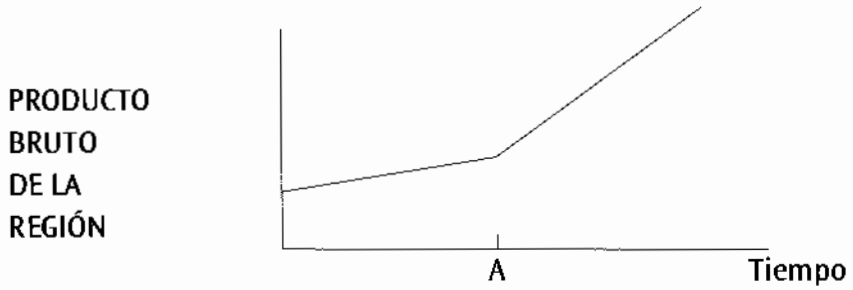
Primero, se ve que la coordinación entre dependencias a veces no es eficaz. Eso se debe al hecho de que es necesario para el Presidente mismo ordenar los trabajos y es muy difícil que él y su Secretaría puedan tratar con programas coordinados, bien detallados, etc.. Segundo, por la tendencia del centralismo 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. Indiscutible, hay otras razones más especificas a las cuales se pueden 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 "porqué" y "cómo" esta regionalización se está llevando a cabo.

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

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

16. Una manera de llevar a cabo las evaluación de una comisión de desarrollo regional es comparando el crecimiento de la región antes de que se creara el organismo con el crecimiento de su creación. Esta manera de evaluar parcialmente el logro de objetivos se ilustra en la figura infra:



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 contínua 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 cápita) 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 factores están por lo general correlacionados con el ingreso per cápita. Y éste es 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 cápita. El segundo cualitativo en términos de logros 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 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 tipo 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 fue integrada en 1959, fue 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 pre requisito 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 83,00 has., fase 2 cubre 57,000 has., y la etapa 2 que cubre las 160,000 has. restantes. La fase 1 es la única completa hasta la fecha. La implementación de la segunda 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 en el àmbito agropecuario, 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 mayoria de los empleados de la Comisión entrevistados, es el de "promover el desarrollo integral del área". Parece que esta última definición de los objetivos es la más descriptiva de las actividades de la Comisión, pues la 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." [6]

---

[6] Diario Oficial. Decreto por que se crea la Comisión del Río Grijalva. México, D.F.

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, periodo 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-Santamaría 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 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 claras 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 presuspuesto de la Secretaría de Recursos Hidráulicos. Los subsecretarios de Recursos Hidráulicos no tienen ningún poder para determinar cómo se asignan los recursos de la Comisión en los diferentes proyectos de inversión. Se esperó que estructurandola 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." [7]

31. Continúa el Decreto diciendo que para mantener la unidad de acción es conveniente dejar una sola 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:

---

[7] Ibid.

"aún dentro de esa Secretaría resultaría perjudicial para 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 sugestiones de todas y cada una de las demás Secretarías y aprovechando su cooperación en cuanto concierna a sus funciones: y que este organismo tenga facultades para resolver y la libertad necesaria para el manejo de fondos a fin de hacer más expedito su trabajo." [8]

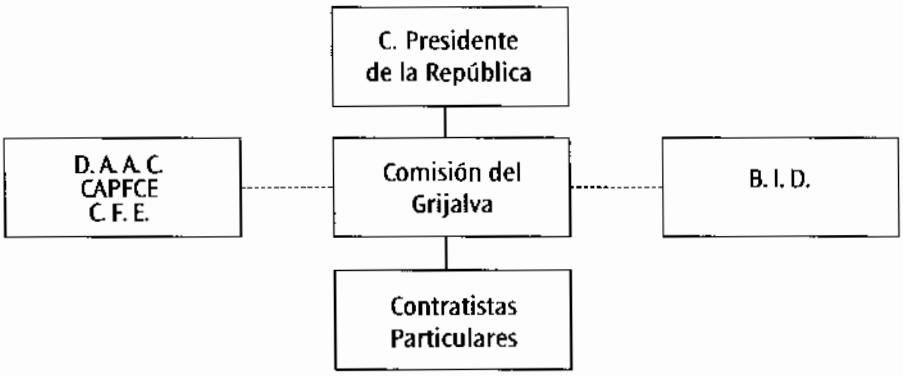
32. Un aspecto operacional a notar de interés, es que la entidad federativa es reconocida como la unidad de acción en las comisiones de los ríos establecidas en la Secretaría de Recursos Hidráulicos. Las comisiones operan en las unidades federativas enteras, aunque técnicamente se tenga que salir más allá de la cuenca del río. Es así como en la práctica hay una interacción con las autoridades de los Estados, ya que éstos interceden ante el gobierno federal para que se les asignen 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 fue de aproximadamente 225 millones de pesos en 1973: así que el

[8] Ibid.

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 fue 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 Estado que la construcción de una presa traerá.

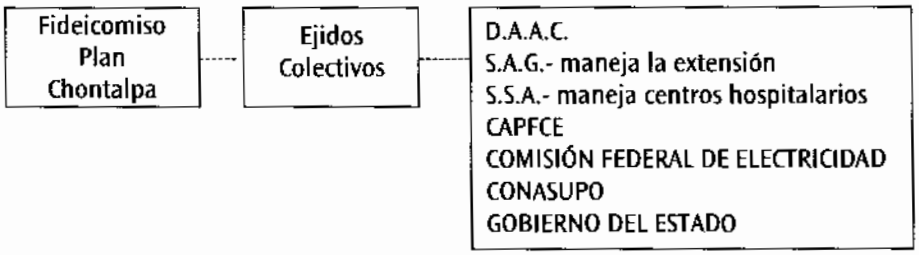
33. El Plan Chontalpa es muy interesante desde el punto de vista de como se manejaron los recursos e interaccionaron diferentes organismos federales y estatales para llenar los objetivos. La reestructuración de la tenencia de la tierra, una actividad pre-requisito al desarrollo de la región, la hizo 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 fue la siguiente:



34. El Banco Interamericano de Desarrollo que dio 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 fue 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 fue de 25,000,000 millones de pesos inicialmente y hasta 1973 se han erogado 52,000,000 millones de pesos. 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 cápita es otro indicador del desarrollo de la región. En 1968 el ingreso per cápita era de 900.00 pesos, o sea aproximadamente 5,000.00 pesos por familia. En 1973 el ingreso per cápita fue de 1,200.00, lo cual hasta el momento no es muy alentador.

Cuadro I

Producción agropecuaria de la Zona de Chontalpa

1968	1.5
1969	4.1
1970	18.6
1971	40.3
1972	46.0
*1973	56.0
	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 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 fue generado directamente por el Plan Chontalpa. Se trajeron expertos de 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 fue 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. [9]

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 fue 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 (natural para un programa en su etapa inicial), pero la porción de este crecimiento que correspondió de 1971 a 1973 fue 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

---

[9] 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.

valor de las materias primas que se emplearon en la producción, se calcula[10] 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 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".

---

[10] 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:

AÑO	BENEFICIO	$
1968	1.5/ (1.10)	= 1.4
1996	4.1/ $(1.10)^2$	= 4.0
1972	4.6/ $(1.10)^5$	= 28.6
1973	(56) $(1.10)^6$	= 31.6
1974	(56) (1.16) $(1.10)^7$	= 33.0
1987	(56) (1.16)2/ $(1.10)^8$	= 35.2
1987	(56) (1.16)14/ $(1.10)^{20}$	= 66.5
		780.1

Notar que la inversión, sin contar la presa, fue de 775 millones de pesos

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 fue 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, fue 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 fue un plan de desarrollo agropecuario diseñado por la Comisión del Grijalva y donde el objetivo fue 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. Fue 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 a 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 explotar, 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 (Artículo3°). 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^2; 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, el objetivo de la Comisión es el siguiente:

"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 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." [12]

---

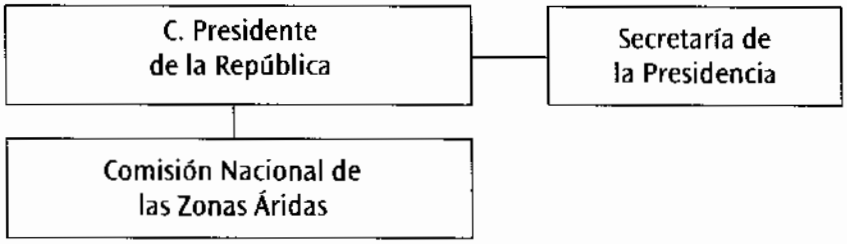
[11] Diario Oficial. Decreto por que se crea la Comisión Nacional de las Zonas Aridas. Gobierno Federal de México, D.F., sábado 5, diciembre 1970.

[12] Ibid.

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 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 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 COMISIÓN NACIONAL
DE LAS ZONAS ÁRIDAS

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:

I. 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 sí sola, con la colaboración (financiamiento) de instituciones del 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 cómo 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 hace una contribución.

78. La Comisión, en sí, se comprende de cuatro subdirecciones 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 tornar 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 personas, 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 Aridas 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 éstos.

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 fue 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:

CONCEPTO	MILLONES DE PESOS
Construcciones y urbanizaciones	280
Terrenos	84
Gastos administrativos	47
Total	411

82. Al terminar el periodo 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 fue 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 fue 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 fue 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 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 disfrutan 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".[13]

88. Además fue 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 concurran 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 fue de 221 millones.

---

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

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

El total de subsidios en 1962:	$ 2,300,000	Ingresos mercantiles
	1,900,000	Fletes
	$ 4,200,000	Total
El total de subsidios en 1970:	$ 28,200,000	Ingresos mercantiles
	27,900,000	Fletes
	$ 56,100,000	Total
Total en 10 años: 1962-1971:	$60,300,000	

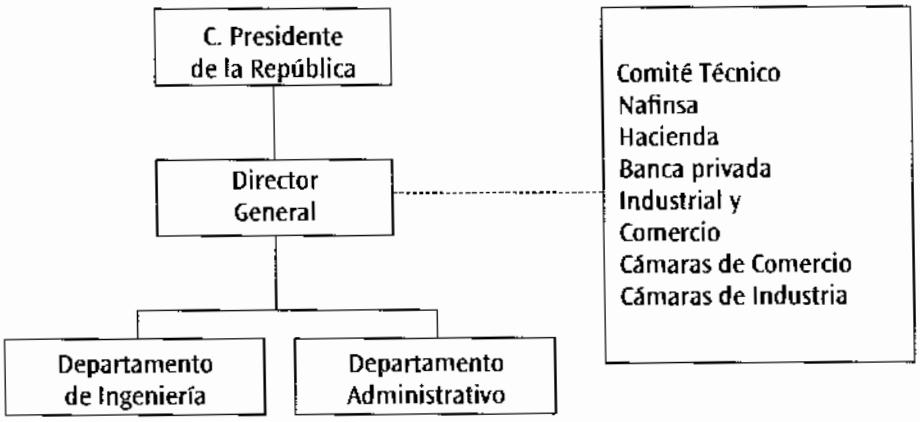
Los productos nacionales que han crecido más han sido los alimenticios.

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 habría 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 fue una organización nueva y no una reestructuración o expansión de las instituciones que existían y, por lo tanto, fue 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:

CONCEPTO	MILLONES DE PESOS
Capital (equipo, maquinaria y edificios)	379
Valor de la Producción	3, 712
Valor agregado	702
Salarios	200
(promedio de $13,000 por trabajador)	

96. Un criterio evaluativo es el comportamiento de los productos mexicanos en las fronteras, que ha crecido de 434 millones de pesos en 1961 a 1,934 millones de pesos 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 fue 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 satisfacer 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 qué dependió de los trabajos de la Comisión directamente y qué de otros factores.

99. En este momento se puede apreciar que el caso del PRONAF es un ejemplo de cómo 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 fue 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 fue 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) pasivo, 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 fue 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 éstos 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 crísis 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 fue 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 fue 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.[14] 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 Barkin y Timothy King[15] el objetivo económico nacional es:

AÑO	PAÍS	ÍNDICE
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

[14] 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 al respecto.

[15] Barkin, David y King, Timothy. "Regional Economic Developent: The River Basin Approach in Mexico." The University Press. Cambridge 1970.

"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,[16] 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 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

[16] Carrillo Arronte, Ricardo. Et al. La Estrategia...op. cit.

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 colocan en la categoría a), con algunos aproximándose a la b). Así es como el Plan Chontalpa, la Comisión Nacional de las Zonas Aridas, 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 evaluan 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 éste, la región resuelve sus problemas internos".[17]

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 profesor 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."

---

[17] Notas parentéticas adicionales.

114. En México se han usado variadas estructuras macro 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 Aridas. 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 traduciendo 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 en 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, éstos se han dedicado por lo general a proveer las regiones con infraestructura, para que luego la integración económica y social ocurra por sí misma. Si el hecho de proveer infraestructura va, 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 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

[18] "Parques industriales fantasma", que existen en Tenango, Nezahualcoyotl, El Oro, etc.

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. Cuál 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

ésta 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 restricción 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 conocedores 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 reservan 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. Apéndice

LISTA DE CARACTERÍSTICAS 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 abajo.

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 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 asignados a la comisión de su personalidad e influencia?, o ¿dependen 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 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 elige el director? ¿Se prepara uno dentro de la organización?.

m) Escala organizacional: ¿óptima económicamente?.

n) Financiamiento:
¿Cómo se generan los ingresos?
¿Hay autonomía financiera?
Ingresos de impuestos
Grado en que la autoridad regional puede recurrir al mercado financiero.

o) Inversión ¿Cómo 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) Número 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 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 retroalimentación?.

n) Implementación: grado en que se siguen las directivas.

o) Longevidad y supervivencia; ¿Depende de cambio de gobierno?.

VI. Bibliografía

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. La Estrategia del Desarrollo Regional de México: Evolución Magnitudes Perspectivas. Plan Lerma Asistencia Técnica, México s/f.
5. Diario Oficial. Decreto por que se crea la Comisión Río Grijalva. México D. F.
6. Diario Oficial. Decreto por que se crea la Comisión Nacional de las Zonas Áridas 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 REGIONALIZACIÓN BAJO CRITERIOS CULTURALES

Por: Dr. **Humberto** Tapia Sánchez

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN 117

1. La Investigación 117
2. Métodos 117
3. Limitaciones del estudio 118
4. El Concepto de cultura como criterio de regionalización 118
5. Definición del problema 119

II. PERFIL HISTÓRICO 120

III. DESCRIPCIÓN DE LA VIABILIDAD DE UN PLAN DE DESARROLLO INTEGRAL EN RELACIÓN AL MEDIO GEOGRÁFICO Y HUMANO 127

1. El medio geográfico 127
2. El medio humano 129

IV. DESCRIPCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN ACTUAL DEL PLAN HUICOT 130

V. ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DEL PLAN HUICOT 137
1. Concepto de administración 137
2. Concepto de objetivos 138
3. Concepto y función de la planeación 139
4. Proceso de desarrollo de estrategias 140
5. Organización 142
6. Dirección y coordinación 145
7. Implementación de operaciones 146
8. Institucionalización de la organización 147
9. Instrumento de control 149
10. Impactos sobre los beneficios del plan 150

VI. CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS PARA INVESTIGACIONES SUBSIGUIENTES 152

VII. ANEXO: ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE PLAN HUICOT Y EL PATRIMONIO INDÍGENA DEL VALLE DEL MEXQUITAL 161
1. El estatus organizacional 161
2. El vocal ejecutivo 162
3. Facilidad de comunicación 162
4. La función política-representativa 163
5. Disposición de recursos financieros 164
6. Recomendaciones 164

VIII. BIBLIOGRAFÍA 168

I. Introducción

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. MÉTODOS

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 quinto subsistema el medio ambiente socio-cultural en el que se desarrolla la acción administrativa, así como el medio ambiente físico que tiene un marcado impacto sobre los esfuerzos de la organización para lograr sus 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 la 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 Coral, la Tepehuana, la Mexicanera y la Mestiza. Resulta más 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, en 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) ¿ Cuál 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) ¿ Porqué regionalizar con criterio cultural?

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

7. Los antecedentes de interacción de españoles con las poblaciones que ocupan la Región Huicot data del año de 1524, cuando Francisco Cortes de Buenaventura tuvo el primer contacto con miembros de las tribus Coras y Huichol. Nuño de Guzmán en los años 1530-31 efectúo 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 fue ocupada la Mesa del Nayar y fueron los jesuitas encomendados de evangelizar a los indígenas, quienes ejercieron una influencia predominante entre los Coras,

infundieron en su sistema religioso ciertos valores de la religión católica. Este esfuerzo no culminó en la evangelización católica de los indígenas ya que los jesuitas 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 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 éste 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 jesuita y el movimiento armado. La información más completa que se tiene acerca de la vida de estas comunidades fue 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, Taxcaringas, Santiago Teneraca, Milpillas

Chico, Milpillas Grande, Santa María Ocotlán, San Francisco Ocotan 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 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^2, 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 fue establecido el 8 de julio de 1960. En esa fecha el Presidente Adolfo López Mateos delineó los principios 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".[1]

14. El gobierno no considera que el fin de obtener un nivel económico y socio-cultural promedio nacional puede 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 previniendo los conflictos que se susciten como efecto de fricciones interculturales.

15. El Centro Coordinador Cora-Huichol se desarrolló según el método de los demás centros coordinadores de la república, con una gran misión qué cumplir y una gran escasez de recursos financieros para implementar. La consecuencia lógica del funcionamiento del centro coordinador, bajo las condiciones mencionadas, fue que su contribución al logro del objetivo de desarrollo integral fue de poca significación a pesar de los esfuerzos y las buenas intenciones del personal muy competente que elaboró 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] Redd, Barbara Karen. Los Huicholes. I.N.I. S.E.P. México 1972. p. 53.

"La solución de nuestro problema indígena no esta en conservar indio al indio ni en indigenizar a México, sino en mexicanizar al indio."[2]

"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 autentico beneficiario de la riqueza, es principio y objetivo de justicia social, que favorece, sin exclusión a la población indígena."[3]

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 nacional, bajo normas de justicia social, en que el indio y el no indio sean realmente ciudadanos libres e iguales."[4]

---

[2] Cárdenas, Lázaro. Los indígenas Factor de Progreso. Educación, revista de pedagogía y orientación sindical. México 1940. P.I.

[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 la Política Indigenista. Revista América Indígena, n° 3,1967, México.

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 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 Tehuanes, así como de mestizos que cohabitan con los indígenas en la misma región. El enfoque de PLAT fue 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 formalizo en 1969 el Comité Interestatal para el Desarrollo de 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 mendiante 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 denomino "Plan Huicot" cuya implementación fue 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^2, se localiza en la Sierra Madre Occidental en el extremo de la Cuenca Lerma-Santiago y comprende parte de los Estado 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. Descripción de la viabilidad de un Plan de Desarrollo Integral en relación al medio geográfico y humano

21. Las posibilidades de lograr un desarrollo socio-económico 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, contratando sus profundos cauces con las cimas de montañas que se elevan a más de 3, 000 metros 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 Teponahuaxtla, 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 Atarango y de la parte alta de Chapalanga, ya en los límites del área Huichot.

"En cuanto a los ríos que de tiempo atrás han venido labrando la abrupta zona objeto de este trabajo, se tiene: 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, obstáculos formidables para la vida de relación." [5]

23. De esta descripción se deriva como factor esencial la necesidad de comunicación terrestre como prerequisito para lograr el desarrollo de la región. Una red de caminos que interconmuniquen 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 la diversas comunidades, quienes no sólo mejorarían con su capacidad para sobrevivir, sino que los caminos representan posibilidades

---

[5] Arreguin, Manuel y Rosales Hernández, Mónico. PLAT Operación Huicot. Plan Lerma Asistencial Técnica, Guadalajara, Jalisco mayo de 1966.

de interacción social con personas ajenas a la región y el inicio de un proceso de aprendizaje necesario para capacitar tanto a 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. Descripción de la organización 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 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 Transporte;
    f) Secretaría de Obras Públicas;
    g) Secretaía de Recursos Hidráulicos;
    h) Secretaría de Salubridad y Asistencia: Servicios Coordinados de Salubridad y Asistencia, Comisión Constructora e Ingeniería Sanitaria;

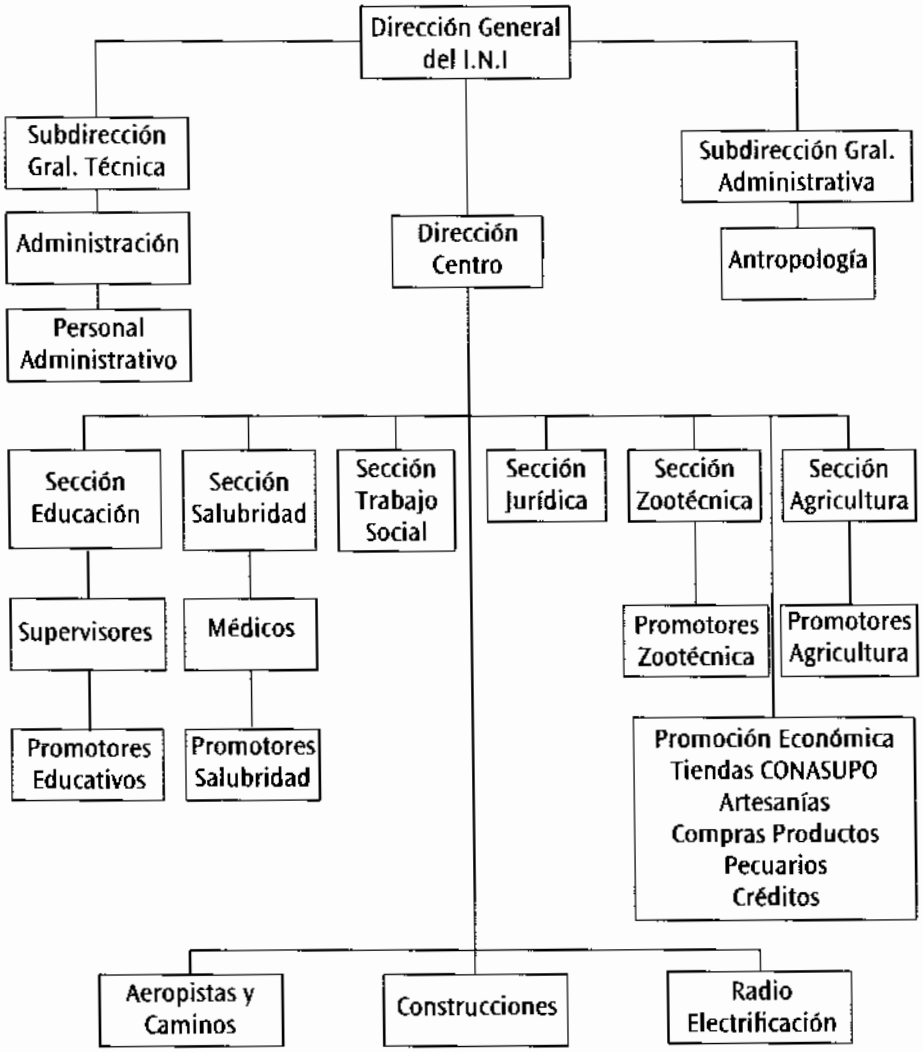
i) Secretaría de Agricultura y Ganadería: Dirección de Conservación de Suelos y Agua, Dirección de Extensión Agrícola, Dirección de Sanidad Animal, Dirección de Avicultura y Especies Menores, Dirección de Ingeniería Agrícola, Comisión de Fruticultura;
j) Banco Regional de Crédito Agrícola de Occidente;
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, originalmente del Instituto Nacional Indigenista. Las estructuras organizacionales de los dos centros son muy similares. Comparando las dos estructuras se pueden observar

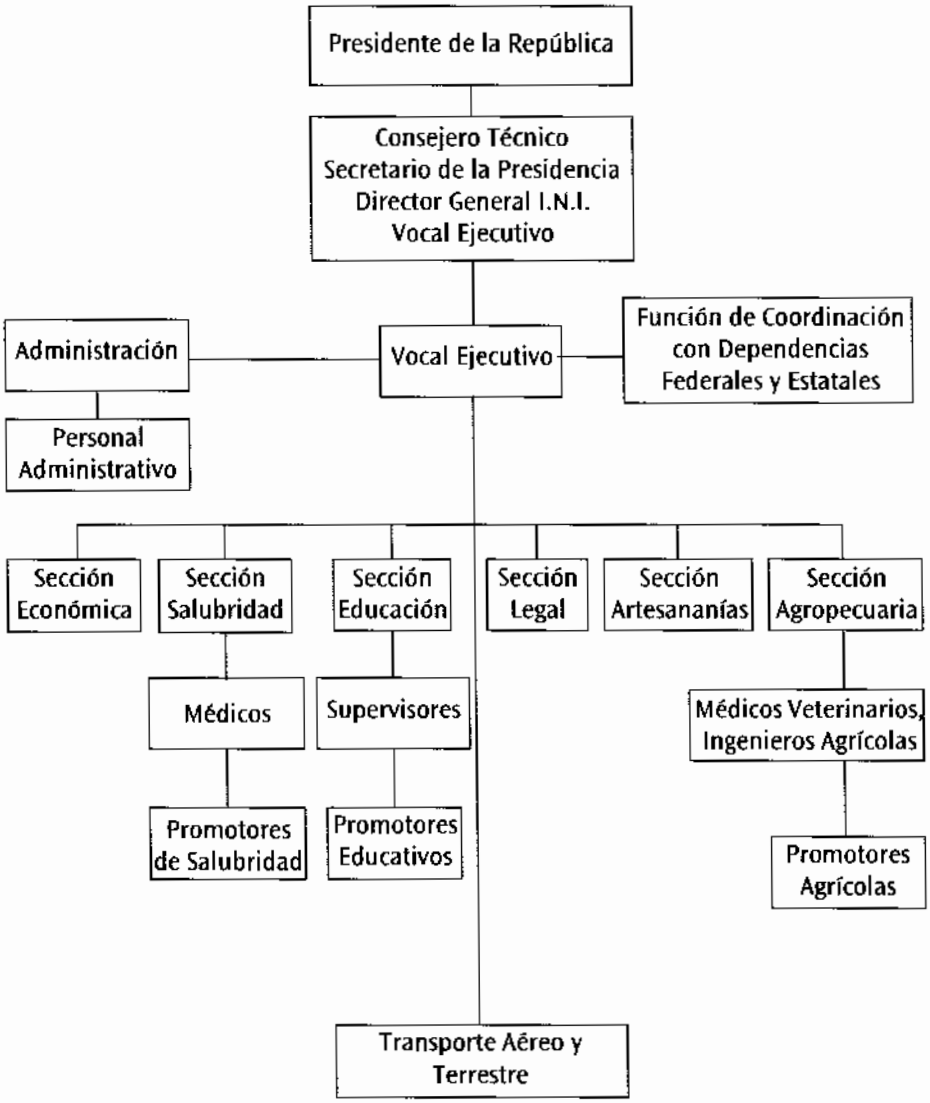
que el Consejo Técnico del Centro Coordinador de la Región Huicot se integró agregando a la Dirección General del Instituto Nacional Indigenista una función de control implementada por la Secretaría de la Presidencia que tiene comunicación directa con el Señor Presidente de la República. La función administrativa 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 : Rfeed, Barbara Karen. EL I.N.I. y los Huicholes. SEP-INI México 1972. p. 52.

INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA
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 fue suprimida y promoción económica fue substituída por las secciones de economía y artesanías. Las secciones de agricultura y zootecnia fueron integradas a una sola 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 fue desplazada a las instituciones bancarias, 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 fue 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 dependecias del Gobierno Federal, y la colaboración que puedan prestar los Gobiernos de los Estados de Jalisco y Nayarit". [6]

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

30. Es importante mencionar que el Vocal Ejecutivo, que 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. Análisis y Evaluación de la Administración 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, mediante la realización de objetivos bien definidos.

34. La administración actual de 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, Coras y Tepehuanes. Este objetivo por su generalidad, no funciona como criterio orientado en la asignación de los recursos y actividades para el desarrollo. Es necesario, para lograr productividad, eficiencia y significación en las 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 y desarrollo integral a corto, mediano y largo plazos. 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 fenómenos de perversión de objetivos, que pueden describirse, como la realización de actividades, por parte de las dependencias federales, con el sólo objeto de prestar 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 una 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 especialidades ejecutivas, 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 Área Huicot al medio extraregional.

3. CONCEPTOS 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 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 educación 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 Área 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 Occidental (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 decisión 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

sirve 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 dio origen, y en las secretarías de las dependencias quienes asignan el presupuesto y tienen la autoridad para permitir los avances para obtener 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 Secretario 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, no tiene la legitimización de funciones administrativas para desempeñar efectivamente al 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 confirmación 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 de 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, muy probablemente sea poco efectiva. 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 ejerzan 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, 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 etnico-política de la región, pudieran reducirse conflictos internos y permitirse 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. Desde el 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 cómo 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 anteriores dos subsistemas (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 se pretende elevar. En virtud de que no existen 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 injerencia 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 Área 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 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. INSTRUMENTO 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 con base en 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 evolutiva 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 las 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 BENEFICIOS DEL PLAN

53. Los grupos indígenas del Área 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 de 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 proporcionar 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-económico para lograr los objetivos de desarrollo. Las razones que fundamentan las 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 asimilar 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 existen en 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 federal, mientras que a la vez requieren un sistema unificado de administración que funcione independientemente del aparato burocrático federal. Para lograr ésto 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 doctrinar 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) objetivo 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

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

[8] Wallace, Anthony F. C. Culture and Personallity. Random House. New York 1969.

con objeto de que ellos puedan asimilar efectivamente los elementos innovativos necesarios para obtener niveles más elevados de desarrollo.

d) Debe incorporarse una acción administrativa integral (en oposición a la dispersa que actualmente existe). Es necesario seleccionar a una persona con cualidades 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 estrategia 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 plazos, 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 da autoridad, responsabilidad y la obligación de reportar por la terminación del proyecto 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 evolucionada del proyecto 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 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 . Al terminar el proyecto, el personal de los grupos funcionales retorna a sus departamentos funcionales, para ser reasignado, o transferido a otras diversiones o programas de entretenimiento 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.

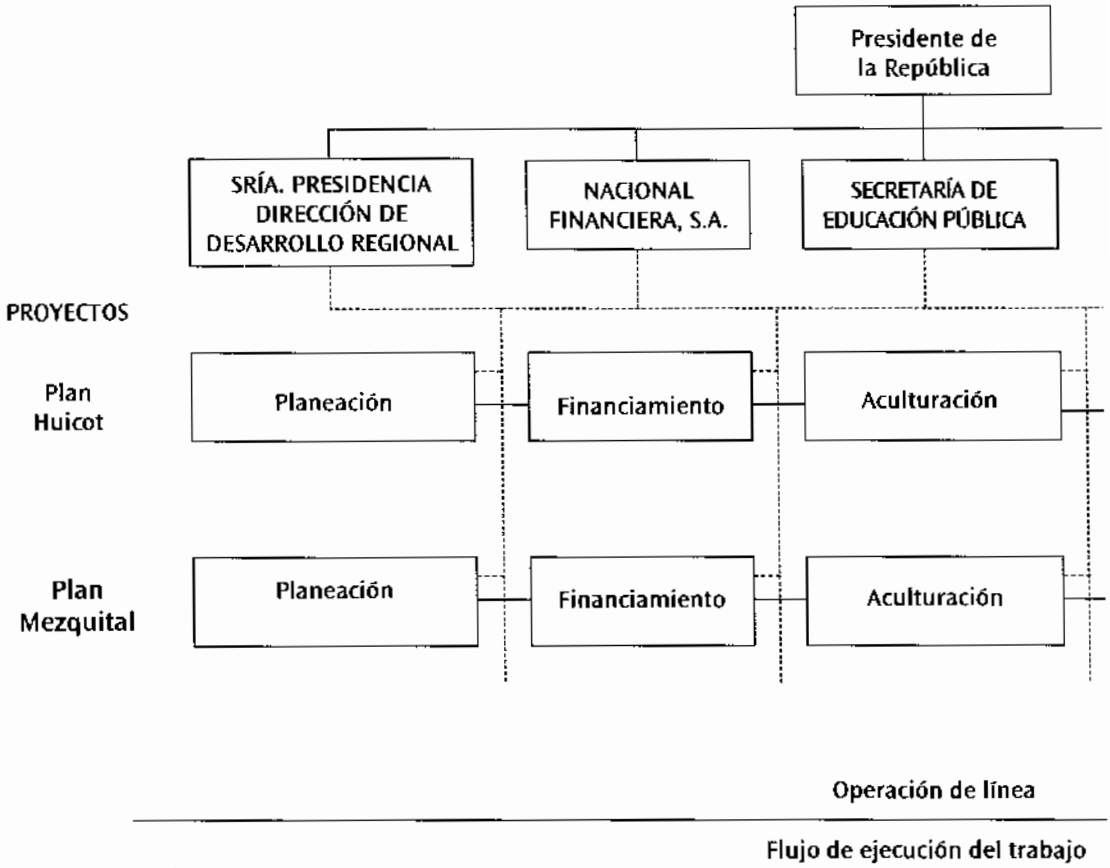
"La administración por objetivos o resultados del proyecto es fundamental a la manera de pensar y trabajar en una organización de tipo matriz. El grupo organizacional de personal ejecuta el trabajo operacional de línea hasta terminar el proyecto. El personal funcional departamental da asistencia de apoyo 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 trampa de relaciones en lugar de una relación lineal 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. [9]

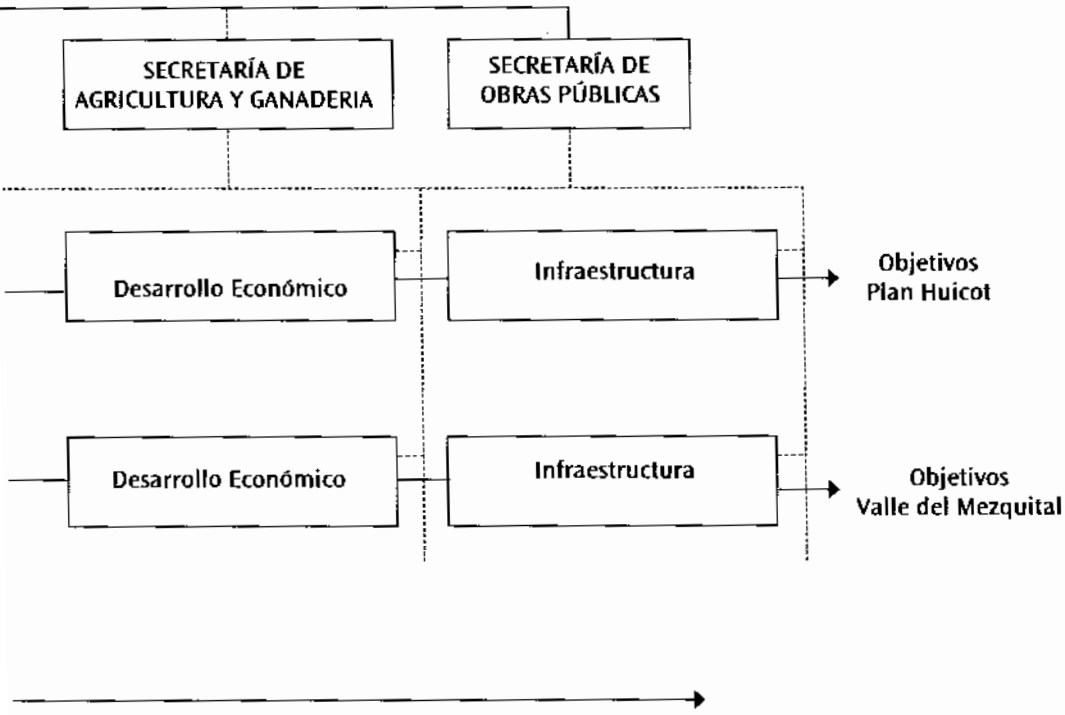
---

[9] Mee, 1969.

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



Fuente. Mee, John F. 1969.


SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y GANADERIA
SECRETARÍA DE OBRAS PÚBLICAS
Desarrollo Económico
Infraestructura
Objetivos Plan Huicot
Desarrollo Económico
Infraestructura
Objetivos Valle del Mezquital

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:

ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE PLAN HUICOT Y EL PATRIMONIO INDÍGENA DEL VALLE DEL MEZQUITAL

1. 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 da 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 entre 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 pueden 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 requiere. 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 de 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 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 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 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. De 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 especialicen en reclutar y seleccionar en toda la república al personal idóneo para ocupar los puestos administrativos de los planes regionales culturales. Las corporaciones trasnacionales utilizan este concepto que denominan "Equipo de Cazadores de Cabeza".

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 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 esto 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 puedan realizar las dependencias federales, y muchos Estados tienen 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 orientación 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 prosperidad 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. Bibliografía

1. Aguirre, Beltrán, Gonzalo. Un postulado de Política Indigenista. Revista América Indígena. n. 3, 1967, México, D.F.
2. Arrreguin, 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 JURÍDICOS DE LA REGIONALIZACIÓN DENTRO DE LOS ESTADOS

Por: Lic. **Raúl** Zárate Machuca

ÍNDICE

I. NATURALEZA DEL ESTADO FEDERAL 173

1. Características del Sistema Federal Mexicano 174

II. ALGUNOS FUNDAMENTOS JURÍDICO-POLÍTICOS DE LA REGIONALIZACIÓN 182

III. CONCLUSIONES 189

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 dio en México como una corriente política en un estado unitario que pretendió descentralizarse formalmente.

6. El federalismo desde 1824 fue 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 fue 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, pues la dificultad de gobernar el extenso territorio mediante un sistema central, teniendo en cuenta la diferencia de productos, de climas, de costumbres, necesidades, fue 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 tiente marcadamente político porque el federalismo, como ya se dijo, fue la bandera del partido liberal y el centralismo del conservador, lo que hizo qu 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 fue necesario echar 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 éstos aceptan.

13. Si el municipio es una forma de descentralización, débese a que constituye una forma espontanéa 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 lo 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 instituidos 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 fue uno de los motivos 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 después 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 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 éstos, y por los de los Estados, en lo que a su régimen interior se refiere 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 si a 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 realizarán 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 descentralización 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 pluralistica del estado como una influencia unificante para las unidades menores."

II. Algunos fundamentos jurídico-políticos de la regionalización

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 materiales 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 da 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 disfrutan 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 esto 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 atravesaban 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 solo 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. Solo 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 federales 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 u 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 hayan 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, 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 ejerzan 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 aparte 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, procurando 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 programen y ejecuten los Estados. Que haya reformas constitucionales a nivel federal y local otorgando atribuciones más definitivas 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 REGIONALIZACIÓN POLÍTICA

Por: Lic. **Adalberto** Saldaña H.

ÍNDICE

I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN, ORGANIZACIÓN DE UNA SOCIEDAD 195

II. ANTECEDENTES 199

III. SITUACIÓN ACTUAL 203

IV. EVALUACIÓN 208

V. ALTERNATIVAS 219

VI. PROPOSICIÓN 233

VII. IMPLEMENTACIÓN 246

VIII. ANEXOS 253

1. Cuadros estadísticos 253
2. ¿Qué piensa la provincia del Centralismo? (un muestreo representativo) 274

IX.- BIBLIOGRAFÍA 279

I. Planteamiento de la cuestión, organización 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 este el poder) a través de desagregar la materia pública en legislativa, judicial y ejecutiva (y subdividir especialmente este 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 materiales y territoriales, 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 decisión 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 poder 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, sino 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 es 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 vio influenciada, como es natural, por el estado del conocimiento y de la ideología prevaleciente, 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 fue 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]

9. Por lo tanto, se dejó la división territorial en sus principios previos, y a ésta se le impuso una forma distinta de organización política-

---

[1] O' Gorman, Edmundo. Historia de las Divisiones Territoriales de México. Edit. Porrua, 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.

jurídica en la Constitución de 1824,[4] 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, fue *sui generis* en cuanto a que no unía un grupo de Estados con una previa vida independiente, sino que fue 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 nacía y que debía progresar en contra de los intereses del *status quo* de las fuerzas conservadoras. Fue 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).

---

[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.

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 de 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 períodos históricos de levantamientos continuados del siglo XIX, sólo fueron reprimidos por un gobierno central fuerte con Porfirio Díaz, que logró la estabilidad del país. Si ésta fue rota por la Revolución de 1910 y la década que le siguió, fue 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 conciente, 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 política-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 vio 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. Situación 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. 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 han sido atraídos a ella por sus altos niveles de vida y desarrollo) los que condicionan la capacidad administrativa tan dispar a 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%[6] 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

---

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

[6] Véase la afirmación del cambio en este año a favor de gastar más fuera del D.F. en NAFINSA, El Mercado de Valores, enero, 1974, México.

total (estimada en 58 millones para este año). El gasto público federal en el D.F. es del 25%[7] aproximadamente del total, 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 pesos en el D.F., y en menor proporción de sus alrededores, es una subestimación del real neto, mientras que el de 54.00 pesos 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 veintidós veces mayor a la de todas las entidades federativas juntas (sin contar el Distrito Federal).[8]

---

[7] Ibid.

[8] 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 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 fue 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 de las unidades atípicas como el Estado de México, y algunos grandes municipios; así el Estado en mención

Si bien 75% de los egresos federales irán a los Estados y territorios,[9] 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).[10]

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 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 cuáles 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

---

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 de pesos). (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).

[9] NAFINSA, El Mercado de Valores, México enero 14, 1974 Véase: Cuadro VII.

[10] Véase: cuadros III y IV.

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 capacitación 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 fue que el desarrollo administrativo se condicionó a las directrices del centralismo político.

---

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

IV. Evaluación

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

[12] Particularmente frente a la complicación de que el federalismo también representa en la participación un mecanismo de negociación social, aceptando la diversidad y la riqueza del diálogo y aun de la confrontación, misma base que recoge la marxista lucha de clases; se trata del derecho fundamental a influenciar, distinto a la modalidad de las tradicionales instituciones electorales del derecho al voto, y del derecho a organizarse, especialmente para las clases más menesterosas.

24. Como medios que son el federalismo y el centralismo, difícilmente pueden considerarse que sean buenos o malos siempre, sino que dependerá de los objetivos, recursos y circunstancias externas, para determinar en qué radica la eficiencia 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 efectos funcionales, y existe una ética contextual, también hay que considerar que hay principios trascendentales; y el bienestar colectivo debe limitarse por un respeto a los más altos valores morales y sociales.

26. Es inobjetable que una situación de organización socio-política, que condiciona otras estructuras, como la administración en este caso, debe valorarse en razón de los resultados que logra. Y estos resultados en relación con el 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 en 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 fe en su capacidad de perfeccionamiento.

28. De acuerdo con los términos funcionales, es preciso valorar cual es la aportación diferencial que hacen al bienestar 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, represente la solución coyuntural adecuada a los requerimientos del México actual. Sí podría argumentarse que cuando se instituyó formalmente, y aún largo tiempo después,

tal vez no era la solución correcta a las circunstancias, políticas y económicas (aunque en términos democráticos siempre lo fue),[13] ahora sí lo es; por lo que debe revivirse la institución federalista en la práctica, facilitada porque ya cuenta con toda la legitimación jurídica y social.

37. Las razones político-históricas de integración, unidad y tranquilidad y estabilidad, y aún 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 la 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.

---

[13] 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.

[14] Véase: cuadros II y III.

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 competencia y se ha congestionado e hipertrofiado, al racionalizar las dimensiones de los centros administrativos. Se ha pretendido, como recientemente, aún desconcentrar administrativamente, pero conservando el poder. Sin embargo, aun la descentralización administrativa, sólo crea problemas políticos que comprometen la autoridad de los gobernantes locales y la operatividad del sistema. Además, resulta contradictoria la utilización de medios centralizantes, propios 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 resultados 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 provocado una creciente y necesaria participación del sector público en la sociedad (con una población que se ha triplicado 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.[15] 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 falta de coordinación.

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.

42. Todo eso se hizo en un esfuerzo rebuscado para evitar seguir la alternativa aparente, lógica y accesible de distribuir 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 fue 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]

[15] Si 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.

[16] Véase: cuadros I y II.

[17] Véase: cuadros V y VI.

No puede argumentarse la falta de capacidad de absorción de recursos de los Estados y los Municipios, porque la capacidad administrativa necesaria para la elaboración de proyectos y la 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 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 fue 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 fue y es considerablemente ineficiente, absorbiendo recursos exagerados que tenían un alto costo de oportunidad social en un país pobre, y con muy altas demandas[18]; 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

[18] Véase: cuadros VIII y IX.

cumplían su cometido, que tampoco lograban hacerlo a su vez, por lo que sin aumentar la 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, fomentando 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, 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 ésto para 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 en 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 éstos, 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 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

[19] Véase: cuadros III y IV.

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 y 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.[20]

---

[20] Artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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 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 la solidaridad colectiva de aceptar que influenciamos y somos influenciados, que existe una interacción social de la cual no podemos escapar viviendo en comunidad. 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 institucionales, 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 predominan, 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

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

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 públicos, que son los principales promotores de las acciones (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, actuan 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 Cuencas Hidrológicas, que realizan sus propias acciones con su presupuesto, o semi-autónomos en que si bien tienen presupuesto propio para realizar una labor de coordinación o planeación, las acciones las ejecutan las diversas dependencias 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 constituidas, convirtiéndose en rivales políticos naturales, actuando 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 cauces 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 estructural organizativo de carecer de línea de mando o autoridad, en un medio acostumbrado a la jerarquización vertical de arriba 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, por que 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)[22] 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

[22] 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.

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 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. Proposición

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. Aún más importante que ésto (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 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 cuál 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 a 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, 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; (quien 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 da poder económico, también da 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 fue 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 fue 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 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, aún cuando no correspondan a todos los ingresos que de ellos de 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 gasta, 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 súper estructura administrativa).

81. Se recuerda que el problema más importante del desarrollo socio-económico es de organización, puesto que aún con los escasos recursos con que se cuenta en México, éstos 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 dentro de regiones también estables y permanentes, que formaban el territorio de las entidades federativas.

"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." [23]

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

---

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

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 la posibilidad 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.[24] Esta constituye la verdadera regionalización: 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 manejarlo 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

---

[24] Art. 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
[25] Pichardo Pagaza, Ignacio 10 Años ...op. cit. p.160.

sucedido con el centralismo, las consecuencias del segundo no sólo son 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.

86. Debe de 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 sinergético 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 hayan fuertes gobiernos locales no implicará el debilitamiento del federal, sino el límite de 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 vació de poder, que como en el 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.

87. Debe buscarse que los Estados como entidades, participen en las decisiones administrativas federales,[27] 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.

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,

---

[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 sólamente 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.

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 aún 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 debe buscarse que el Federalismo 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 éstos 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]

---

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

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, 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. Implementación

92. Existen dos procesos, de lo que hay, 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.

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 plazos, 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 aún 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 sobrecrecimiento de la burocracia, considerando que entre más lejos se encuentre el

[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 Excélsior, México D.F. mayo 29 de 1974.

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 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 tiene; 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 funcional 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 multifuncional,[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 complementaridad en las acciones y recursos. Estos mecanismos tal vez sean necesarios por un periodo de tiempo, debido a que probablemente existe un abismo mayor entre los municipios y sus gobiernos estatales, que entre éstos y la federación, debido sobre todo a la desagregación que implican más de 2500 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.

---

[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 el Desarrollo Urbano, Regional y Nacional, Instituto de Desarrollo Urbano y Regional, Toluca, Méx. 1974.

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 mecanismos de orientación y supervisión de resultados y 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 un proceso de toma de decisiones que darán lugar a estas 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 control por áreas, mientras que a los estados se delegarán las funciones de ejecución y operación de los programas. A demás, 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 de 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 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA

Cuadro No. I

DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS TOTALES
ENTRE LOS NIVELES DE GOBIERNO. AÑOS 1929-1962

	TOTAL	FEDERACIÓN		ESTADOS		D.F.		MUNICIPIOS	
Años	Miles de 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

continúa

	TOTAL	FEDERACIÓN		ESTADOS		D.F.		MUNICIPIOS	
Años	Miles de pesos	monto	%	monto	%	monto	%	monto	%
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

finaliza

Fuentes: Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos. "La Democracia en México", González Casanova Pablo. Serie Popular Era, quinta edición.

Cuadro No. II

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

	GOBIERNO FEDERAL		ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS		DEPARTAMENTO DEL D.F.	
AÑO	INGRESOS	EGRESOS	INGRESOS	EGRESOS	INGRESOS	EGRESOS
1955	7,148,800	8,973,400			631,939	
1956	8,083,300	8,914,000			797,747	
1957	8,259,000	10,068,000			816,704	
1958	9,027,200	11,616,200			937,323	
1959	9,546,500	11,124,200			1,027,341	787,949
1960	11,232,500	15,422,700			1,349,407	1,193,698
1961	11,620,100	14,268,800			1,528,380	1,253,071
1962	13,000,800	15,675,500			1,704,346	1,639,782
1963	14,853,600	18,567,100			1,841,472	1,979,819
1964	17,659,100	23,265,900			2,111,436	2,690,001
1965	20,394,300	29,759,100			2,232,118	1,646,960
1966	21,024,200	28,143,500			2,554,312	2,077,726
1967	24,346,000	30,902,100			2,756,555	2,677,137
1968	31,964,779	35,594,336			3,198,952	3,440,903
1969	36,144,947	43,407,764			3,912,099	4,199,737
1970	41,344,447	47,971,101	44,095,427		4,213,002	4,034,953
1971	50,200,200	55,815,000	48,093,000	65,545,000	4,521,133	3,484,430
1972	54,744,200	77,230,000	68,637,000	71,538,000	6,238,090	7,035,168
1973	89,380,723	102,830,000	84,498,000	99,793,000	9,725,754	8,20,440
1974	114,128,000		116,832,000		11,287,800	

Fuente; 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.

	ENTIDADES FEDERATIVAS		MUNICIPIOS		P.N.B. MILES DE MILL. DE PESOS
AÑO	INGRESOS	EGRESOS	INGRESOS	EGRESOS	
1955			289,209	316,300	54.8
1956			334,045	378,300	58.2
1957			376,291	435,385	62.7
1958			432,919	487,646	66.2
1959	1,554,644	2,480,415	494,768	544,327	68.1
1960	1,846,844	2,893,459	576,392	660,019	73.5
1961	1,827,269	3,028,598	613,559	724,678	76.0
1962	2,216,865	3,355,019	675,931	749,808	79.5
1963	2,452,153	3,837,111	742,238	807,830	178.5
1964	2,867,111	4,402,192	889,273	953,661	199.4
1965	2,971,648	4,764,218	1,016,146	1,064,515	212.3
1966	3,406,164	5,593,884	1,124,557	1,227,381	227.0
1967	3,652,931	5,906,773	1,233,903	1,308,220	241.3
1968	4,414,149	7,200,266	1,377,138	1,482,164	260.9
1969	4,593,884	8,362,647	1,550,157	1,777,391	277.4
1970	5,816,149	9,019,002	1,727,438	1,894,060	296.6
1971					307.5
1972					330.5
1973					400.0
1974					600.0

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

DESARROLLO COMPARATIVO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA

CUADRO No. III

DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS DE LA FEDERACIÓN POR EL AGENTE ADMINISTRATIVO QUE LOS EROGA (CANALES DE APLICACIÓN DEL GASTO) AÑOS 1970-1974 SECTOR FEDERAL

	1970			1971		
	Previsto	Ejercido	Participación en el total	Previsto	Ejercido	Participación en el total
1. Poder Legislativo	86	100	---	86	108	18.5
2. Secretaría de la Presidencia	79	374	0.3	79	311	43.1
3. Poder Judicial	109	98	---	117	114	11.4
4. Gobernación	165	152	0.1	136	139	62.6
5. Relaciones Exteriores	288	293	0.3	297	312	17.6
6. Hacienda y Crédito Público	836	2,418	2.2	865	2,943	38.4
7. Defensa Nacional	1,798	1,623	1.5	1,806	1,722	22.4
8. Agricultura y Ganadería	593	583	0.5	601	626	69.8
9. Comunicaciones y Transportes	1,620	1,641	1.5	1,772	1,785	14.5
10. Industria y Comercio	237	219	0.2	195	188	68.6
11. Educación Pública	7,947	7,817	7.2	8,566	9,445	24.5
12. Salubridad y Asistencia	1,477	1,649	1.6	1,605	1,700	49.6
13. Marina	823	724	0.7	850	816	36.0
14. Trabajo y Previsión Social	71	65	---	75	84	21.4
15. Asuntos Agrarios y Colonización	126	135	0.1	124	158	112.7
16. Recursos Hidráulicos	2,420	2,029	1.9	2,725	2,280	39.7
17. Procuraduría General de la República	71	72	---	66	67	25.4
18. Patrimonio Nacional	335	373	0.3	341	379	86.3
19. Industria Militar	133	96	---	117	73	20.5
20. Obras Públicas	1,801	2,061	1.9	2,206	2,206	75.6
21. Turismo	93	91	---	93	93	24.7
Suma Total de 21 Dependencias	21,008	22,613	---	22,722	25,549	---
Inversiones	2,216	6,654	6.2	2,465	5,917	89.5
Erogaciones Adicionales	3,006	12,187	11.3	3,381	12,257	45.0
Deuda Pública	1,804	11,225	10.4	2,194	12,092	10.0
Suma	7,804	30,066	---	8,040	18,164	---
Gasto Directo Gobierno Federal	28,134	52,679	---	30,762	55,815	---
Erogaciones adicionales de Organismos Descentralizados y Empresas propiedad del Gobierno Federal	44,095	56,582	61.0	48,893	65,545	61.4
Gasto Total de la Federación	72,229	109,261	100.0	79,655	121,360	100.0

Fuentes: 1970: Contaduría Mayor de Hacienda, "Comercio Exterior", Diciembre 1971.
1971-1972: Secretaría de Hacienda y C. P., Cuenta de la Hacienda Pública para 1972.
Estado N°. 11, Diario de Debates, Noviembre 1973.
1972-1973: "Comercio Exterior", Enero 1973.
1973-1974: El Mercado de Valores, Año XXXIII, N°. 51, Diciembre 17 de 1973.
"Examen de la Situación de México", N°. 576, Noviembre 1973, Banco Nacional de México.

1972			1973			1974
Previsto	Ejercido	Participación en el total	Previsto	Ejercido	Participación en el total	Previsto
92	128	39.1	110	120	8.5	121
178	177	0.5	311	311	0.5	398
139	127	8.6	161	165	2.4	173
191	226	18.3	271	299	10.4	438
367	367	--	459	459	0.2	448
1,565	4,072	160.1	2,263	2,830	25.0	2,829
2,237	2,108	52.8	2,674	2,743	2.5	3,121
1,274	1,061	16.7	1,528	2,002	31.1	2,006
2,329	2,044	12.2	2,811	2,831	0.7	3,348
286	317	10.4	407	483	18.6	514
10,539	11,760	11.5	14,542	15,112	3.9	19,113
2,172	2,543	17.0	3,020	3,294	9.1	3,706
1,277	1,110	13.0	1,489	1,534	3.0	2,019
104	102	1.9	151	168	11.4	198
238	336	30.7	524	670	27.9	705
4,335	3,642	16.0	5,000	7,000	40.0	7,865
77	84	9.0	122	127	4.1	145
455	706	55.1	760	1,253	64.7	993
97	88	9.2	135	135	0.0	152
3,227	3,874	20.0	5,000	6,229	24.6	5,704
118	116	1.6	164	168	2.0	218
31,317	34,988	--	41,902	47.933	---	54,214
5,837	11,213	92.0	5,536	7,318	32.2	8,358
6,151	17,766	188.8	24,071	25,528	6.1	27,810
11,439	13,263	16.3	17,872	22,051	23.3	23,746
23,427	42,242	---	47,479	54,897	---	59,914
54,744	77,230	---	89,381	102,830	---	114,128
68,637	71,538	55.6	84,498	99,793	48.6	116,832
123,381	148,768	100.0	173,879	202,623	100.0	230,960

CUADRO No. IV
DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS PARAESTATALES
AÑOS 1970-1974

SECTOR PARAESTATAL						
	ORGANISMO Y/ O EMPRESA	1971 ejercido presupuesto	1972 presupuesto	1972 ejercido	1973 estimado	1974 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 par 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.	Granos y fertilizantes de México	-	-	-	2,623	3,980
20.	Constructora Nacional De Carros de F.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-8aja California	-	-	-	207	227
26.	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores	10	-	-	-	-
	TOTAL (26 organismos y/o empresas)	65,675	68,637	70,082	99,793	116,832

* Falta determinar el presupuesto de 885 organismos y/o empresas, propiedad del Gobierno Federal, que suman un total de 911, según información de la Secretaría de la Presidencia.

Fuentes: Cuenta de la Hacienda Pública Federal.
1972: Estado No. 31, Diario de Debates, Cámara de Diputados, Noviembre de 1973.
1972, 1973 y 1974: El Mercado de Valores, Año XXXIII, No. 51, Diciembre 17 de 1973.

Cuadro No. V

DISTRIBUCIÓN 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	
	TOTAL Presupuesto de 29 Estados y 2 Territorios y el D.F.	8.838,070	100.0	10.112,676	100.0	12.668,448	100.0	18.196,615	100.0	

• La suma aproximada de 29 Estados y 2 territorios para 1974 será de 10,500, sin incluir al D.F.
Fuentes: Datos Estimados: Dirección General de Estadística, S.I.C.. Información Estadística de Estados y Territorios de la República Mexicana. Departamento de Estudios Hacendarios, Dirección General de Hacienda del Estado de México.

Cuadro No. VI
DESARROLLO COMPARATIVO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA.
DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.
AÑOS 1969-1974. (miles de pesos)

		1969		1970		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	2.28	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	

Fuentes: Anuario Estadístico 1970-1971. Dirección General de Estadística, S.I.C.

DESARROLLO COMPARATIVO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA
CUADRO N°. VII
DISTRIBUCIÓN DE LA INVERSIÓN FEDERAL POR ENTIDADES FEDERATIVAS
AÑOS 1972 – 1973 (Millones de pesos)

	Realizado 1972	Participación %	Autorizado 1973	Participación %	Variación %
Distrito Federal	8,787.3	25.4	11,560.4	20.8	31.6
Veracruz	3,658.6	10.6	4,786.0	8.6	30.8
Tamaulipas	1,979.3	5.7	2,886.7	5.2	45.8
México	1,888.3	5.4	2,592.9	4.7	37.3
Guerrero	1,082.1	3.1	9,395.1	4.3	121.3
Hidalgo	1,117.7	3.2	2,406.3	4.3	115.3
Michoacán	1,086.2	3.1	2,034.4	3.7	87.3
Tabasco	1,868.7	5.4	1,960.9	3.5	4.9
Sinaloa	832.4	2.4	1,796.7	3.2	115.8
Jalisco	941.3	2.7	1,735.4	3.1	84.4
Baja California (Estado)	1,008.2	2.9	1,682.7	3.0	66.9
Coahuila	907.6	2.6	1,650.6	3.0	81.9
Chihuahua	837.7	2.4	1,603.1	2.9	91.4
Sonora	1,110.8	3.2	1,545.4	2.8	39.1
Nuevo León	887.8	2.5	1,500.5	2.7	70.9

Oaxaca	886.4	2.6	1,478.3	2.7	66.8
Guanajuato	948.5	2.7	1,432.8	2.6	51.1
Chiapas	654.5	1.9	1,395.4	2.5	113.2
Puebla	562.8	1.6	1,040.6	1.9	84.9
San Luis Potosí	354.9	1.0	968.4	1.8	172.9
Colima	340.1	1.0	948.6	1.7	178.9
Baja California (Territorio)	357.1	1.1	812.5	1.5	127.5
Nayarit	230.4	0.7	785.2	1.4	240.8
Durango	334.9	1.0	776.2	1.4	131.8
Quintana Roo	313.2	0.9	619.4	1.1	97.8
Zacatecas	255.9	0.7	561.5	1.0	119.4
Campeche	217.6	0.6	515.6	0.9	136.9
Querétaro	316.5	0.9	521.7	0.9	64.8
Yucatán	475.4	1.4	481.5	0.9	1.3
Morelos	204.3	0.6	401.6	0.7	96.7
Tlaxcala	152.7	0.4	356.7	0.7	133.6
Aguascalientes	125.7	0.3	278.6	0.5	121.6
Total	34,714.9	100.0	55,511.7	100.0	59.9

DESARROLLO COMPARATIVO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA
CUADRO Nº. VII A

Según objeto de gasto – año 1972								
	Industrial	Participa-ción %	Bienestar Social	Participa-ción %	Transportes y Comunicaciones	Participa-ción %	Fomento Agropecuario Pesquero	Participa-ción %
Distrito Federal	831.3	7.2	4,945.8	53.5	1,117.2	14.2	896.7	18.1
Veracruz	2,847.7	24.8	205.5	2.2	480.2	6.1	125.2	2.5
Tamaulipas	1,090.6	9.5	193.2	2.1	287.9	3.7	395.4	8.0
México	685.9	6.0	577.2	6.3	412.8	5.3	203.0	4.1
Guerrero	217.4	1.9	434.4	4.7	301.3	3.8	125.7	2.6
Hidalgo	561.7	4.9	115.0	1.3	321.6	4.1	116.5	2.2
Michoacán	304.9	2.7	130.2	1.4	396.0	5.0	234.1	5.1
Tabasco	1,509.2	13.1	37.8	0.4	174.4	2.2	141.5	2.9
Sinaloa	170.4	1.5	112.4	1.2	230.2	2.9	317.8	6.4
Jalisco	235.4	2.1	149.5	1.6	337.9	4.3	184.8	3.7
Baja California (Estado)	112.5	1.0	272.7	3.0	160.3	2.0	454.1	9.2
Coahuila	363.8	3.2	166.7	1.8	252.2	3.2	116.3	2.4
Chihuahua	190.0	1.7	186.6	2.0	318.0	4.0	142.3	2.9
Sonora	228.9	2.0	106.6	1.2	568.1	1.2	197.2	4.0
Nuevo León	342.5	3.0	131.9	1.4	321.2	4.1	80.5	1.6
Oaxaca	130.8	1.1	197.4	2.1	322.2	4.1	232.4	4.7
Guanajuato	485.6	4.2	138.3	1.5	230.0	2.9	87.9	1.8

Chiapas	253.1	2.2	105.4	1.2	220.9	2.8	75.1	1.5
Puebla	161.6	1.4	134.3	1.5	190.5	2.4	76.4	1.6
San Luis Potosí	105.0	0.9	45.4	0.5	119.3	1.5	74.5	1.5
Colima	144.4	1.2	28.2	0.3	106.9	1.4	60.6	1.2
Baja California (Territorio)	52.6	0.4	49.8	0.5	203.0	2.6	38.5	0.8
Nayarit	29.8	0.2	66.0	0.7	69.2	0.9	61.4	1.2
Durango	66.6	0.6	65.6	0.7	104.8	1.3	95.2	1.9
Quintana Roo	19.9	0.2	137.2	1.5	112.0	1.4	36.0	0.7
Zacatecas	19.8	0.2	70.8	0.8	68.0	0.9	85.1	1.7
Campeche	67.8	0.6	31.3	0.3	101.3	1.3	17.0	0.3
Querétaro	100.5	0.9	50.8	0.6	78.6	1.0	82.9	1.7
Yucatán	58.0	0.5	234.6	2.5	137.0	1.7	43.3	0.9
Morelos	42.3	0.4	48.0	0.5	71.7	0.9	42.3	0.9
Tlaxcala	32.4	0.3	48.5	0.5	24.3	0.3	47.5	1.0
Aguascalientes	18.2	0.1	22.3	0.2	37.5	0.5	46.6	0.9
Total	11,480.7	100.0	9,239.4	100.0	7,876.5	100.0	4,947.8	100.0

Fuentes: Echeverría Alvarez ,Luis. III Informe Presidencial, México 1973:
"Examen de la Situación Económica de México". Banco Nacional de México;
Nº. 576. Vol. XLIX, Noviembre 1973.

DESARROLLO COMPARATIVO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA
CUADRO No. VIII
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN GASTOS CORRIENTES Y GASTOS DE CAPITAL EN EL GOBIERNO FEDERAL AÑOS 1965-1974

GASTOS CORRIENTES							
Periodo	Total	Suma	Gastos admon.	Intereses de la deuda	Transferencias	Núm. clasificados	Distrib. porcentual
1965	28,263.1	16,143.3	7,705.0	1,838.6	8,407.2	192.5	57.1
1966	28,380.7	17,594.8	8,870.8	2,485.4	6,002.4	236.2	62.0
1967	28,018.2	18,894.1	9,524.4	2,740.6	6,378.8	250.3	67.4
1968	32,593.8	21,689.1	10,724.6	3,338.7	7,342.2	285.6	66.5
1969	39,485.1	25,866.0	12,054.9	3,721.6	9,763.0	326.5	65.5
1970	40,202.7	24,372.2	12,541.0	4,538.6	6,945.4	349.2	60.6
1971	41,316.6	27,120.7	13,441.4	4,931.6	8,479.2	268.5	65.6
1972	123,381.0	72,596.0	50,199.0	16,365.0	7,150.0	15,247.0	58.8
1973	173,879.0	111,134.0	66,822.0	19,451.0	10,164.0	34,148.0	63.9
1974	202,890.0	134,936.0	62,854.0	12,752.0	26,505.0	32,825.0	66.5

Fuentes: 1965-1971: "Indicadores Económicos", Banco de México, S.A., vol. I No. 8, Julio 1973.

GASTOS DE CAPITAL					
Suma	Inversión física	Inversión financ. +adquis	Otros gastos de cap.	Adeudos de Ejercicios anteriores	Distrib. porcentual
10,119.8	5,452.7	4,525.9	141.2		35.8
8,765.9	5,866.8	2,786.6	112.5		30.9
9,124.1	8,102.5	894.3	127.3		32.6
10,904.7	8,109.8	2,379.0	416.1		33.5
13,619.1	10,190.6	3,244.4	184.1		34.5
13,093.1	9,821.1	3,140.3	130.7	2,737.4	32.6
11,006.6	8,002.2	2,121.9	882.5	3,189.3	26.6
34,420.0	25,285.0	9,135.0	--	--	27.9
43,294.0	34,630.0	8,664.0	--	--	24.9
67,954.0	52,392.0	15,562.0	--	--	33.5

DESARROLLO COMPARATIVO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA
CUADRO No. IX
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN GASTOS CORRIENTES Y GASTOS DE CAPITAL EN EL SECTOR PARAESTATAL Y EL GOBIERNO DEL D.D.F. 1971-1972

	DEPARTAMENTO DEL D.F.			
	EJERCIDO		DIFERENCIAS	
	1971	1972	ABSOLUTOS	%
Gasto total	4,464	7,009	+ 2,545	+57.1
Total gasto corriente	2,304	2,990	+686	+29.8
Compra de bienes y servicios para administración	1,747	2,181	+434	+24.8
Costo directo de administración	1,747	2,181	+434	+24.8
Servicios personales	1,138	1,544	+406	+35.7
Adquisiciones	319	332	+13	+4.1
Servicios generales	290	305	+15	+5.2
Gasto por servicio de deuda	--	--	--	--
Intereses de la deuda pública	65	155	+90	+136.5
Transferencias	177	214	+37	+20.9
Erogaciones especiales	315	440	+125	+39.7
Total de gasto de capital	2,120	3,971	+1,851	+87.3
Inversión física	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
Amortización 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.

	SECTOR PARAESTATAL			
	EJERCIDO		DIFERENCIAS	
	1971	1972	ABSOLUTOS	%
TOTAL	65,545	71,538	+5,993	+9.1
I. Gasto corriente de operación	40,031	45,412	+5,381	+13.4
1. Costo directo de operación	34,631	39,329	+4,698	+13.6
a) Servicios personales	12,804	14,778	+1,974	+15.4
b) Adquisición de bienes	10,063	11,616	+1,553	+15.4
c) Otras erogaciones	11,764	12,935	+1,171	+10.0
2. Erogaciones derivadas de ingresos por cuenta de terceros	3,660	4,281	+621	+17.0
3. Intereses de operación	1,740	1,802	+62	+3.6
II. GASTOS DE CAPITAL	14,263	15,961	+1,698	+11.9
1. Obras públicas y construcción	10,044	9,847	-197	-2.0
2. Inversiones financieras	45	47	+2	+4.4
3. Erogaciones recuperables	4,174	6,067	+6,067	+45.4
III. AMORTIZACIÓN DE DEUDA	11,251	10,165	-1,086	-9.7

Fuentes: Cuenta de la Hacienda Pública Federal para el año de 1972; Estado No. 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 a favor del actual sistema; funcionarios y políticos de larga experiencia manifestaron que:

   a) El centralismo disumulado es el indicado para México, porque es el punto de equilibrio político del país (que "concuerda" 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. Aún se puede descentralizar administrativamente si se mantiene el poder por el gobierno Federal.

d) La única limitación señalada fue 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, cuenten con la aprobación de estos gobiernos locales.

4. En otros dos Estados, la posición de los funcionarios fue 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 fue 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 disparador 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 suficiente.
   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 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. Fue 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, aún cuando en es último todavía existe 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, constituyen lo mejor del país: y si en éstos, existe una ligera mayoría a 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 podría 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 del contexto psicosocial que establece al centralismo: un impedimento para concebir mundos mejores, y un poderoso aliado para afianzar el conservadurismo conformista que deja las cosas como están, no vayan a perder aún 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.

IX. Bibliografía

1. Diario Excélsior, 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. Porrua, 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.

LAS ENTIDADES FEDERATIVAS COMO REGIONES: LA SECRETARÍA DE OBRAS PÚBLICAS

Por: Lic. **Antonio** Vélez Torres

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN 285

II. ANTECEDENTES, MARCO JURÍDICO Y ATRIBUCIONES DE LA SECRETARÍA DE OBRAS PÚBLICAS 290

III. OBJETIVOS 294
1. Programa de desarrollo rural 296
2. Programa de carreteras 296
3. Programa de carreteras urbanas 297
4. Programa de aeropuertos 297
5. Programa de vías férreas 298
6. Programa de conjuntos y corredores industriales, turísticos y comerciales 298
7. Programa de instalaciones deportivas 300
8. Programa de edificios para el Gobierno Federal 301
9. Programa de bibliotecas populares 301
10. Programa de parques naturales 302
11. Programa de infraestructura para el transporte para la integración del sistema político- administrativo del país 303

IV. LA REFORMA Y DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y LA SECRETARÍA DE OBRAS PÚBLICAS 305
1. Cambios en la estructura orgánica 309
2. Cambios en los procedimientos 317

V. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS CENTROS SOP 318

VI. CONCLUSIONES Y TENDENCIAS 323

VII. ÍNDICE DE DIAGRAMAS 328

VIII. BIBLIOGRAFÍA 329

I. Introducción

1. En estricto sentido, los planes y políticas de desarrollo se consideran regionales si corresponden a una región específica sin formar parte de planes para otras regiones o de políticas nacionales globales o sectoriales; aunque de involucrarse objetivos nacionales, será siempre de manera parcial puesto que están proyectados para una región determinada sin considerar los problemas similares de otras regiones del país, o las implicaciones de los mismos.[1]

---

[1] Stóhr, Walter B., El Desarrollo Regional en América Latina: Experiencia y Perspectivas. Ed. SIAP. Trad. del inglés de María del Carmen Feijóo. Argentina 1972. p. 26.

2. Del mismo modo,

> *"una región es una área geográfica identificable, con una estructura particular de sus actividades económicas en relación a un conjunto de condiciones asociadas, físicas y/o biológicas y/o sociales, con alto grado de homogeneidad y cierto tipo de relaciones internas y externas."*[2]

3. En México, país de Constitución federal que otorga autonomía formal (de lege) al nivel subnacional más elevado en este caso las entidades federativas y al nivel municipal, la regionalización se ha efectuado, de primera intención, adoptando la división política representada por los Estados de la República. Posteriormente se diseñaron numerosas regionalizaciones en atención a diversos criterios y objetivos; en los últimos tiempos se ha dejado sentir una fuerte corriente de opinión a favor de volver a adoptar a los límites estatales - al margen de los problemas de homogeneización que pudieran presentarse y que se resolverían con mecanismos administrativos,[3] como el marco de referencia de los programas de desarrollo regional, garantizándoles, para tal efecto, un mayor

---

[2] Walter, Isaid, "Regional Science, The Concept of Region and Regional Structure" en Papers and Proceedings, The Regional Science Association, Vol. 2, 1956. Apud. Flores de la Peña, Horacio, et.al. Bases para la planeación económica y social de México. Siglo XXI, México 1966. p. 218.

[3] Pues, "es perfectamente posible hacer compatible el respeto a nuestros propios Estado de Derecho y bases políticas, con la eficacia de la acción administrativa, y de la planeación, como instrumento de desarrollo. Zorrilla Martínez, Pedro." El nuevo federalismo y la Constitución Mexicana, PRI, Monterrey, N.L., México 1973. p. 16.

grado de autonomía ya no solamente formal, sino también de facto; lo que concretamente significa el perfeccionamiento del federalismo mexicano;[4] perfeccionamiento en que, por otra parte, la presente administración ha puesto especial empeño:

"En los últimos tres años -dice Moya Palencia-[5] se ha acentuado la naturaleza dinámica de nuestro federalismo. El Presidente Luis Echeverría conduce una estrategia de gobierno cuyo rasgo característico es la descentralización.

"La administración federal al impulso del Presidente de la República lleva a cabo una reforma profunda que tiene como imperativo arraigar a los servicios públicos federales en las comunidades. Un programa de desconcentración por regiones y entidades, acordado por el ejecutivo en abril de 1973,[6] está en plena operación a fin de actuar con elasticidad para atender simultáneamente las variantes necesidades de la República.

"La descentralización ha sido impulsada con perseverancia. Se han establecido comités coordinadores de desarrollo en las entidades, que

---

[4] A este respecto, Manuel Moreno Sánchez, hace algunos años, señalaba que: "Los estados de la Federación han ido siendo cada vez menos soberanos, y libres, cayendo dentro de la centralización política que hemos vivido agudamente desde el año de 1917. "Ahora que comienzan a hacerse esfuerzos por descentralizar la industrialización y por extender el desarrollo, a fin de que no siga concentrándose mucho de lo que es México en su población, en su riqueza y su cultura, esa descentralización tropieza con el obstáculo de la centralización política que la ha originado". Véase: Moreno Sánchez, Manuel. Centralización política. Apud. Crisis política de México, Extemporáneos, México 1970. pp. 163-165.

[5] Moya Palencia, Mario. Federalismo y Descentralización Administrativa. Xerografiado, s/f. pp. 18-20.

[6] Infra.

refuerzan la descentralización industrial con apoyo financiero y técnico a fin de canalizar crecientes inversiones a la periferia y constituir nuevos polos de desarrollo.

"Las zonas deprimidas han sido objeto de programas especiales. Está en pleno funcionamiento una comisión intersecretarial que coordinada con diversos gobiernos estatales promueve un plan integral de aprovechamiento de las extensas zonas desérticas, que pese a sus limitaciones físicas, son asiento de numerosos grupos humanos, así como múltiples organismos para el apoyo de grupos indígenas y marginados, forman parte del esfuerzo de la federación por lograr la homogeneización social.

"Igual propósito de desarrollo equilibrado orienta la esmerada atención federal a los centros de cultura de los Estados. La ayuda a las universidades y tecnológicos se ha multiplicado, junto con la ampliación del esfuerzo educacional, para que toda la población del país disfrute igualdad de oportunidades en este campo".

4. Efectivamente,

"el federalismo es -dice Tena Ramírez-[7] *en esencia, un fenómeno de descentralización"* .

y

"la clave de todo sistema político, afirma Lipson, es la elección entre mantener el poder en el centro o dispersarlo en las localidades, su centralización o descentralización...".[8]

---

[7] Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México 1970. p. 45. Apud. Moya Palencia, Mario. Federalismo... op. cit. p. 1.

[8] Lipson, Leslie. Los grandes problemas de la Política, Ed. Limosa, Wiley. México 1964. p. 458. Apud. ibid.

5. La descentralización política operada por el federalismo puede considerarse también como un criterio, absolutamente válido, para regionalizar con fines de desarrollo económico y social. Pues como aclara el maestro Zorrilla Martínez:

"No es el caso repetir las bien conocidas argumentaciones, por lo demás muy fundadas en la realidad socioeconómica en el caso de México, para justificar la conveniencia de hacer planeación a nivel regional".

Es bien evidente que la frontera norte del país, por comparación con la península Yucateca, o el bajío al lado de la península de Baja California, resaltan recíprocamente como regiones diversas, con problemas distintos y con necesidad de soluciones diferenciadas en función de realidades diferentes.

"Pero en lo que sí conviene insistir es que tan real como la existencia geoeconómica de diversas regiones, es el hecho y el derecho de los Estados miembros de la Federación, es decir, la división política de México".[9]

6. Políticamente, el federalismo se opera a través de la delimitación de competencias federales y locales, implementándose, asimismo, mediante dos administraciones distintas: la administración federal y la de cada una de las entidades federadas.

"En suma, el federalismo por su descentralización política, realiza la más completa descentralización administrativa." [10]

---

[9] Zorrilla Martínez, Pedro. El Nuevo Federalismo y la Constitución Mexicana, PRI, Monterrey, N.L. México, 1973. p. 17.

[10] Moya Palencia, Mario, Federalismo... op. cit. p. 7.

7. Por lo demás, un gobierno federal se enfrenta, de manera creciente, a la traducción de problemas locales en problemas nacionales, que en consecuencia, entrañan la intervención federal a través de sus órganos administrativos, consiguiendo mediante la coordinación con los organismos estatales la consecución de los objetivos nacionales. [11]

II. Antecedentes, marco jurídico y atribuciones de la Secretaría de Obras Públicas

8. Por disposición del Presidente Benito Juárez, el 23 de febrero de 1861 se integró la administración pública con cuatro ministerios, entre los cuales se contaba con la Secretaría de Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas. Fue hasta el régimen de Porfirio Díaz cuando, el 13 de mayo de 1891, se separó Fomento de las labores específicas de Comunicaciones y Obras Públicas. La Secretaría continuó denominándose así hasta el 1° de junio de 1917 en que se cambió por Secretaría de Comunicaciones únicamente; sin embargo, el 25 de diciembre de ese mismo año adoptó nuevamente su anterior denominación hasta el 23 de diciembre de 1958 en que el Presidente Adolfo López Mateos decretó la separación de las funciones de comunicaciones de las de obras públicas, creando para el efecto, una Secretaría de Estado para cada ramo. [12]

---

[11] Ibrid. p. 10.

[12] SOP, órgano informativo. Año VI, N° 72, México marzo 1972, p. 5.

9. El marco jurídico[13] de la Secretaría de Obras Públicas está delimitado, en primer lugar, por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y ordenamientos de carácter administrativo,[14] que, de manera general, reglamentan el funcionamiento de la administración pública mexicana y los que de manera particular delimiten y dispongan las atribuciones y competencia de esta Secretaría.

---

[13] Ibid. p. 70 y Diario Oficial de la Federación, del 28 de enero, 11 de marzo de 1971 y 5 de abril de 1973.

[14] Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (1958); Ley sobre Construcción de Caminos en cooperación con los Estados (1934); Ley de Expropiación (1936); Ley de Vías Generales de Comunicación (1940); Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado "B" del artículo 125 (1963); Ley de Inspección de adquisiciones (1965); Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas (1966); Código Fiscal de la Federación (1967); Ley General de Bienes Nacionales (1969) y Ley Federal de Reforma Agraria(1971). Reglamento sobre Construcción de Caminos en Cooperación con los Estados(1937); Reglamento de la Emisión y Manejo de los Empréstitos de Bonos de Caminos de los Estados Unidos Mexicanos(1940); Reglamento para la Instalación de Anuncios y de Obras para Fines de Publicidad en las Carreteras Nacionales(1940); Reglamento del artículo 46 de la Ley de Vías Generales de Comunicación(1940); Reglamento de Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de Fondos Comunales y Ejidales(1959); Reglamento Interior de la Secretaría de Obras Públicas (1964); Reglamento de Escalafón para los Trabajadores de la Secretaría de Obras Públicas(1964); Instructivo de Reglamento de Escalafón para los Trabajadores de la Secretaría de Obras Públicas(1964); Reglamento de la Ley de Inspección de Contratos y Obras públicas(1967). Decreto de 21 de abril de 1967 por el cual desaparece la Comisión Nacional de Caminos Vecinales y se otorgan las funciones de ésta a la Secretaría de Obras Públicas. Acuerdo que modifica y adiciona el publicado en 1970, por el que se constituyó un fideicomiso encomendado a Nacional Financiera S.A. para los estudios y fomento de conjuntos, parques y ciudades industriales en las entidades federativas de la República. Acuerdo por

10. Las atribuciones[15] de la Secretaría de Obras Públicas, marcadas por el artículo 11 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, son las siguientes:

1. Construir, reconstruir y conservar los edificios públicos, monumentos y todas las obras de ornato realizadas por la Federación, excepto las encomendadas expresamente por esta ley a otras dependencias;

2. Proyectar, realizar directamente o contratar y vigilar, en su caso, en todo o en parte, la construcción de las obras públicas, de fomento o interés general, que emprenda el Gobierno Federal, por sí o en cooperación con otros países, con los Estados de la Federación, con los municipios o con los particulares, y que no se encomienden expresamente a otras dependencias;

3. Conservar directamente o contratar y vigilar la conservación en todo o en parte, de las obras de propiedad federal, de uso común

---

el que se establecen las bases para las reformas administrativas del Sector Público Federal (1971); Acuerdo para el establecimiento de unidades de programación en cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado; Organismos descentralizados y Empresas de participación Estatal(1971). Acuerdo por el que se dispone que los Titulares de cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado deben procurar dar la atención que requiere el programa de reforma administrativa de su dependencia (1973). Acuerdo por el que se dispone que las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de participación Estatal de la Administración Pública Federal procedan a implantar las medidas necesarias, delegando facultades en funcionarios subalternos, para la más ágil toma de decisiones y tramitación de asuntos (1974). Y otros ordenamientos de carácter jurídico y administrativo; condiciones generales de Trabajo (1964); Bases y Normas Generales para la Contratación y Ejecución de Obras Públicas(1970).

[15] Manual de Organización del Gobierno Federal 1973, Dirección General de Estudios Administrativos, Secretaría de la Presidencia, México 1973. p. 276.

o destinadas a un servicio público de jurisdicción federal o en cuyo uso y aprovechamiento intervenga el Gobierno Federal en cooperación con autoridades o empresas extranjeras, con los Estados de la Federación y con los municipios o con empresas o particulares mexicanos;

4. Establecer las bases y normas y, en su caso, intervenir para la celebración de contratos de construcción y conservación de obras federales o de las que señala este artículo, o asesorar la dependencia a que corresponda expresamente la obra;

5. Construir y conservar los caminos federales;

6. Construir y conservar los puentes federales, incluso los internacionales;

7. Construir y conservar los caminos y puentes, en cooperación con los gobiernos de las entidades federativas, con los municipios y particulares;

8. Construir aeropuertos federales y cooperar con los gobiernos de los Estados y las autoridades municipales, en la construcción y conservación de obras de ese género;

9. Construir vías férreas de jurisdicción federal;

10. Otorgar concesiones o permisos para construir obras que le corresponda ejecutar, y

11. Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

11. Es clara la importancia que para el desarrollo regional del país entrañan las funciones de esta dependencia, puesto que mejora, mediante la construcción de la infraestructura, la preparación regional para absorber nuevos factores de

producción, aumentando la demanda de consumo regional al generar ocupación y aumentando también la demanda de inversión regional al aumentar los incentivos para la inversión directamente productiva.

III. Objetivos

12. En su mensaje[16] de toma de posesión como Presidente de la República para el período constitucional 1970-1976, el licenciado Luis Echeverría Álvarez hizo público su programa de desarrollo económico, político y social; el cual puede sintetizarse de la siguiente manera: fortalecer la democracia política; reformar los sistemas educativos e impulsar la ciencia y la tecnología; mejorar la distribución del ingreso; humanizar la vida en los centros urbanos y en las regiones más apartadas; integrar los territorios marginados; modernizar las actividades agropecuarias, aprovechar óptimamente los recursos naturales; continuar mecanizando la economía; descentralizar la industria y hacerla más eficaz; aumentar la productividad general; hacer más ágil la administración pública; incrementar el ahorro nacional y la inversión productiva; impulsar el comercio exterior; afirmar los valores de nuestra cultura y defender siempre los intereses de la nación.

[16] SOP, Órgano informativo, Año VIII, No. 94, enero 1974,México, p. 6.

13. Este programa se ha venido instrumentando por los diferentes organismos del Poder Ejecutivo, de conformidad con las atribuciones correspondientes, señaladas por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

14. La Secretaría de Obras Públicas, en atención a lo anterior, resumió sus objetivos de la manera que a continuación se indica:

"coadyuvar al desarrollo económico y social del país; ordenar el propio proceso de organización del país en beneficio de la población urbana; complementar los elementos de bienestar social e infraestructura en las poblaciones que tengan más de 25,000 habitantes; llevar a poblaciones de entre 500 y 2,500 habitantes o cuando se junten a las de una población menor, caminos, aulas, agua potable, centros de salud, obras de pequeña irrigación, de mejoramiento del suelo y otras que permitan crear fuentes permanentes de trabajo en el medio rural; y realizar un programa con el mayor empleo posible de mano de obra y una buena parte del mismo exclusivamente con empleo de gente, a fin de coadyuvar hasta donde ello sea posible, a evitar el desempleo que constituye, a nuestro juicio, el problema número uno del país." [17]

15. Para el logro de estos objetivos, la propia Secretaría diseñó once programas,[18] a saber:

---

[17] Bracamontes, Luis Enrique, Programas de Trabajo y metas por alcanzar, SOP, Órgano Informativo, Año VII, No. 80, noviembre de 1972, México, p. 8.

[18] SOP, Órgano informativo, Año VII, No. 82, enero 1973, México, pp. 2-9.

1. PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL (MANO DE OBRA)

16. Mediante el empleo intensivo de mano de obra, se construyen bordos, caminos, aulas, obras mínimas de riego, de conservación de suelo y agua, de mejoramiento ambiental, de dotación de agua potable y drenaje, de instalación de pequeñas industrias, de vivienda campesina y otras obras necesarias para el desarrollo de las comunidades rurales. Aprovechando las brechas existentes en casi todo el territorio nacional, se construyen, también, utilizando la mano de obra de manera intensiva, caminos que no sólo comunicarán los poblados aun aislados, sino servirán a zonas actuales o potenciales de producción.

2. PROGRAMA DE CARRETERAS

17. Este programa se efectúa con miras a integrar, a corto plazo, la red básica federal; a incrementar la eficiencia de la misma construyendo caminos y ramales alimentadores; a incorporar al mercado amplias zonas productoras hasta ahora incomunicadas y a fomentar una mejor distribución del ingreso nacional. Conviene señalar que dentro del conglomerado de obras antes señalado, se construyen carreteras de vital importancia para diversos programas de desarrollo regional, tales como los de las Sierras de Chihuahua y Durango, en las que se han emprendido acciones para el aprovechamiento silvícola y la industrialización de diversas áreas; el de rehabilitación de la cuenca del Papaloapan; el de utilización de los recursos turísticos en diversos lugares del país.

3. PROGRAMA DE CARRETERAS URBANAS

18. Con esta acción se pretende integrar la red carretera nacional con las calles y avenidas de las ciudades y poblaciones, por donde atraviesa aquella; consiguiendo hacer más fluido el tránsito, homogeneidad en las características de los caminos y obviar numerosos problemas de tránsito. Cabe destacar que este programa se traduce en una importante acción del Gobierno Federal para vigorizar al municipio, ya que la construcción de la "carretera urbana" dentro del mismo, apoyará otras obras que coadyuven al ordenado desarrollo de las poblaciones y su remodelamiento; dichas obras se realizarán con fundamento en la plusvalía que generen, la cual se canalizará con un fideicomiso creado al efecto.

4. PROGRAMA DE AEROPUERTOS

19. En la actualidad se tienen registrados en México 351 aviones comerciales, 2,212 privados y 283 del gobierno.

    Durante el año de 1971 se transportaron 9 millones de pasajeros en 276,374 operaciones, lo que en términos relativos significó un aumento de 118% con respecto al año anterior, y si consideramos que la tasa media mundial es del 14%, podremos apreciar la importancia que el transporte aéreo está adquiriendo en nuestro país. Para cubrir estas necesidades, el programa de construcción de aeropuertos se enfrenta, por una parte, a la tarea de completar

el sistema de aeropuertos del país que continúa siendo deficitario. Este programa por lo demás, ha desempeñado un papel básico en la formación de nuevos polos de desarrollo turístico.

5. PROGRAMA DE VÍAS FÉRREAS

20. Los ferrocarriles, como es sabido, juegan una importancia determinante en el proceso de desarrollo, ya que el movimiento por este medio de transporte, en grandes volúmenes y en grandes distancias, es el más económico que puede obtenerse. En el caso de México, la red ferroviaria se extiende a lo largo de 19,700 km en sus rutas de intercomunicación y a lo largo de 4,600 km en vías auxiliares de maniobras y servicios. El flete movido en 1971 fue de 50 millones de toneladas netas en un recorrido promedio de 522 km, relación que se incrementa a una tasa anual del 5.5%. A la Secretaría de Obras Públicas corresponde la construcción de vías complementarias y la modernización permanente de la red.

6. PROGRAMA DE CONJUNTOS Y CORREDORES INDUSTRIALES, TURÍSTICOS Y COMERCIALES

21. Mediante el acuerdo presidencial que modifica y adiciona el fideicomiso en Nacional Financiera, S.A. para el estudio y fomento de conjuntos, parques, ciudades industriales y centros comerciales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1972,

"La Secretaría de Obras Públicas intervendrá en la planeación de las obras a que se refieren los apartados precedentes, a fin de coordinarla con la relativa a la infraestructura para el transporte y a la que se relaciona con metrópolis de desarrollo e intermedias. Asimismo corresponderá a la citada dependencia elaborar los proyectos relativos, intervenir directamente en la ejecución desde la primera etapa de construcción de las Ciudades, centros y conjuntos Industriales y Comerciales, supervisar las siguientes actividades:

"a) coordinará la colaboración de los sectores público y privado, para la mejor consecución de los fines propuestos;

"b) practicará los estudios técnicos fundamentales que servirán a la fiduciaria para el desempeño de sus funciones;

"c) practicará los estudios correspondientes para determinar la viabilidad de las obras a que se contrae este acuerdo y al efecto, tomará en cuenta los estudios de mercado que practique la fiduciaria;

"d) ejecutará las obras que en cada caso concreto determine el Presidente de la República, con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación o bien, con base en los créditos que para tal fin obtenga la fiduciaria;

"e) supervisará en el aspecto técnico, la realización de todas las obras que se emprendan".

Asimismo, se señala que la Secretaría de Obras Públicas intervendrá en la constitución

"de aquellos fideicomisos que para los efectos de este Acuerdo tengan que celebrarse".

22. En cumplimiento de esta disposición, la Secretaría que nos ocupa ha clasificado los 130 centros de población del país, que cuentan

con más de 20,000 habitantes. Esta clasificación distingue 14 grandes aglomeraciones a las que se ha dado el nombre de Metrópolis Regionales de Equilibrio; 30 Metrópolis intermedias; 12 localidades denominadas Centros Urbanos, en virtud de que el desarrollo de sus áreas de influencia es función del suyo propio y 74 Sub-Centros Urbanos, que constituyen el principio de aglomeraciones que en el futuro próximo, representarán un importante papel en el desarrollo regional del país. Al Área Metropolitana de la Ciudad de México y su zona de influencia formada por el sistema de ciudades Toluca-Pachuca-Puebla-Cuernavaca, se le da un tratamiento especial en consideración a sus características.

23. Sobre esta cimentación se desarrolla el Programa de conjuntos y corredores industriales y comerciales, de importancia evidente para el desarrollo equilibrado del país. Además de que la inversión no es cuantiosa puesto que se aprovecha la infraestructura ya existente, es recuperable vía los fideicomisos que se crearán al efecto. Durante la presente administración federal, se considera que 45 concentraciones se verán beneficiadas con este programa.

7. PROGRAMA DE INSTALACIONES DEPORTIVAS

24. Se pretende con este programa proporcionar a todos los jóvenes, especialmente a los de situación económica más precaria, las instalaciones adecuadas para la práctica del deporte y para la realización de actividades sociales. La Secretaría construye, en

atención a las características y necesidades del lugar, ciudades deportivas, centros deportivos urbanos y centros deportivos periféricos. Este programa se realiza en cooperación con los Gobiernos de los Estados.

8. PROGRAMA DE EDIFICIOS PARA EL GOBIERNO FEDERAL

25. El dominio de este programa es la construcción y conservación de oficinas de servicio público, aduanas y puertas fronterizas, gimnasios y auditorios, guarderías y estancias infantiles para dependencias del Ejecutivo, campamentos de conservación, obras para otras dependencias, y cancillerías y embajadas de México en el extranjero. Se incluye aquí la restauración de edificios y monumentos de valor artístico.

9. PROGRAMA DE BIBLIOTECAS POPULARES

26. Las bibliotecas son elementos esenciales en los esfuerzos educativos de un país, de ahí que el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Obras Públicas, construya edificios adecuados en diversos lugares, con fundamento en la concepción de que el aula encuentre su extensión en la biblioteca popular. Se busca construir edificios, aun en los más alejados parajes, que hagan agradable la lectura y permitan emprender otras actividades coadyuvantes al desarrollo de la cultura.

10. PROGRAMA DE PARQUES NATURALES

27. Por disposición expresa del Presidente de la República, con fundamento en las fracciones II y III del Artículo 11 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, fue creada la Comisión Nacional de Obras en Parques Naturales, de la Secretaría de Obras Públicas, con la finalidad de que exista un órgano coordinador de esa Secretaría con otras dependencias y organismos descentralizados, en materia de construcción de obras en parques naturales. La Comisión, como se verá más adelante, está integrada por representantes de diversas Secretarías y Departamentos de Estado y de la Confederación Nacional Campesina, y por los representantes de la Secretaría de Obras Públicas.

"Cuando se toma la decisión de establecer y acondicionar un parque natural, se tienen a la vista tres principales objetivos: primero, la conservación de la belleza natural del paisaje y la protección a las especies animales y vegetales; segundo, la captación de corrientes turísticas tanto nacionales como extranjeras, aprovechando el atractivo que ejercen esos recursos, y tercero, el mejoramiento económico de la población lugareña, a la cual se otorgará la administración de los servicios." [19]

28. Se ha firmado un acuerdo entre el Departamento del Interior de los Estados Unidos de América, la Secretaría de Obras Públicas de México y la Secretaría de Agricultura y Parques de Canadá, sobre

[19] Programa de Parques Naturales. SOP. Órgano informativo, Año VIII, Nº 88, julio 1973, México p. 6.

cooperación respecto a parques naturales y reservas equivalentes, y se tiene en estudio la creación de parques binacionales México-EE. UU.

11. PROGRAMA DE INFRAESTRUCTURA PARA EL TRANSPORTE PARA LA INTEGRACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO ADMINISTRATIVO DEL PAÍS

29. Del mismo modo que en el Programa anterior, se fundó institucionalmente en la Secretaría de Obras Públicas, la Comisión de Planeación de la Infraestructura para el Transporte, la cual tiene a su cargo, entre otras funciones,[20] la ejecución de este programa de singular importancia para la integración nacional.

30. El fortalecimiento del federalismo mexicano conlleva un mayor grado de coordinación entre los tres diferentes niveles de gobierno; coordinación que para ser efectiva requiere de una red de vías de comunicación modernas entre la capital de la República y cada una de las capitales de las entidades federativas, así como entre éstas y las cabeceras municipales.

31. La comunicación moderna entre el primer y segundo niveles quedó completamente integrada en diciembre de 1973. Por lo que se refiere al segundo nivel con respecto al tercero, se ignoraba hasta 1971 cuantas cabeceras municipales en cada entidad federativa carecían de esa clase de comunicación; el

[20] Infra.

nombre y ubicación de cada una de ellas y las distancias hasta la capital estatal.

32. Así las cosas, la Comisión realizó un detenido estudio, cuyas conclusiones principales se exponen, resumidas, a continuación: de las 2,377 cabeceras municipales del país, 772, es decir, el 33%, carecen de comunicación moderna con la capital de sus Estados, siendo en las zonas rurales mucho mayor la proporción (87%) que en las zonas urbanas y semiurbanas (11%). En Oaxaca, de todas las entidades, es donde la carencia es mayor (66%); le siguen Sonora (48%), Puebla (44%), Guerrero (32%), Durango (32%), Chihuahua (30%), Yucatán (30%), Chiapas (29%) y Veracruz (23%). Para comunicar a las 772 cabeceras municipales con sus respectivas capitales, es necesario construir aproximadamente 10,280 km. de caminos, quedando de este modo, integrado el sistema político-administrativo del país. Tarea objeto de este programa.

IV. La Reforma y Descentralización Administrativa y la Secretaría de Obras Públicas

33. La reforma administrativa no constituye una acción aislada, sino que es parte sustantiva de los programas de desarrollo emprendidos por el Estado. El apoyo político, obviamente, es condición definitiva para llevarse a cabo. En México,

"la reforma administrativa es parte de las transformaciones básicas que promueve el Titular del Poder Ejecutivo Federal para impulsar el desarrollo económico con justicia social, ya que el Estado debe estar en aptitud de realizar con la mayor eficiencia las atribuciones

que tiene señaladas, particularmente aquellas que están relacionadas con la Promoción del Desarrollo, la redistribución del ingreso y la menor dependencia del exterior". [21]

34. En la misma disposición el Presidente de la República declara:

"Que con la finalidad de analizar los alcances de la reforma administrativa promovida por el Ejecutivo a mi cargo, con fecha 4 del actual, se llevó a efecto un acuerdo colectivo con los titulares y asesores de las Unidades de Organización y Métodos de Programación, creadas por virtud de los acuerdos de 27 de enero y 27 de febrero de 1971, publicados en el Diario Oficial de la Federación del 28 de enero y del 11 de marzo del mismo año, respectivamente". [22]

En dicha reunión se concluyó:

"Que para lograr una mayor eficacia en la realización de dichas finalidades, resulta indispensable fortalecer los mecanismos de reforma..." .[23]

por lo que para tal efecto se hace necesario que

"los titulares de cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado deben procurar dar la atención que requiere el programa de reforma administrativa de su dependencia, presidiendo las Comisiones Internas de Administración y asesorándose directamente por las Unidades de

---

[21] Acuerdo por el que se dispone que los titulares de cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado deben procurar dar la atención que requiere el programa de reforma administrativa de su dependencia Diario Oficial de la Federación, jueves 5 de abril de 1973, p. 16.

[22] Ibid.

[23] Ibid.

Organización y Métodos y de Programación, con el propósito de garantizar y lograr una mayor eficacia en la ejecución de las decisiones tomadas en materia de reforma administrativa y lograr una adecuada coordinación de las medidas que se establezcan para el sector público en su conjunto". [24]

Esta disposición se hizo extensiva a los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

35. Todas estas medidas prueban, sin la menor sombra de duda, el interés que el Estado Mexicano tiene, en el perfeccionamiento de la administración pública como condición básica para acelerar el proceso de desarrollo económico y social del país. Es importante, sin embargo, señalar que, de entre estas preocupaciones destaca por su trascendencia el Acuerdo del Ejecutivo Federal donde considerando:

"Que técnica y legalmente no existe razón alguna para que tengan que seguir desahogándose en la capital del país un número innecesario de trámites administrativos rutinarios generados tanto en la operación misma de las entidades del Sector Público Federal como en la atención de las demandas de servicios de los particulares y de los propios servidores públicos que se originan en el interior del país." [25]

---

[24] Ibid.

[25] Acuerdo por el que se dispone que las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de la Administración Pública Federal, procedan a implantar las medidas necesarias, delegando facultades en funcionarios subalternos, para la más ágil toma de decisiones y tramitación de asuntos. Diario Oficial de la Federación, Jueves 5 de abril de 1973, p.15.

y que las entidades centrales del Gobierno Federal así como sus titulares deben contar con el mayor tiempo posible, se dispone que estos lleven a cabo

"... una efectiva delegación de facultades en funcionarios subalternos para la más ágil toma de decisiones, así como la ejecución y tramitación de los asuntos administrativos, en sus correspondientes ámbitos de competencia."

Del mismo modo:

"Las entidades a que se refiere el punto resolutivo anterior efectuarán los estudios respectivos para proceder a la delegación de facultades en los funcionarios de las distintas dependencias que operen en el interior de la República".

36. El anterior es el marco de referencia de la reforma y descentralización administrativas del Sector Público en México, cuyas instrumentaciones -a corto plazo – pueden ser resumidas de la siguiente manera: establecimiento en cada una de las dependencias del Poder Ejecutivo de: a) Comisiones Internas de Administración; b) Unidades de Programación; c) Unidades de Organización y Métodos y d) delegación de facultades en funcionarios subalternos, tanto en los órganos centrales como en los órganos regionales.

37. Estas medidas han empezado a operar en los órganos de la administración pública transformaciones sustanciales en sus objetivos, en su estructura orgánica, en su nivel de organización, en sus procedimientos, en su personal y en otros apoyos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. El caso de la Secretaría

de Obras Públicas es una de las mejores evidencias de este acierto. Por principio de cuentas, dejo de ser una dependencia exclusivamente constructora, para convertirse en una entidad del Gobierno Federal, que propositivamente busca, en forma coordinada con todas las demás dependencias del Ejecutivo, el desarrollo económico, político, social y cultural de México; como puede fácilmente observarse, en los once programas[26] que hemos señalado en otra parte de este trabajo.

38. Paralelamente al agregado en sus objetivos, las disposiciones sobre la reforma y descentralización administrativas hicieron que la SOP[27] experimentara cambios muy importantes, que a continuación reseñamos.

1. CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA ORGÁNICA

39. La estructura orgánica de la SOP ha sufrido desde su fundación muchos cambios, pero es hasta la presente Administración cuando se han realizado esfuerzos sistemáticos para lograr mayores niveles de racionalidad en sus procesos administrativos. Se ha cumplido con las disposiciones expresas del Ejecutivo fundando la Comisión Interna de Administración, la cual en el presente se encuentra presidida por el Titular de la dependencia;

---

[26] Supra, pp.261-69 y Véase: Participación de las Entidades del Sector Público en el Proceso de Desarrollo Económico y Social, Acuerdo que crea las Unidades de Programación. Diario Oficial de la Federación, 28 de febrero de 1971.

[27] En adelante utilizaremos las siglas SOP por Secretaría de Obras Públicas.

fundando, también, las Unidades de Organización y Métodos y las Unidades de Programación; además, se han fusionado órganos internos y se han formado otros. Una modalidad interesante es la organización de comisiones internas, que como veremos más adelante, responden a necesidades muy específicas; también se ha emprendido la descentralización administrativa.

40. En breve, la reforma administrativa ha dado origen en la SOP, a una estructura orgánica que para su funcionamiento cuenta con las tres grandes áreas siguientes:

    a) el área ejecutiva de la cual dependen todas las demás y que está a cargo del Secretario;

    b) el área de operación que desarrolla todas las actividades sustantivas de la SOP, está a cargo de los Sub-secretarios, y

    c) el área administrativa que sirve de apoyo a las funciones anteriores para que puedan desempeñarse eficazmente, está a cargo del Oficial Mayor.

41. En las tres áreas concurren tres diferentes tipos de entidades:

    a) Comisiones Normativas. Son unidades orgánicas que no incluyen en su seno representantes de otras dependencias del Ejecutivo. Proponen normas técnicas de aplicación específica.

    b) Comisiones Ejecutivas. Son unidades orgánicas operativas que incluyen en su seno representantes de otras dependencias

del Ejecutivo. Fijan directrices para promover, coordinar y desarrollar actividades específicas.

c) Direcciones Generales. Son unidades orgánicas operativas que se responsabilizan de las funciones técnicas y administrativas.

42. Estas unidades orgánicas se inscriben en las áreas de funcionamiento de la forma que se indica a continuación:

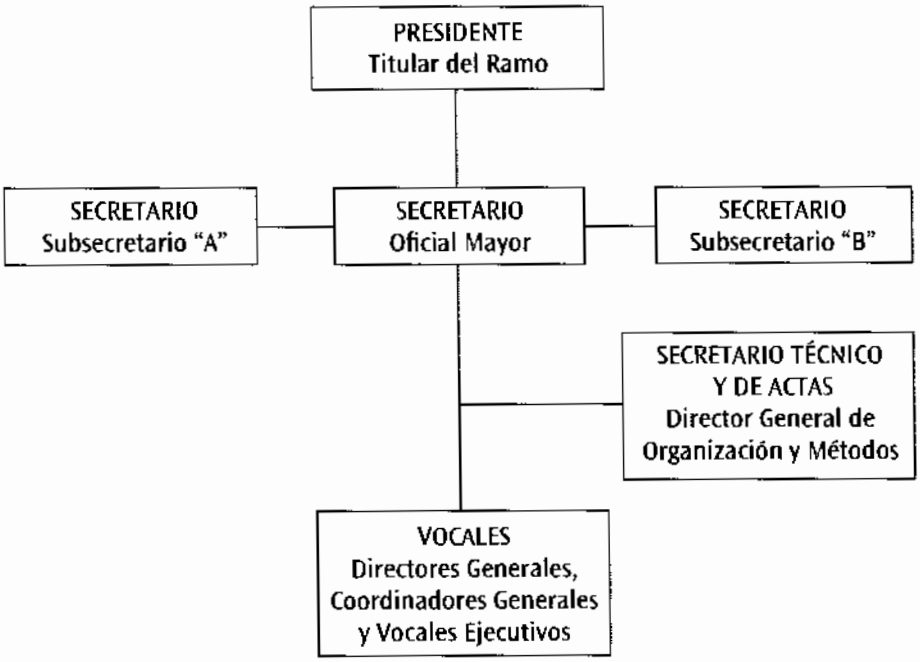
A) Área Ejecutiva

43.1. Comisión Interna de Administración. Esta Comisión normativa tiene como función básica:

"promover la Reforma Administrativa en la Dependencia, asegurar la eficiencia operativa de la Secretaría y contribuir a la eficacia del Sector Público en su conjunto". [28]

Por su importancia para nuestro análisis, consideramos conveniente reproducir la estructura orgánica de esta Comisión:

[28] SOP, Organo informativo, Año VI N° 72, marzo 1972, México. P. 37.



2. Comisión de Capacitación. Esta Comisión ejecutiva tiene como presidente al Titular de la SOP y cuenta con representantes de las siguientes dependencias del Ejecutivo: Secretaría de Educación Pública, Secretaría del Trabajo y Previsión Social y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y con representantes de los siguientes órganos internos: Sindicato de Trabajadores de la Secretaría de Obras Públicas, Dirección General de Organización y Métodos y de la Dirección General de Personal.

3. Comisión de Relaciones Humanas. Esta Comisión normativa tiene como presidente al Titular de la SOP y cuenta con representantes de todos los órganos de la Secretaría.

4. Comisión de Planeación de la Infraestructura para el Transporte. Esta Comisión ejecutiva tiene como presidente al Titular de la SOP y cuenta con representantes de las siguientes dependencias del ejecutivo: Secretaria de Comunicaciones y Transportes, Comisión Nacional Coordinadora de Puertos, Ferrocarriles Nacionales, Caminos y Puentes Federales de Ingreso y Servicios Conexos, Petróleos Mexicanos y de Aeropuertos y Servicios Auxiliares, y con representantes de los siguientes órganos internos: Comisión del Desarrollo Urbano del País y de la Dirección General de Programación.

5. Comisión del Desarrollo Urbano del país. Esta comisión ejecutiva tiene como presidente al Titular de la SOP y cuenta con representantes de las siguientes dependencias del Ejecutivo: Secretaría de Salubridad y Asistencia, Comisión Federal de Electricidad, Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular, Nacional Financiera, S. A., Organismo de Operación del Fondo Nacional de la Vivienda, y con representantes de los siguientes órganos internos: Comisión de Planeación de la Infraestructura para el Transporte, Comisión de Ingeniería de Tránsito y Dirección General de Obras Públicas.

6. Comisión Nacional de Caminos Alimentadores y Aeropistas. Esta Comisión ejecutiva tiene como presidente al Titular de la SOP y cuenta con representantes de las siguientes dependencias del Ejecutivo: Secretaría del Patrimonio Nacional, Secretaría de Recursos Hidráulicos, Secretaría de Salubridad y Asistencia, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Industria y Comercio, Secretaría de Agricultura y Ganadería, Departamento

de Asuntos Agrarios y Colonización, Petroleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y la Vivienda Popular, Confederación Nacional Campesina, Asociación Mexicana de Caminos; y con representantes de los siguientes órganos internos: Dirección General de Programación, Dirección General del Presupuesto, Dirección General de Carreteras en Cooperación y Dirección General de Control. Esta área incluye también las siguientes Direcciones Generales: Dirección General de Programación, Dirección General de Ingeniería de Sistemas, Dirección General de Relaciones y Difusión y Dirección General de Control.

B) Área de Operación

44. 1.Comisión de Especificaciones Técnicas. Esta comisión normativa tiene como presidente al Subsecretario "A" de la SOP y cuenta con representantes de los siguientes órganos de la Secretaría: Dirección General de Programación, Dirección General de Control, Dirección General de Ingeniería de Sistemas, Dirección General de Vías Férreas, Dirección General de Carreteras en Cooperación, Dirección General de Carreteras Federales, Dirección General de Aeropuertos, Dirección General de Servicios Técnicos, Dirección General de Obras Urbanas, Dirección General de Edificios, Dirección General de Caminos de Mano de Obra, Dirección General de Conservación y Dirección General de Maquinaria y Transportes.

2.Comisión de Investigación. Esta comisión normativa tiene como presidente al Subsecretario "A" de la SOP y cuenta con

representantes de las siguientes Direcciones Generales de la Secretaría: Caminos de Mano de Obra, Carreteras Federales, Carreteras en Cooperación, Ingeniería de Sistemas, Aeropuertos, Vías Férreas, Edificios, Control, Conservación, Obras Urbanas, Servicios Técnicos, Programación, Maquinaria y Transportes; y de la Comisión de Ingeniería de Tránsito.

3. Comisión de Precios Unitarios. Esta comisión normativa tiene como presidente al Subsecretario "A" de la SOP y cuenta con representantes de las siguientes Direcciones Generales de la Secretaría: Edificios, Control, Obras Urbanas, Servicios Técnicos, Ingeniería de Sistemas, Carreteras Federales, Carreteras en Cooperación, Caminos de Mano de Obra, Conservación, Programación, Aeropuertos, Vías Férreas y Maquinaria y Transportes.

4. Comisión Nacional de Obras en Parques Naturales. Esta comisión ejecutiva tiene como presidente al Subsecretario "A" de la SOP y cuenta con representantes de las siguientes dependencias del Ejecutivo: Secretaría de Agricultura y Ganadería, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Marina y Patrimonio Nacional, Departamento de Turismo, Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y Confederación Nacional Campesina; y con representantes de los siguientes órganos internos: Comisión del Desarrollo Urbano del país, Comisión Nacional de Caminos Alimentadores y Aeropistas, Dirección General de Carreteras Federales, Dirección General de Obras de Mejoramiento Social, Dirección General de Obras a Mano, Dirección General de Carreteras en Cooperación y Dirección General de Control.

También dependen del Subsecretario "A" de la SOP las siguientes Direcciones Generales: Vías Férreas, Carreteras Federales, Carreteras de Cooperación, Aeropuertos y Servicios Técnicos.

5. Comisión de Ingeniería de Tránsito. Esta comisión ejecutiva tiene como presidente al Subsecretario "B" de la SOP y cuenta con representantes de las siguientes dependencias del Ejecutivo: Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos y Departamento del Distrito Federal; y con representantes de los siguientes órganos internos: Dirección General de Servicios Técnicos, Dirección General de Carreteras en Cooperación, Dirección General de Carreteras Federales, Dirección General de Maquinaria y Transportes, Dirección General de Programación, Dirección General de Control, Dirección General de Conservación y Dirección General de Ingeniería de Sistemas. También dependen del Subsecretario "B" de la SOP las siguientes Direcciones Generales: Obras de Mejoramiento Social, Edificios, Obras a Mano, Conservación y Maquinaria y Transportes.

c) Área Administrativa

45.1. Comisión Mixta de Escalafón. Esta comisión ejecutiva se localiza en la Oficialía Mayor de la SOP y esta integrada por un árbitro, dos representantes del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría y dos representantes de la Secretaría. También dependen del Oficial Mayor de la SOP las siguientes Direcciones Generales: de Organización y Métodos, de Asuntos Jurídicos, de Personal, del Presupuesto, de Proveeduría, de Servicios y Prestaciones Sociales y de Administración Foránea.

2. CAMBIOS EN LOS PROCEDIMIENTOS

46. En la SOP, la Reforma Administrativa, del mismo modo que la Reforma Educativa y que la Reforma Agraria, es una demanda social y una decisión política. Toma, además, una dimensión participativa, puesto que en las decisiones fundamentales de cambio, se advierte la opinión y juicio de representantes de todos los niveles de la Secretaría.

47. Se ha efectuado una delegación funcional ágil y operativa que va desde la contratación de personal hasta el pago de viáticos. La comunicación interna se ha visto mejorada grandemente, y como parte fundamental de la Reforma Administrativa se ha emprendido la reforma presupuestal. La política de adquisiciones, derivada de una larga tradición de concursos para obras, es de concurso para toda compra. Se realizan periódicamente cursos de capacitación al personal y la Comisión Interna de Administración sesiona cada dos meses.

48. Por último, cabe señalar, "La Programación de la SOP como un todo", que se ha realizado y la cual consiste en pocas palabras en lo siguiente:

    a) Si los Programas son acciones "verticales" sustantivas, la programación como un todo es una acción "horizontal" de apoyo y generación que los eslabona y les da coherencia.
    b) Al no reconocer las tradicionales fronteras burocráticas entre dependencias, considera todos los recursos dentro de una gran bolsa y estos son usados indiscriminadamente según

las necesidades del caso. Como puede observarse, este aprovechamiento racional, de hecho conduce a aumentar el número y calidad de los recursos empleados.

V. Las entidades federativas y los centros SOP

49. Los centros SOP constituyen una de las respuestas de esta Secretaría a la política gubernamental de descentralización administrativa. Descentralización que en la SOP ha adoptado dos formas:

"Una a nivel de la Ciudad de México en donde había en unas cuantas dependencias, un gran número de decisiones de tipo administrativo, que no era ya conveniente seguir manteniendo; y otra a nivel de provincia. Para que ambas situaciones se pudieran llevar a cabo era indispensable la delegación de atribuciones. Así el ingeniero Luis E. Bracamontes,[29] *con base en la modificación al artículo 26 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, tomó la decisión de que la firma que tenia delegada en el Oficial Mayor pasara a Directores Generales, Jefes de Departamento y Jefes de Oficinas.*

"Esta decisión administrativa basada en una modificación de la Ley, ha permitido agilizar notablemente los trámites en la Secretaría;

[29] Titular de la SOP para el sexenio 1970-1976.

ya no es la autoridad administrativa quien tiene que resolver todos los problemas, sino que son las oficinas que generan los documentos, las que en buena parte resuelven sus asuntos y tramitan sus documentos ".[30]

50. Al segundo nivel, la división política del país es el marco regional de referencia para la descentralización administrativa. En todas las capitales de los Estados y territorios de la República funciona un centro SOP, el cual como unidad operativa aglomera a todas las dependencias de la Secretaría que en la actualidad trabajan en cada Estado y Territorio.

51. Con la creación de dichos centros, la SOP pretende coordinar y supervisar el desarrollo de sus programas y contar con la organización adecuada para que ellos se lleven a cabo con la eficiencia necesaria en la entidad federativa correspondiente, y asimismo, obtener una mayor agilidad en los trámites administrativos, bajo la norma de que los asuntos se resuelven en el lugar de origen por quien tiene la responsabilidad de resolverlos. Para este efecto, los centros SOP tienen los siguientes objetivos concretos a alcanzar en cada una de las entidades federativas correspondientes:
    a) propiciar el desarrollo integral regional;
    b) coordinar y supervisar los programas regionales de la Secretaría;
    c) establecer coordinación con los Sectores Público y Privado regionales;

---

[30] Casso Lombardo, Andrés, SOP: Órgano Informativo, Año VIII, N°. 94, enero 1974, México, p. 25.

d) agilizar y simplificar los trámites administrativos;
e) optimizar la utilización de los recursos humanos, tecnológicos, materiales y financieros integrados a los programas regionales de la Secretaría, y
f) captar la información regional para establecer un sistema de comunicación que permita la oportuna y adecuada toma de decisiones.

52. El Centro SOP depende directamente del Ministro del Ramo, con quién el Jefe del Centro – autoridad de mayor jerarquía de la SOP en la entidad federativa o territorio de que se trate -, acuerda mensualmente; guardando subordinación específica en funciones técnicas o administrativas con los Subsecretarios y con el Oficial Mayor, respectivamente.

53. Por otra parte, el Jefe del Centro cumple las siguientes funciones:

a) representar a la SOP regionalmente;
b) coordinar y supervisar las actividades regionales de la SOP;
c) proponer al Ministro las obras de infraestructura necesarias en la región;
d) captar en el lugar donde se produce, la información necesaria para la programación de las obras;
e) administrar los recursos asignados en función del desarrollo de los programas, y
f) establecer relaciones de trabajo con los representantes del Sector Público y Privado regionales.

54. La estructura organizacional de los centros SOP está fundamentada –como puede verse en el diagrama integral de relaciones operativas–[31] en cuatro tipos distintos de relaciones, a saber:

a) de subordinación; las Unidades de Programa, de Coordinación de Pasantes, la Administrativa, la de Laboratorios y el Parque de Maquinaria, dependen directamente del Jefe del Centro SOP;
b) de avance de programas y suministro de servicios; los Residentes de Obras y el Representante ante la Junta Local de Caminos de cada entidad federativa, proporcionan la información relacionada con el avance de los Programas a su cargo y aquella adicional que el Jefe del Centro les requiera;
c) de coordinación; las Direcciones de Obras mantienen comunicación con el Jefe del Centro, por ser este el coordinador de los programas que se realizan en la entidad. La Dirección General de Administración Foránea mantiene comunicación con el Jefe del Centro, por ser éste el responsable de suministrar los servicios administrativos para el desarrollo de los programas. Las Direcciones Generales de Ingeniería de Sistemas y de Programación mantienen comunicación con el Jefe del Centro, con el fin de obtener información sobre los programas. Las direcciones generales de servicios técnicos y de maquinaria y transportes mantienen comunicación con el fin de obtener información sobre los programas. Las direcciones generales de servicios técnicos y de maquinaria y

[31] Infra.

transportes mantienen comunicación con el jefe del centro, con el fin de obtener información para ampliar sus servicios, sostener la calidad o mejorar sus sistemas de trabajo. Las demás direcciones o Dependencias de la Secretaría mantienen comunicación con el Jefe del Centro, a fin de obtener la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones, así como para proporcionarle los elementos de actualización o de dirección que le faciliten la coordinación de los programas de la Entidad y el fortalecimiento de la estructura organizacional del centro;

d) funcional; las Direcciones Generales de Ingeniería de Sistemas, de Programación, de Administración Foránea, de Servicios Técnicos y de Maquinaria y Transportes mantienen comunicación con las Unidades de Programación, Administrativas, de Laboratorios y con los Parques de Maquinaria para proporcionar asesoría y para fijar normas de operación, vigilando que éstas se cumplan, logrando así su mejor funcionamiento. También determinan, de acuerdo con los programas y en coordinación con el Jefe del Centro, las plantillas de personal de las unidades citadas, promueven la capacitación del personal y pueden movilizarlo con el consentimiento del Jefe del Centro.

VI. Conclusiones y tendencias

55. La formación de una ciencia social de los países atrasados y dependientes, han probado que es una burda falacia considerar a la teoría, como de aplicación universal absoluta. Por la misma razón que la teoría científica social es una contestación a un estadio histórico específico, particular y concreto, acumula y sistematiza un particular y concreto conjunto de valores, de interés y de aspiraciones sociales. Recientemente, el Estado Mexicano se declaró en contra del simple "desarrollismo" y a favor del desarrollo económico, político y social como un proceso global; esto es, más cerca del modelo de G. Germani,[32] soslayando incluso las amenazas descritas en Los Límites del Crecimiento,[33] aduciendo, con

[32] Véase: Germani, Gino, Sociología de la Modernización, Paidós, Argentina 1969, pp. 15-20.

[33] Véase: Meadows, Donella H. et al. Los Límites del Crecimiento, Informe del Club de Roma sobre el Predicamiento de la Humanidad, Ed. F.C.E. México 1972, p. 253.

razón, que éstos son exclusivamente morales. Por otro lado, si bien el modelo de G. Germani resulta altamente polémico, desde un punto de vista práctico, resume las características de un modo de vida ideal o ejemplar, que puede ser considerado como el objetivo de los esfuerzos nacionales de cambio. Objetivo que es la primera atribución y responsabilidad del Estado.

56. Aunque lejos todavía de ese objetivo, el Estado Mexicano ha emprendido, a través de su Administración Pública, acciones tendientes a continuar con la industrialización del país, con la acumulación de capital, con la absorción de la innovación tecnológica, con la tecnificación de la agricultura y con el proceso de urbanización, no sólo verticalmente sino, ahora prioritariamente, de manera horizontal, a lo largo y a lo ancho del territorio del país; propiciando una mejor distribución de la riqueza y una mayor participación de los ciudadanos en los problemas que son de su competencia.

57. Para tal efecto, hay conciencia de la necesidad del cambio administrativo público y de la descentralización. Se han dado pasos importantes en este sentido, pudiendo contar con los ejemplos más destacados como los siguientes: la Regionalización de la Administración Fiscal Federal por parte de la Secretaría de Hacienda; la descentralización del gasto público por disposición expresa del Ejecutivo Federal y la constitución de los Comités de Desarrollo en cada una de las entidades federativas, y desde luego, la reforma y descentralización administrativas llevadas a cabo por la Secretaría de Obras Públicas, así como los estímulos

gubernamentales para lograr la descentralización industrial y por ende el desarrollo regional.

58. En el primer caso, se creó en la Sub-secretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda, la Dirección General de Programación y Descentralización Administrativa, con el fin esencial de preparar una organización que logre aumentos sustanciales en la recaudación fiscal. Para lograr tal objetivo, se ha iniciado la planeación y ejecución de las siguientes acciones:

1.regionalización del país;
2.reestructuración de la administración fiscal;
3.establecimiento de un sistema global de información y procesamiento de datos para el control de los causantes;
4.revisión del Registro Federal de Causantes;
5.coordinación con los gobiernos estatales y municipales, delegando en ellos funciones de autoridad fiscal federal;
6.actualización y codificación de las disposiciones legales;
7.servicios de orientación a los causantes, y
8.capacitación, a diferentes niveles, del personal que administra los impuestos.

59. Estas medidas, aun en la etapa de implantación, han aumentando sensiblemente la recaudación: 35% de enero a abril de 1974, en relación al mismo período de 1973.

60. Con la creación de los Comités de Desarrollo Socio-económico en cada una de las entidades federativas de la República, se dió un

importante avance en la descentralización del gasto público, ya que dichos comités, integrados por representantes de todos los sectores productivos, asociaciones culturales y estudiantiles, y del Gobierno Federal y estatal, sugerirán el programa de inversiones federales en las entidades, necesarias para su desarrollo integral. Cada comité estatal deberá hacer llegar sus proposiciones -claramente jerarquizadas-, al Presidente de la República antes del 15 de agosto de cada año. Especial trascendencia tiene, en este sentido, que los representantes de todos los sectores activos de cada entidad participen en las tareas de programación de la inversión pública. Complementariamente, conviene señalar que el destino del gasto se ha determinado que sea para actividades productivas y no para obras suntuarias.

61. En el panorama de la Administración Pública Mexicana actual, se singulariza, tanto por su trascendencia intrínseca para el desarrollo regional del país, como por su forma de organización para alcanzar más eficazmente aquel objetivo, la Secretaría de Obras Públicas. Ha sido una de las primeras Secretarías de Estado en implementar las medidas de reforma y descentralización administrativas dictadas por el Ejecutivo, logrando, a nuestro juicio, dos innovaciones en ese proceso, a saber: las Comisiones Ejecutivas que incluyen representantes de otras dependencias, han coordinado sus esfuerzos para alcanzar sus objetivos específicos; los Centros SOP, por otra parte, son el primer intento de desconcentración administrativa en el país, que utiliza la división política como regiones. Los efectos de estas medidas los notaremos a corto plazo.

62. En forma general, puede señalarse, que la Secretaría de Obras Públicas ha alcanzado altos niveles de racionalidad en sus procesos administrativos.

63. En cualquier caso, puede concluirse que en México existe ya una decisión clara de propiciar el desarrollo regional, mediante instrumentos de política fiscal y crediticia, así como mediante la descentralización administrativa, y sobre todo, mediante el perfeccionamiento del federalismo mexicano.

64. Todo hace suponer que en el futuro se reforzarán las medidas y se perfeccionarán los métodos. Creemos, con el ilustre maestro Jesús Silva Herzog, que :

"México es un hermoso país, uno de los más hermosos de la tierra; pero está todavía en construcción y lo que importa es terminar la obra, y cuanto antes mejor."

VII. Índice de diagramas

Diagrama 1. Incidencia de los diferentes Programas sobre las Medidas de Efectividad.

Diagrama 2. Estructura de Organización de la Secretaría de Obras Públicas, 1970.

Diagrama 3. Estructura de Organización de la Secretaría de Obras Públicas, 1974.

Diagrama 4. Centro SOP. Estructura de Organización.

Diagrama 5. Centro SOP. Diagrama Integral de Relaciones Operativas.

VIII. Bibliogafía

1. Diario Oficial de la Federación, 28 de enero de 1971.
2. Diario Oficial de la Federación, 5 de abril de 1973.
3. Diario Oficial de la Federación, 28 de febrero de 1971.
4. Flores de la Peña, Horacio, et al. Bases para la Planificación Económica y Social de México, Ed. Siglo XXI, México, 1966.
5. Moreno Sánchez, Manuel, Crisis Política de México, Ed. Extemporáneos, México, septiembre de 1970.
6. Germani, Gino, Sociología de la Modernización, Paidós, Argentina,1969.
7. Meadows, Donella H. Et al. Los Límites del Crecimiento, Informe del Club de Roma sobre el Predicamento de la Humanidad, Ed. F.C.E. México, 1972.
8. Moya Palencia, Mario, Federalismo y Descentralización Administrativa, Xerografiado, s/f.
9. Secretaría de Obras Públicas, Órgano Informativo, Año VI, N° 80, México, marzo de 1972.

10. Secretaría de Obras Públicas, **Órgano Informativo**, Año VIII, N° 80, México, noviembre de 1972.
11. Secretaría de Obras Públicas, **Órgano Informativo**, Año VII, N° 82, México, enero de 1973.
12. Secretaría de Obras Públicas, **Órgano Informativo**, Año VIII, N° 88, México, julio de 1973.
13. Secretaría de Obras Públicas, **Órgano Informativo**, Año VIII, N° 94, México, enero de 1974.
14. Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos, **Manual de Organización del Gobierno Federal 1973**, México, 1973.
15. Stöhr, Walter B, **El Desarrollo Regional en América Latina Experiencia y Perspectiva**, Ed. STAP. Trad. del inglés de María del Carmen Feijóo, Argentina, 1972.
16. Zorrilla Martínez, Pedro, **El Nuevo Federalismo y la Constitución Mexicana**, Monterrey, México, 1973.

CRECIMIENTO METROPOLITANO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. EL CASO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Por: Arq. **Francisco** Covarrubias G.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN 335

II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS 339

III. CRECIMIENTO DEL ÁREA METROPOLITANA 341

IV. LA ACCIÓN DEL SECTOR PÚBLICO 354
1. Departamento del Distrito Federal 357
2. Estado de México 365
3. Acción de la Federación 376

V. MÉTODOS PARA LA INTEGRACIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA EN DIFERENTES PAÍSES 384
1. Estados Unidos 384
2. Londres 385

VI. NOTA FINAL 388

VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 389

VIII. ANEXOS 393

1. Cuautitlán-Izcalli 393
2. Presentación de los problemas principales de la ZMCM 403
3. Municipios metropolitanos al año 2000 407

IX. BIBLIOGRAFÍA 408

I. Introducción

1. El fenómeno de urbanización tiene carácter universal, se ha manifestado en particular en el crecimiento de las áreas metropolitanas; en los diferentes países del mundo han venido planteándose problemas de administración pública en dichas áreas. Causados por la coexistencia de diversos niveles administrativos, tanto vertical como horizontalmente y de la falta de instrumentos de coordinación entre ellos.

2. En los países del tercer mundo el problema es más grave, en un marco de dependencia, con una administración débil y desorganizada, con un aparato que no corresponde en su magnitud a los problemas y con recursos limitados, sin conciencia generalizada de la problemática urbana, falta de planes y programas, con poca claridad de objetivos e instrumentos muy débiles. Ante un proceso de crecimiento urbano que no significa desarrollo urbano.

3. Uno de los problemas más comunes se produce cuando la mancha urbana rebasa los límites de una entidad político administrativa y se ubica en varias unidades territoriales con administraciones diferentes, es el caso del área urbana de la Ciudad de México.

4. Este fenómeno puede darse por el crecimiento de un sólo asentamiento que, al expandirse, invade otra unidad territorial, o bien, por la integración de varios asentamientos propiciando una conurbación; este problema se manifiesta en la falta de coordinación entre unidades de gobierno local con limitadas atribuciones, ya que el proceso de metropolización va alcanzando zonas que previamente no estaban pobladas y que se encuentran desprovistas para enfrentar el problema, tanto para la prestación de servicios públicos como para el desarrollo de funciones reguladoras, generalmente se traslapan a dichas unidades de gobierno local, organismos a otro nivel (estatales o federales) más aun cuando dichas áreas metropolitanas son asiento de una capital estatal o federal. Las unidades de gobierno local, municipios en nuestro caso base de la división territorial y de la organización política, libres y administrados por un gobierno de elección directa; sufren con la invasión de que se ven sujetos, manifestada en fraccionamientos de la sociedad participante, de los que no sólo no intervienen en su autorización, sino que se ven obligados a realizar su mantenimiento y vigilar por su seguridad. De los asentamientos no regulados que simplemente surgen y que tienen como causa la demanda popular frente a la inexistencia de mecanismos institucionalizados, al alcance de la población.

Estos asentamientos aparecen, bien en zonas que forman parte de los ejidos que envuelven a nuestras ciudades y que en ocasiones por no ser aptos a la agricultura por fuertes pendientes o suelo rocoso se ven sujetos a invasión; al mismo tiempo que vendedores fraudulentos promueven tierras inadecuadas, inundables, salitrosas, muy comprensibles, etc.; lucrando en las colonias proletarias con los recursos de la población ávida de tierra.

5. Viéndose los municipios ante la necesidad de enfrentar un problema que no generaron, tanto de emprender acciones de regularización de la tierra, como de dotación de servicios públicos, acciones de las que sólo salen adelante gracias al apoyo de los gobiernos estatales y federales, pero en ocasiones por las condiciones propias del lugar, con costos muy superiores a los de un desarrollo en zona apropiada para este fin.

6. Casi nunca estos asentamientos están acordes con planes de desarrollo físico urbano, en los cuales se tenga como base minimizar los costos iniciales y de operación. De tal manera que la estructura urbana vaya completándose por las acciones de cada nuevo desarrollo; por el contrario al no tener previsto un esquema del futuro desarrollo y en él las grandes redes de agua, drenaje y viabilidad, nos obliga a que toda la infraestructura urbana sea realizada a posteriori, cuando el problema se vuelve crítico, surgen las demandas y entonces se enfrenta sin tener previamente determinada la estructura conveniente. En ocasiones el renglón más alto en los costos de una obra son los derechos que se pagan por afectaciones.

7. Ante este panorama, existe la necesidad de ver la unidad metropolitana como un todo; en el caso particular de nuestro valle, la integración de la infraestructura requiere del planteamiento de mecanismos para realizar un plan de desarrollo, de la estructura metropolitana; plan al que deberán integrarse los planes locales y que servirá como guía de las acciones de los distintos organismos públicos y privados, fijando las áreas con diferentes prioridades, tendiendo a disminuir los costos de urbanización mediante el máximo aprovechamiento de la infraestructura; generando una distribución equitativa de servicios públicos y equipamiento urbano. Paralelamente a la existencia de un mecanismo justo para la asignación de recursos y de los instrumentos necesarios para la coordinación a diferentes niveles que permitan un desarrollo metropolitano integral.

8. Dicho plan debe ser además la manifestación de los planes y objetivos nacionales de desarrollo, en función de la importancia que el área metropolitana tiene dentro del contexto nacional, lo que hace inaceptable la falta de coordinación entre los objetivos del área y los nacionales.

9. El área metropolitana de la Ciudad de México constituye un ente físico-socio-económico con problemas comunes que deben ser estudiados y resueltos con un mismo criterio, pero en base al respecto de la soberanía de cada entidad y el fortalecimiento de las administraciones locales, en cuyo territorio se manifiesta el proceso.

II. Antecedentes Históricos

10. En 1824, la Constitución crea el Distrito Federal como asiento de los Poderes de la Unión, segregando su territorio del Estado de México; ese territorio establece como un área circular con centro en la Plaza Mayor y un radio de dos leguas; su gobierno queda bajo la jurisdicción del Gobierno General, tanto en lo político como en lo económico.

11. El Distrito Federal despareció varias veces en el curso del siglo pasado, en función de las luchas entre federalistas y centralistas, e inclusive varias veces se planteó la posibilidad de cambiar la sede de los poderes federales.

12. La superficie del Distrito Federal se incrementó en 1824, al serle incorporadas las zonas de Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Popotla, Tacubaya, Nativitas, Mexicaltzingo, Iztapalapa e Ixtacalco y en 1859 el Desierto de los Leones para captación de agua.

13. La Constitución de 1857 dispone que el Distrito Federal cuente con un Gobernador nombrado por la elección popular; en 1861, se divide el Distrito en una municipalidad y cuatro partidos: Guadalupe Hidalgo, Xochimilco, Tlalpan y Tacubaya. En la municipalidad de México, el Ayuntamiento estaba compuesto por veinte regidores y los partidos integrados por siete regidores y un procurador. De hecho esta estructura correspondía a la de los diferentes Estados del país, sin embargo, en el caso de los partidos fué nombrado un prefecto que se transforma en la principal autoridad de los mismos.

14. En 1898, se establecen los límites actuales incorporando al Distrito Federal territorio del Estado de México; en base a dicho incremento en 1899, el Distrito Federal recibe una nueva división territorial de una municipalidad y seis prefecturas. El Gobierno Porfirista hace depender al Gobernador y a otras autoridades del Distrito Federal de la Secretaría de Gobernación.

15. Como resultado de la corriente promotora del municipio libre, en 1917, se fijan las bases de la organización política, dividiendo el territorio del Distrito Federal en municipalidades a cargo de ayuntamientos de elección popular, sin embargo, con un gobernador nombrado por el Presidente de la República.

16. La creación del Departamento del Distrito Federal durante la presidencia de Álvaro Obregón, concede al Presidente de la República la responsabilidad del Gobierno del Distrito Federal que delega esa función al Jefe del Departamento, éste a su vez se auxilia de los delegados políticos en las municipalidades para ejercer las funciones de gobierno.

17. La Ley Orgánica de 1941 instituye una nueva división política en la que figuran la Ciudad de México y 12 delegaciones y finalmente la Ley Orgánica de 1971 confiere al Distrito Federal su estructura administrativa actual y divide lo que fueron los 12 antiguos cuarteles de la Ciudad de México en 4 nuevas delegaciones con lo cual la totalidad del Distrito Federal queda constituida por 16 delegaciones. Misma ley que fué adicionada en 1973 señalando las funciones y atribuciones que corresponden a las Delegaciones.

III. Crecimiento del Área Metropolitana

18. La zona metropolitana es el centro político, económico y social del país. Ha sido marco de un intenso proceso de urbanización. Concentra el 50% de la población industrial y el 46% de la inversión.

19. En 1930 con 1, 049,000 habitantes representaba el 6.38% de la población del país, ocupaba 86.06 km^2, limitándose a la Ciudad de México. (Los 12 cuarteles, posteriormente denominados delegaciones de Juárez, Hidalgo, Carranza y Cuauhtémoc. En 1940 con 1, 562,000 habitantes que eran el 7.9% de la población del país ocupaban 117.5 km^2.

20. Entre 1940 y 1950 se da el mayor crecimiento, alcanza una tasa sin precedentes de 5.9%. Se realiza una etapa de desconcentración de población hacia el sur. En 1950 aun la población se confinaba en el Distrito Federal con 2,872,000 habitantes y una superficie de 240.6 km² (habiendo duplicado la superficie que ocupaba al inicio de la década). Representaba el 11.2% de la población del país.

21. Entre 1950 y 1960 se rebasan los límites del Distrito Federal, en 1960, 233,000 habitantes se ubican en la parte correspondiente al Estado de México. La superficie poblada alcanza 536.6 km² y una de las más bajas densidades, es decir, surgen muchos fraccionamientos que empiezan a poblarse. Es superior proporcionalmente el incremento de la superficie poblada al crecimiento demográfico. La población del área urbana es de 4, 910,000 y representa el 14.2% de la población del país.

22. Entre 1960 y 1970 el crecimiento alcanzó una tasa de 5.7%[1] correspondiente a un 3.3% de crecimiento natural, un 2.2% de migración y un 0.2% de expansión física (la expansión física corresponde a aquella población considerada como rural que se incorpora al área urbana, sin cambiar de ubicación).

23. Sus habitantes son hoy 17.8% de la población del país, esto significa un proceso intenso de concentración; su superficie es de 682.6 km² y su densidad prácticamente a permanecido constante en alrededor de 130 hab/ha., densidad considerada

[1] Unikel, Luis, La Dinámica del Crecimiento de la Ciudad de México, Comercio Exterior, Vol. II No. 6. México, 1971.

muy baja para un conglomerado urbano de esta magnitud. En la zona correspondiente al Estado de México en 1970 se ubicaban 1, 782,686 habitantes que correspondían al 22% de la población metropolitana.

POBLACIÓN											
PAÍS ESTADO											
	POBLACIÓN TOTAL		POBLACIÓN URBANA (+ 2500 HAB)			POBLACIÓN RURAL (- 2500 HAB.)			POBLACIÓN TOTAL		
Año	HAB.	TASA CREC.	HAB.	TASA CREC.	% / AL PAÍS	HAB.	TASA CREC.	% / AL PAÍS	HAB.	TASA CREC.	% / AL PAÍS
1900	13,627,249		3,940,000		29				934,463		6.8
		1.3%		1.14%						0.05%	
1910	15 160,369		4 420,000		29.37			76.7	939,510		6.5
		-0.5%		1.12%			-0.82%			-0.89%	
1920	34834,760		4470,000		31.2	9860,000		68.8	884,617		6.0
		1.5%		2.13%			1.10%			0.88%	
1930	16332,722		5540, 000		33.57	11910,000		46.5	990,012		6.0
		1.7%		2.17%			1.47%			1.46%	
1940	19653,652		3890,000		35.17	12760,000		84.9	1144,034		5.85
		2.8%		2.97%			1.48%			1.94%	
1950	25794,129		10960,000		42.6	4610,000		57.4	1392,603		5.42
		3.0%		5.98%			1.42%			3.07%	
1960	34933,129		17560,000		50.7	7878,000		49.3	897,851		5.42
		3.21%		4.85%			1.32%			6.73%	
1970	48313,438		28900,000		60.0	9500,000		40.7	3024,988		7.8
		3.3%		4.56%			1.40%			6.48%	
1975	65826,837		36212,991		63.72			36.2	5308,251		8.9
		3.3%		4.2%			1.47%			6.16%	
1980	72845,338		44745,302		68.9	2293,036		33.0	7239,846		10.3
		3.3%		5.99%			1.40%			4.41%	
1990	92485,842		47089,238		72.3	25396,908		27.4	11396,043		11.53
		3.3%		3.88%			1.40%			3.96%	
2000	128388,120		99190,130		77.1	28407,793		22.8	17039,568		12.76

continúa

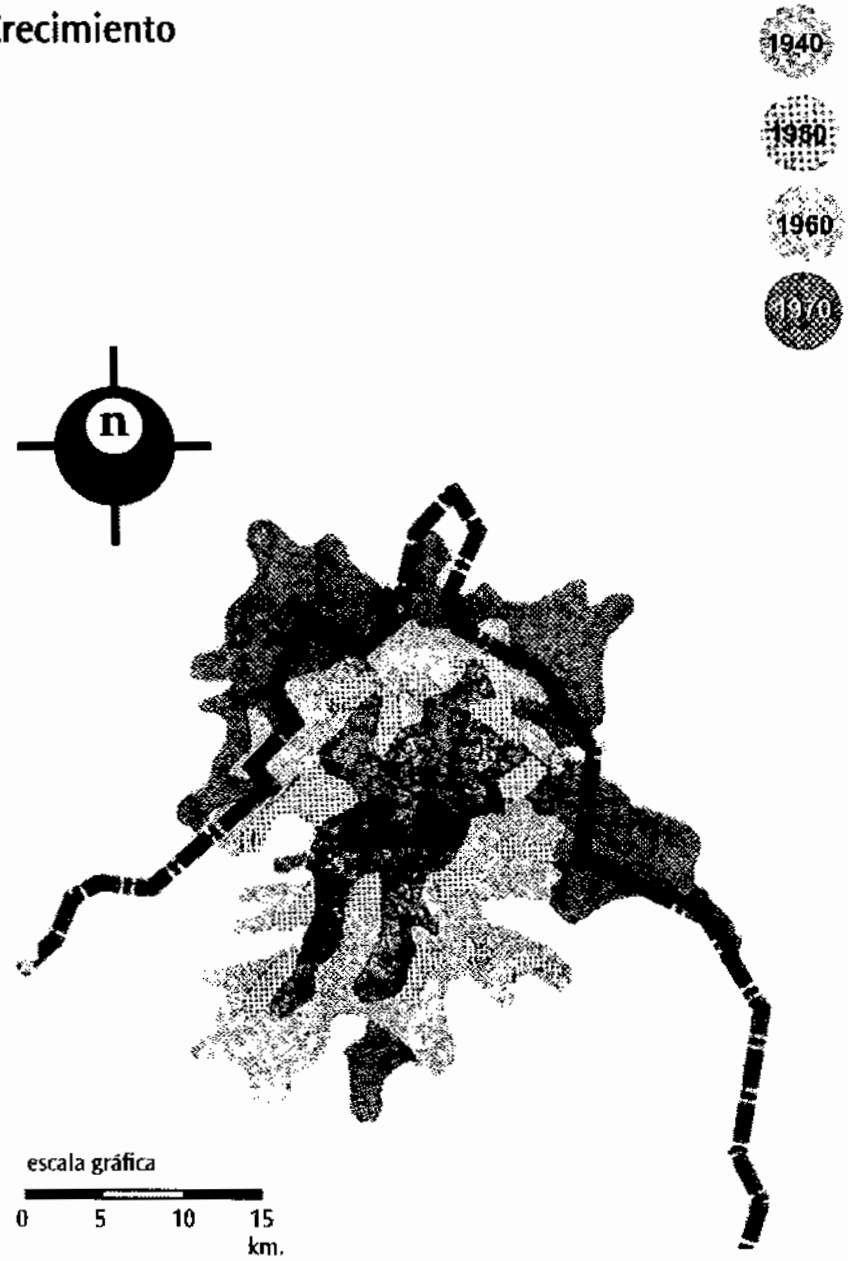
POBLACIÓN													
PAÍS ESTADO									ÁREA METROPOLITANA				
	POBLACIÓN URBANA				POBLACIÓN RURAL				POBLACIÓN TOTAL				
Año	HAB.	TASA CREC.	% / AL EDO.	% / A LA URBANA DEL PAÍS	HAB.	TASA CREC.	% / AL EDO.	% / A LA RURAL DEL PAÍS	HAB.	TASA CREC.	% / AL PAÍS	ÁREA	DEN.
1900									344,721		2.5	27.13	127.06
1910									471.356	3.0%	3.09	40.10	117.4
1920									861,709	3.3%	4.45	48.36	142.7
1930	202,958		20.5	3.65	787,156		79.5	7.1	1049,000	4.5%	6.387	88.08	121.8
1940	260,248	2.4%	22.7	3.82	845,786	1.1%	77.3	6.9	1560,000	3.9%	7.9	117.5km²	132.7
1950	367,679	3.4%	26.4	3.33	1024,924	1.4%	73.6	8.9	3100,000	5.9%	11.2	2406 km²	119.3
1960	732,716	6.6%	38.6	4.18	1165,135	1.2%	61.4	6.8	4340,000	9.2%	14.2	5348km2	915
1970	2076,986	8.5%	54.3	7.2	748,020	1.94%	45.7	8.9	6587,000	5.4%	17.8	5628 km2	125.5
1975	3427,398	9.8%	63.0	8.0	1878,853	1.40%	57.0	9.0	10676,038	4.5%	16.7	8212 km2	130.0
1980	5240,787	6.3%	77.0	11	1996,859	1.30%	28.3	8.0	13304,285	4.5%	19.9	9615 km2	136.0
1990	9188,063	5.49%	80.11	13.1	2207,980	100%		8.6	19424,234	3.7%	21.0	1300 km2	140.0
2000	14800,519	4.5%	84.8	14.04	2438,379	100%	15.2	6.2	27136,210	3.4%	21.10	17917 km2	150.0

continúa

POBLACIÓN										
ÁREA METROPOLITANA										
	DISTRITO FEDERAL					ESTADO DE MÉXICO				
Año	HAB.	TASA CREC	% / AM	ÁREA	DEN.	HAB.	TASA CREC.	% / AM	% / AL EDO.	ÁREA
1900	344,721		100	27.13	127.06	—		—	—	—
		3.09%.					—			
1910	471,066		100	48.18	117.4	—		—	—	—
		3.30%					—			
1920	661,708		100	46.36	142.7	—		—	—	—
		4.5%					—			
1930	1049,000		100	86.04	121.8	—		—	—	—
		3.9%					—			
1940	1560,000		100	117.5km²	132.7	—		—	—	—
		5.8%					—			
1950	2861,000		99	236.6km²	119.9	11,000		0.31	0.78	2.0
		4.8%					3.6%			
1960	4877,000		99	394.7 km2	119.4	233,000		4.5	1.67	144.9
		3.7%					2.2%			
1970	6855,000		75	487.6 km2	140.5	1712,000		22	44.7	195.0
		3.8%					15%			
1975	7900,200		74	544.8 km2	145.0	2775,939		26	54.5	276.4
		2.44%					8%			
1980	8913,683		67	594.2 km2	150.0	4390,414		33	63.75	391.2
		2.6%					5.9%			
1990	11655,538		52.9	750.6 km2	155.0	7784,896		40.09	71.00	630.1
		1.94%					4.9%			
2000	14157,736		52.17	884.6 km2	160.0	12978,474		47.82	77	913

finaliza

Crecimiento



24. La tasa de crecimiento de la zona correspondiente al Estado fue de 17.6% en esta década; distribuyéndose la población en los siguientes municipios metropolitanos, con sus tasas de crecimiento correspondientes entre 1960 y 1970.[2]

MUNICIPIOS	HABITANTES	TASA DE CRECIMIENTO
Nezahualcóyotl	580,436	26%
Naucalpan	382,184	16.4%
Tlalnepantla	366,935	13.6%
Ecatepec	216,408	18.4%
Tultitlán	52,317	13.2%
Zaragoza	44,322	18.8%
Cuautitlán	41,156	7.4%
Huixquilucan	33,527	7.8%
La Paz	32,258	15.4%
Chimalhuacán	19,946	5.7%
Coacalco	13,197	13.1%

[2] IX Censo Nacional de Población 1970. S. I. C. D. G. E.

25. Las tendencias de este crecimiento son, de acuerdo a hipótesis medias, de una población de 13.4 millones para 1980; 19.4 millones para 1990 y 27.1 millones para 2000,[3] y la hipótesis alta, que implica el mantener constante la tasa de crecimiento entre 1960 y 1970. De acuerdo a la hipótesis alta se llegaría a una población de 38 millones para 2000. El área ocupada por dicha población será de 985km^2, 1380km^2 y 1798km^2, respectivamente.

26. En el Distrito Federal quedan por poblarse (sin incluir las zonas de veda) 246.46km^2 que permitirán con una densidad de 150 hab/ha., una población de 3, 696,000 habitantes.[4] Este crecimiento incide cada vez más en el territorio del Estado, que está constituído sólo en una mínima parte por personas originarias del propio Estado. La parte correspondiente al Estado de México, será el receptáculo del 48% de dicha población en el 2000.[5]

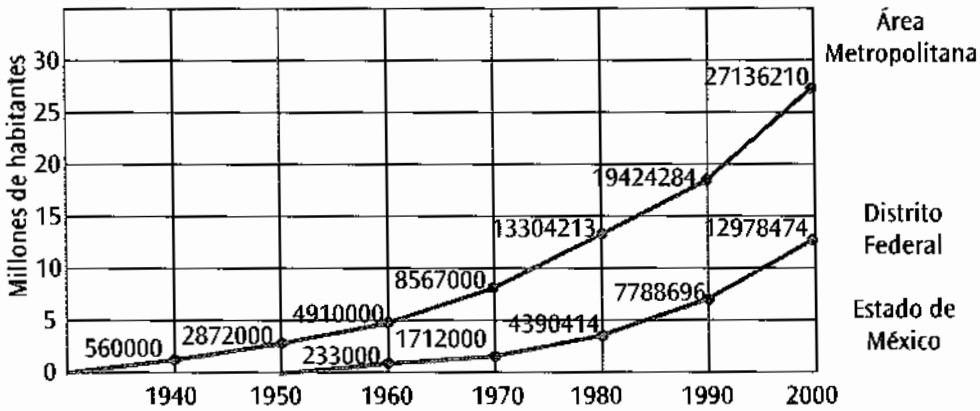
27. En general la población migrante es de pocos recursos y escasa capacitación para las actividades urbanas.

"Existe una mayor proporción de migrantes en roles ocupacionales marginales, en comparación con los nativos de la ciudad." [6]

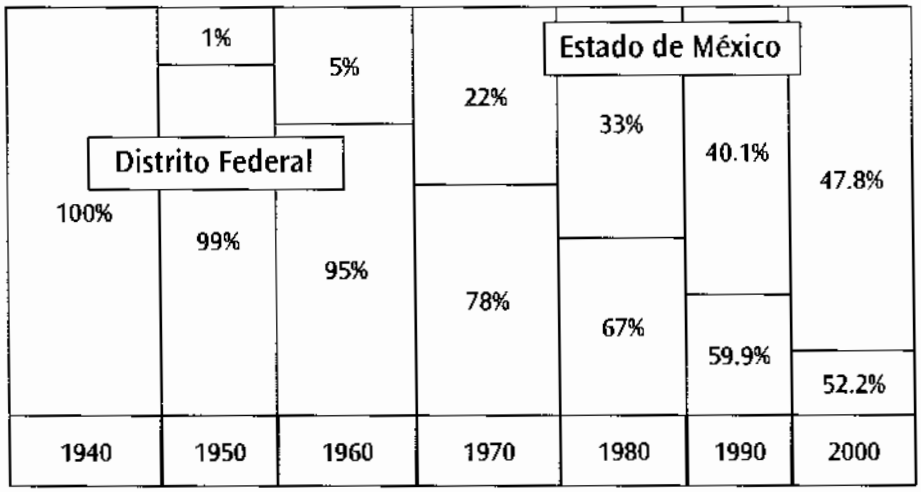
---

[3] Véase: cuadro.
[4] Estudios de la Oficina del Plano Regulador.
[5] Véase: cuadro.
[6] Stern, Claudio y Oliveira, Orlandina, Migración y Marginalidad de la Ciudad de México, El Colegio de México.

ÁREA METROPOLITANA
POBLACIÓN



DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN



Cuadro # 2

PROCEDENCIA DE MIGRANTES	NEZAHUALCÓYOTL	NAUCALPAN	TLALNEPANTLA	ECATEPEC
Total de Migrantes	342,701	215,041	194,423	119,667
Aguascalientes	1,854	1,291	1,126	780
Baja California	553	653	367	263
Baja California T.	211	323	113	102
Campeche	463	325	229	210
Coahuila	770	1,079	1,093	447
Colima	568	467	333	208
Chiapas	1,167	1,034	865	548
Chihuahua	798	1,197	1,031	395
D.F.	183,089	114,588	100,126	64,227
Durango	931	1,040	1,099	438
Guanajuato	24,445	14,806	19,033	8,541
Guerrero	7,937	4,553	2,669	1,773
Hidalgo	11,917	6,551	10,386	9,999
Jalisco	7,726	5,126	5,343	3,053
Michoacán	27,472	19,864	13,536	7,309
Morelos	3,158	1,533	1,078	868
Nayarit	197	182	167	81
Nuevo León	571	1,114	852	359
Oaxaca	21,262	7,345	4,063	2,232
Puebla	20,402	7,422	5,893	5,658
Querétaro	3,125	4,081	6,239	1,542
Quintana Roo	57	110	48	24
San Luis Potosí	3,070	2,711	4,704	1,742
Sinaloa	274	472	359	108
Sonora	256	426	288	123
Tabasco	450	314	336	155
Tamaulipas	1,064	1,359	919	419
Tlaxcala	5,622	2,486	1,676	1,692
Veracruz	8,124	5,768	4,565	2,523
Yucatán	778	576	508	243
Zacatecas	3,726	3,568	4,581	3,367
Países Extranjeros	661	2,677	793	238

PROCEDENCIA DE MIGRANTES	TULTITLÁN	ZARAGOZA	CUAUTITLÁN	HUIXQUILUCAN
Total de Migrantes	22,425	23,137	10,201	8,767
Aguascalientes	130	127	120	11
Baja California	25	50	13	8
Baja California T.	1	13	2	2
Campeche	11	24	6	12
Coahuila	115	97	128	18
Colima	20	46	22	17
Chiapas	79	67	57	27
Chihuahua	109	179	127	21
D.F.	12,741	12,639	2,346	5,849
Durango	81	136	123	14
Guanajuato	1,539	2,010	1,358	537
Guerrero	331	253	157	91
Hidalgo	1,354	982	1,339	198
Jalisco	790	692	485	106
Michoacán	1,111	1,484	998	857
Morelos	121	141	51	63
Nayarit	18	13	18	4
Nuevo León	142	114	54	12
Oaxaca	390	310	133	161
Puebla	666	651	390	124
Querétaro	700	1,097	1,227	179
Quintana Roo		16		1
San Luis Potosí	413	350	185	72
Sinaloa	32	30	27	8
Sonora	33	41	15	2
Tabasco	48	26	42	3
Tamaulipas	120	139	57	46
Tlaxcala	92	138	67	54
Veracruz	641	348	314	65
Yucatán	73	66	11	9
Zacatecas	441	513	244	50
Países Extranjeros	58	345	85	146

PROCEDENCIA DE MIGRANTES	LA PAZ	CHIMALHUACÁN	COACALCO
Total de Migrantes	15,859	2,451	6,781
Aguascalientes	27	18	50
Baja California	16	5	3
Baja California T.	9		7
Campeche	9	2	6
Coahuila	32	3	24
Colima	20	2	12
Chiapas	44	7	21
Chihuahua	45	5	50
D.F.	8,656	1,291	4,829
Durango	50	12	46
Guanajuato	779	139	249
Guerrero	471	41	41
Hidalgo	715	182	416
Jalisco	360	99	129
Michoacán	963	169	149
Morelos	194	21	39
Nayarit	19	2	16
Nuevo León	21	2	27
Oaxaca	760	60	52
Puebla	1,206	248	166
Querétaro	230	37	113
Quintana Roo			1
San Luis Potosí	88	23	43
Sinaloa	6	1	5
Sonora	11	8	8
Tabasco	22	2	9
Tamaulipas	45	13	25
Tlaxcala	331	56	31
Veracruz	515	45	130
Yucatán	48	5	21
Zacatecas	130	35	53
Países Extranjeros	37	12	10

Esta migración obedece tanto al rechazo el campo, causado por la creciente presión demográfica sumada al desplazamiento por tecnificación agrícola, a la imposibilidad de abrir nuevas tierras al cultivo, la terminación de las tierras susceptibles de repartirse y las seculares condiciones del agromexicano, que impiden que el medio rural absorba población productiva.

28. Por otra parte la ciudad representa un atractivo a esta población migrante, ya que hasta ahora ha demostrado su capacidad como promotora del desarrollo. Además de esta población del interior de la República se ha dado un proceso de reubicación de la población dentro de la propia Área Metropolitana, población que busca la posibilidad y seguridad de tierra para localizar su vivienda. La procedencia de los migrantes en la parte correspondiente al Estado se señala en el cuadro.

IV. La acción del sector público.

29. El objetivo de la acción pública de maximizar el bienestar colectivo, se debe manifestar en todos los órdenes y en particular en el crecimiento económico y el cambio social. En particular en el área metropolitana con 3,222,759 empleos de los cuales el 69% corresponden al Distrito Federal y el 31% al Estado y se requiere de 200,000 empleos en esta década, su formato resulta de primera prioridad.

30. Sin embargo, nos limitaremos a señalar las acciones que se realizan en el marco físico aun cuando se reconoce que éste no es sino reflejo del desarrollo económico y social; y que el desarrollo del marco físico sólo es un medio para maximizar el bienestar colectivo. El sector público materializa sus políticas a través de: acción directa, acción reguladora, acción inductiva y promoción de la participación de la comunidad.

a) La acción directa

31. La entendemos como la intervención gubernamental, manifestada mediante la asignación de recursos para la prestación de servicios públicos, tanto la generación de proyectos de infraestructura, urbanización y equipamiento como su operación y mantenimiento. Dentro de la acción directa encontramos organismos cuya función es la gestión, la elaboración de planes y programas, los estudios y proyectos, la ejecución de obras y operación y mantenimiento.

b) La acción reguladora

32. Se basa en normas jurídicas (leyes y reglamentos), señalándose las atribuciones y funciones de los organismos públicos y las limitaciones a la acción privada (apoyándose en el artículo 27 Constitucional que da al Estado, la facultad de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público). Estos instrumentos se aplican a aspectos tales como la planificación, la zonificación, los fraccionamientos y subdivisiones (normas de urbanización, características internas), las licencias para construcciones, el funcionamiento de los establecimientos comerciales, industriales y de servicios, y aspectos tales como alineamientos, nomenclatura, estacionamiento y señalamiento de anuncios, tomas de agua y conexiones de drenaje.

    Gran parte de los aspectos a regular deben fundamentarse en la existencia de un plan. Los instrumentos jurídicos más importantes son: Ley Orgánica del D.F., Ley de Planificación del

D.F., Reglamento para la Ejecución de Obras de Planificación y Zonificación del D.F. y Reglamento de Construcciones.

c) La acción inductiva

33. Entendemos los estímulos y penalizaciones que las autoridades ejercen sobre los agentes privados. Estos instrumentos son el crédito, el subsidio y la imposición fiscal.

En nuestro país no se ha generalizado en el medio urbano la utilización de tales instrumentos para propiciar la estructura urbana deseada, sino como instrumentos de financiamiento del desarrollo urbano, o propiciar la generación de fuentes de trabajo o políticas crediticias preferenciales a acciones como las de vivienda de interés social.

d) Promoción de la participación

34. El sector público ha visto la necesidad de incorporar cada vez más a la población, para la realización de programas y proyectos. Para definir el objetivo a alcanzar, para sumar recursos a la acción pública, para responder a las expectativas de la población en sus necesidades materiales y en sus deseos de participación y para realizar el desarrollo de la comunidad. El pretender establecer un diagnóstico de la administración pública del área metropolitana, requeriría de un estudio de gran profundidad, que rebasa en mucho los alcances limitados de este trabajo, por lo que nos limitaremos a señalar los organismos y sus funciones, en los diferentes niveles administrativos.

1. DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

35. A partir del 29 de diciembre de 1970, fecha en que fue reformada la Ley Orgánica del Distrito Federal, queda integrado territorialmente por 16 delegaciones. El Jefe del Departamento estará auxiliado por un Secretario de Gobierno, un Secretario de Obras Públicas y Servicios y un Oficial Mayor; tanto estos, como los delegados dependerán directamente del Jefe del Departamento.

36. Existe además un consejo consultivo y juntas de vecinos en cada delegación, las cuales tienen funciones de colaboración ciudadana del Jefe del Distrito Federal y de los delegados respectivamente. En caso de conflicto de carácter administrativo, tocará resolverlos al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, autónomo.

37. Desde el punto de control del desarrollo urbano y de Obras Públicas, dependen directamente de la Secretaría de Obras Públicas y Servicios, las Direcciones Generales de: a) la Habitación Popular; b) Ingeniería de Tránsito y Transporte; c) de Servicios Urbanos; d) de Programación; e) Planificación; f) Obras Públicas; g) Obras Hidráulicas; h) Aguas y Saneamiento.

38. Además se creó la Comisión de Planeación Urbana. Las funciones de cada una de estas dependencias son:

a) Dirección General de la Habitación Popular;

1. Elaborar programas de habitación y fraccionamientos populares;
2. Ejecutar dichos programas o promoverlos;

3. Preparar los programas de regeneración urbana;
4. Colaborar con instituciones privadas y oficiales en el desarrollo de programas de habitación popular;
5. Administrar los conjuntos habitacionales a cargo del Departamento y promover la convivencia armónica en los mismos.

b) Dirección General de Ingeniería de Tránsito y Transportes:

1. Programar las acciones que mejoren el tránsito de vehículos;
2. Proponer medidas para el mejoramiento de los transportes urbanos públicos;
3. Proponer y autorizar la construcción y ubicación de estacionamientos;
4. Dictaminar en los proyectos de obras viales;
5. Instalar, conservar y señalar las normas de operación de los dispositivos de control del tránsito;
6. Proponer a los órganos y dependencias competentes las medidas para prevenir y evitar los efectos nocivos que puedan provocar los vehículos automotores en el medio ambiente.

c) Dirección General de Servicios Urbanos:

1. Definir las normas y criterios aplicables a parques, jardines, panteones y limpia;
2. Administrar los bosques y viveros;
3. Ejecutar y mantener las obras de alumbrado;
4. Construir, administrar y operar las plantas y sistemas de tratamiento, trasformación y aprovechamiento de basuras.

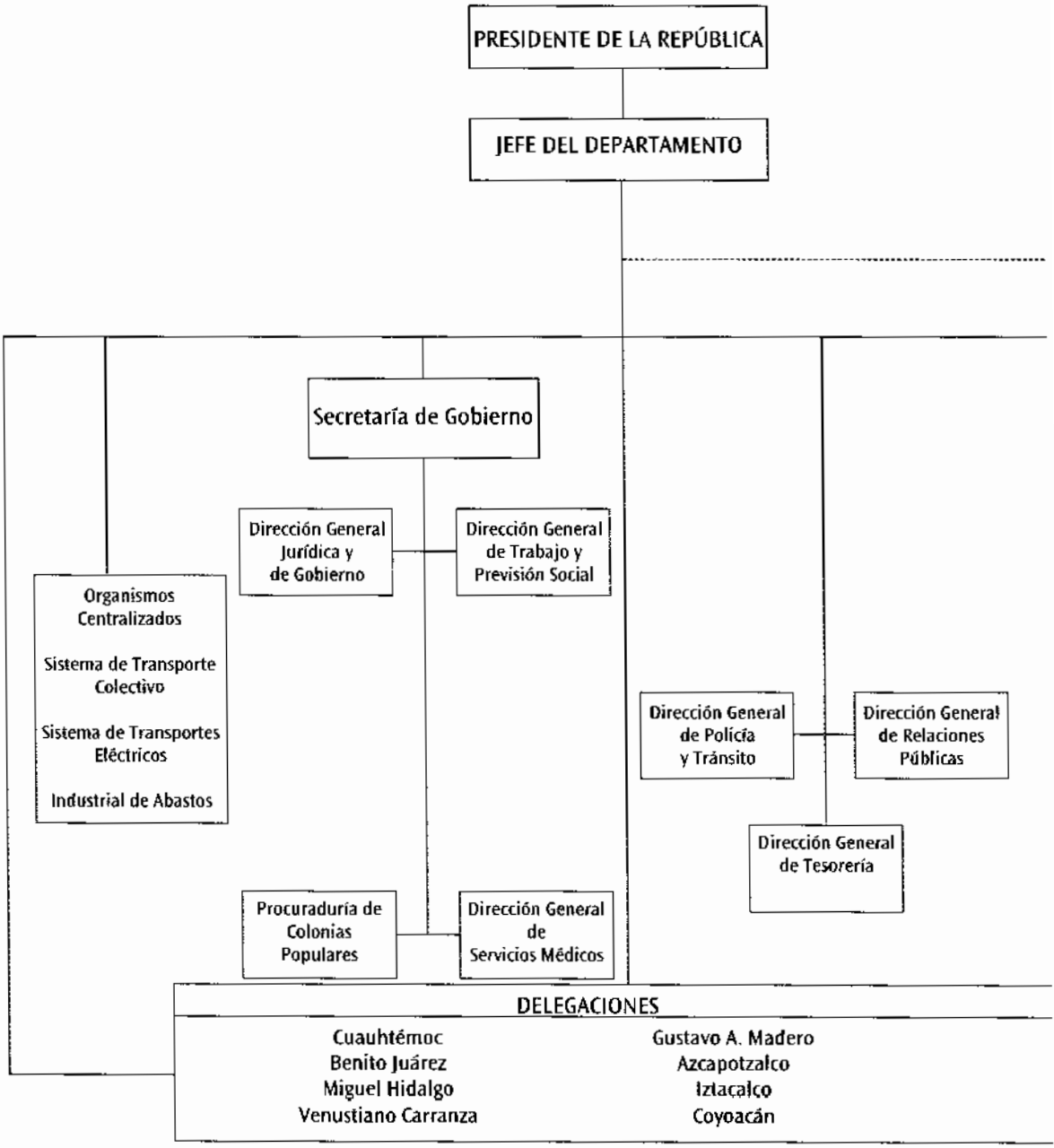
d) Dirección General de Programación y Estudios Económicos:[7]

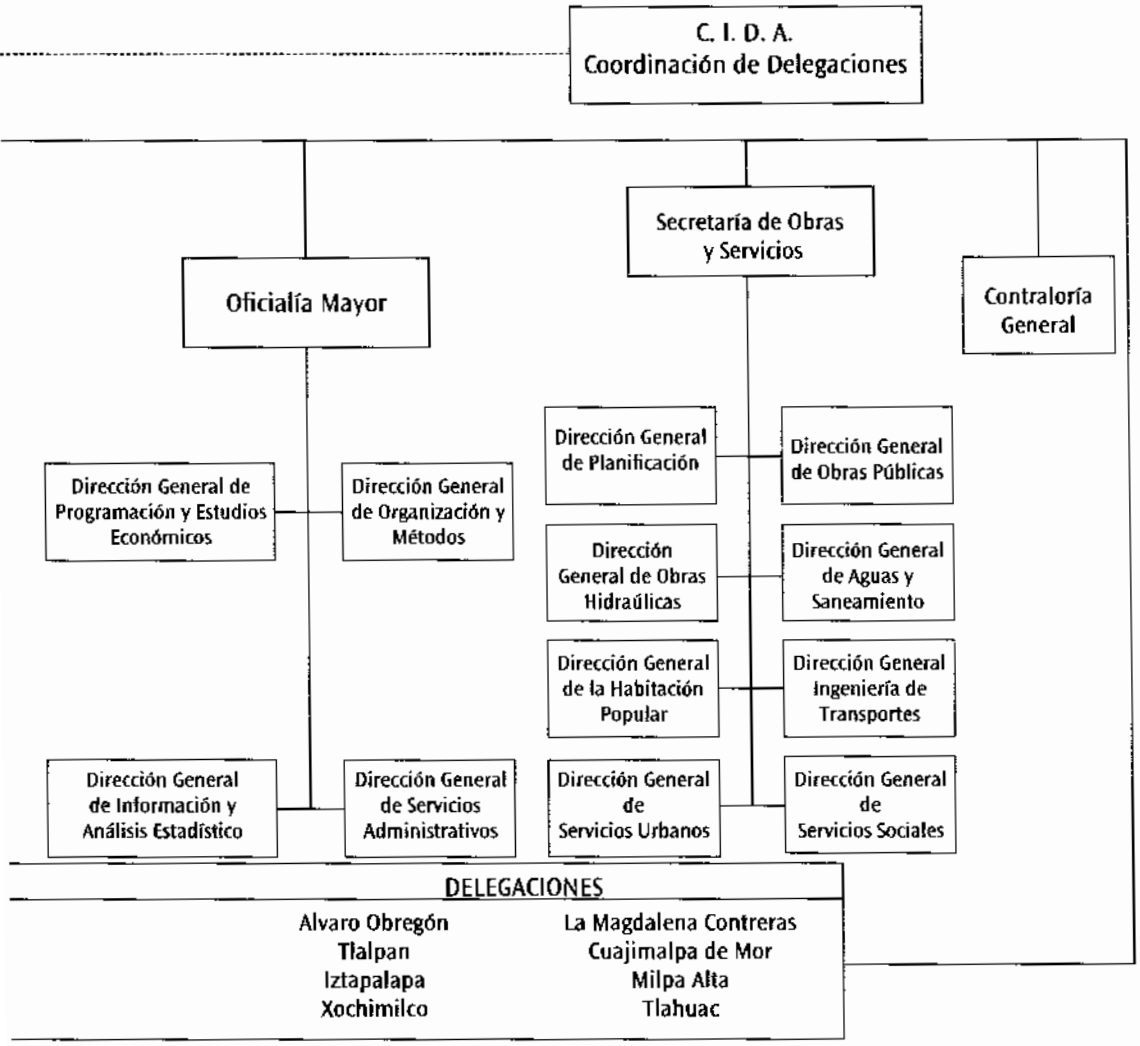
1. Proponer las políticas financieras, los planes y los programas que requiere el desarrollo integral del D.F.;
2. Coordinar los planes y programas de mejoramiento social y económico de las delegaciones, con el Plan del Desarrollo Integral;
3. Elaborar los estudios económicos de los planes que fije el Jefe del Departamento.

e) Dirección General de Planificación:

1. La planeación de los proyectos de planificación del D.F., respecto a obras de infraestructura y urbanas;
2. Asesorar al Jefe del Departamento del D.F. en las obras de planificación de fraccionamientos de predios propiedad del D.F.;
3. Controlar la zonificación para el uso de la tierra, los estudios y las acciones para prevenir la contaminación ambiental;
4. Proponer las normas y criterios para otorgar las licencias y tramitarlas en caso de no estar reservadas a las delegaciones, respecto de industrias, talleres y bodegas, números oficiales, alineamientos, construcciones, anuncios, fraccionamientos y subdivisiones, así como el cálculo y la derrama del impuesto de planificación de las obras ejecutadas;
5. La programación jerarquizada de las obras de planificación aprobadas o el costo de las mismas;
6. Autorizar y vigilar los trabajos de exploración de yacimientos de arena, cantera, tepetate, piedra y arcilla.

[7] Depende de la Oficialia Mayor


PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
JEFE DEL DEPARTAMENTO
Secretaría de Gobierno
Dirección General Jurídica y de Gobierno
Dirección General de Trabajo y Previsión Social
Organismos Centralizados
Sistema de Transporte Colectivo
Sistema de Transportes Eléctricos
Industrial de Abastos
Dirección General de Policía y Tránsito
Dirección General de Relaciones Públicas
Dirección General de Tesorería
Procuraduría de Colonias Populares
Dirección General de Servicios Médicos
DELEGACIONES
Cuauhtémoc
Benito Juárez
Miguel Hidalgo
Venustiano Carranza
Gustavo A. Madero
Azcapotzalco
Iztacalco
Coyoacán


C. I. D. A.
Coordinación de Delegaciones
Oficialía Mayor
Secretaría de Obras y Servicios
Contraloría General
Dirección General de Programación y Estudios Económicos
Dirección General de Organización y Métodos
Dirección General de Planificación
Dirección General de Obras Públicas
Dirección General de Obras Hidraúlicas
Dirección General de Aguas y Saneamiento
Dirección General de la Habitación Popular
Dirección General Ingeniería de Transportes
Dirección General de Información y Análisis Estadístico
Dirección General de Servicios Administrativos
Dirección General de Servicios Urbanos
Dirección General de Servicios Sociales
DELEGACIONES
Alvaro Obregón
Tlalpan
Iztapalapa
Xochimilco
La Magdalena Contreras
Cuajimalpa de Mor
Milpa Alta
Tlahuac

f) Dirección General de Obras Públicas:

1. Proyectar y construir las obras conforme al programa anual;
2. Conservar y mantener las obras que realice;
3. Proponer y complementar los programas de remodelación urbana;
4. Coordinarse con los demás departamentos del D.F., en la ejecución de los programas a su cargo.

g) Dirección General de Obras Hidráulicas:

1. Los estudios y proyectos para el aprovechamiento de agua potable y para el desagüe de las aguas pluviales;
2. Los estudios y proyectos para controlar y evitar las inundaciones, los hundimientos y movimientos de suelos que sean de origen hidráulico;
3. La ejecución de las obras que resulten de los estudios y proyectos;
4. Relaciones con la Comisión del Valle de México.

h) Dirección General de Agua y Saneamiento:

1. La operación y conservación de los sistemas de agua potable y alcantarillado, saneamiento y desagüe;
2. Controlar los pozos artesianos;
3. La instalación, sustitución y vigilancia de medidores de consumo de agua;
4. La instalación y conexión de tomas de agua;
5. Conexión de la red de agua potable de servicios públicos a los fraccionamientos de terrenos y unidades habitacionales;
6. Las conexiones domiciliarias, de alcantarillado;

7. Conexión de colectores de servicio público de fraccionamientos, a la red central;
8. Construcción de obras menores para mejoramiento de la red de distribución de agua potable, alcantarillado y desagüe.

i) Dirección General de Organización y Métodos:

1. Estudiar, asesorar, proponer e incrementar el mejoramiento permanente en la organización y funcionamiento del D.F.;
2. Dictaminar las solicitudes de creación o modificación de unidades administrativas.

j) Procuraduría de Colonias Proletarias.[8] Este organismo es de nueva creación y tiene por meta:

1. Proponer y ejecutar en sus casos las normas y criterios que habrán de aplicar las delegaciones para regularizar y rehabilitar a las colonias y zonas urbanas populares;
2. Promover con la colaboración de sus habitantes, la regularización y rehabilitación de esas colonias;
3. Intervenir en el caso de ocupación ilegal de predios destinados a colonias populares;
4. Asesorar a los habitantes de las colonias y zonas urbanas populares del D.F. para solucionar sus problemas;
5. Llevar el registro de las colonias y zonas urbanas populares, y de las asociaciones de colonos;
6. Coadyuvar con los delegados y autoridades de Estados y municipios limítrofes con el D.F. en la solución de problemas de colonias populares.

---

[8] Depende de la Secretaria de Gobernación.

k) Comisión de Planeación Urbana. La Comisión tiene a su cargo la elaboración de los proyectos y planes urbanísticos que encomienda el Jefe del Departamento del D.F., que tengan como objetivo la solución de problemas de necesidades y de desarrollo de actividades de la población del D.F. Este desarrollo se sujetará al plano regulador en cuya elaboración participará esta Comisión.

1. Fidurbe. Creado para la regularización de la tenencia de la tierra, la renovación de zonas decadentes, la creación de reservas territoriales y como apoyo a dichos programas también ha realizado acciones de vivienda.

39. El Departamento del D.F. está facultado para celebrar convenios con autoridades de otras entidades federativas y ayuntamientos respectivos, para la formulación de planes de urbanización con criterio armónico y homogéneo.

a) Delegaciones del Distrito Federal

40. Las 12 delegaciones que se tenían desde 1928 y con una labor muy limitada, como se ha mencionado, en 1970 pasaron a ser 16, ampliándose sus funciones. Se concibieron como un mecanismo de contacto con la población y materializan la intención de desconcentrar la administración y prestación de los servicios de la ciudad. Hasta 1973 de hecho se le da una fuerza administrativa a las delegaciones.

41. En el renglón del desarrollo urbano, las delegaciones materializan planes que el Departamento del Distrito Federal genera y hace proposiciones que el Departamento sanciona. Cuentan con

una oficina de Obras Públicas para la construcción de obras de urbanización y edificios, así mismo prestan servicios de conservación y mantenimiento. La oficina de Planeación hace estudios sobre la delegación y en particular de planeación local.

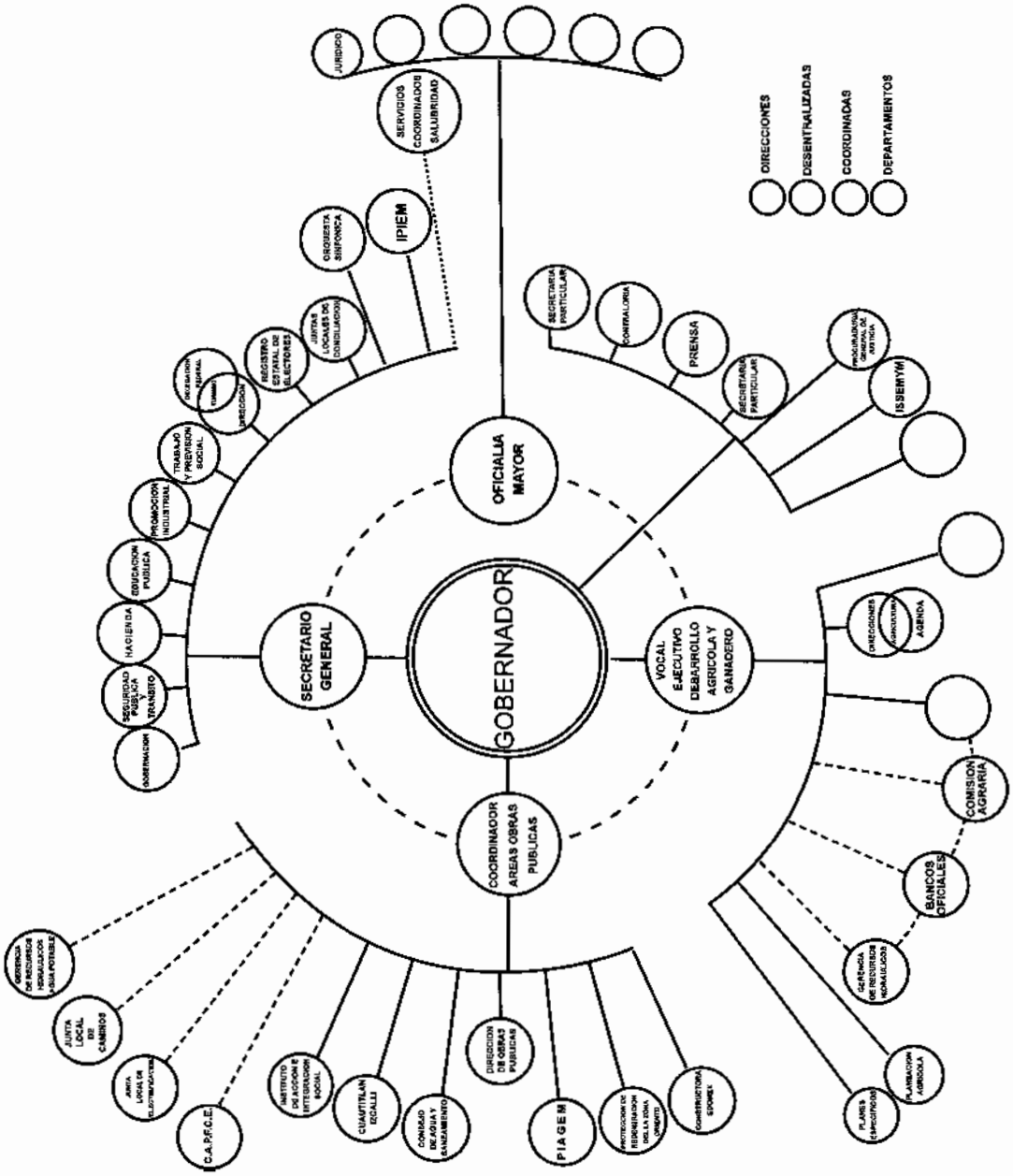
42. La oficina de licencias, de acuerdo a los planes ya sancionados por el D.D.F., otorga licencias de obras. Cuando la obra es de cierto rango o con cierto grado de complicación, el D.D.F. realiza un dictámen. Las licencias sobre ubicación industrial, las otorga directamente el Departamento.

43. En términos prácticos, hay algunas atribuciones y procedimientos que no están lo debidamente clarificados entre las delegaciones del D.D.F.

44. Otro aspecto importante de las actividades de las delegaciones son las Juntas de Vecinos, cuyo objetivo es lograr la participación de la población en los diferentes aspectos del desarrollo urbano.

2. ESTADO DE MÉXICO

45. En relación con el fenómeno de urbanización en general y el desarrollo del Área Metropolitana en particular, el Gobierno del Estado se vió en la necesidad de reformar los organismos existentes y de crear nuevos. Ante la magnitud de los problemas al inicio del presente régimen, se requirió de un organismo asesor independiente, para fines de planeación.


GOBERNADOR
SECRETARIO GENERAL
OFICIALIA MAYOR
VOCAL EJECUTIVO DEL DESARROLLO AGRICOLA Y GANADERO
COORDINADOR AREAS OBRAS PUBLICAS
GOBERNACION
SEGURIDAD PUBLICA Y TRANSITO
HACIENDA
EDUCACION PUBLICA
PROMOCION INDUSTRIAL
TRABAJO Y PREVISION SOCIAL
DIRECCION
REGISTRO ESTATAL DE ELECTORES
JUNTAS LOCALES DE CONCILIACION
ORQUESTA SINFONICA
IPIEM
SERVICIOS COORDINADOS SALUBRIDAD
JURIDICO
SECRETARIA PARTICULAR
CONTRALORIA
PRENSA
SECRETARIA PARTICULAR
ISSEMYM
DIRECCIONES
AGENDA
COMISION AGRARIA
BANCOS OFICIALES
GERENCIA DE RECURSOS HIDRAULICOS
PLANIFICACION AGRICOLA
PLANES (EMPOPIOS)
CONSTRUCTORA ECOMEX
PROTECCION DE REFORESTACION DE LA ZONA NORTE
P I A G E M
DIRECCION DE OBRAS PUBLICAS
CONSAR DE AGUA Y SANEAMIENTO
CUAUTITLAN IZCALLI
INSTITUTO DE ACCION E INTEGRACION SOCIAL
C.A.P.F.C.E.
JUNTA LOCAL DE CAMINOS
DIRECCIONES
DESENTRALIZADAS
COORDINADAS
DEPARTAMENTOS

46. El problema urbano más inmediato y alarmante que se le presentó al Gobierno del Estado de México, fué el de Nezahualcóyotl, asentamiento de 580,000 habitantes en 1970, poblado en el lapso de una década, sobre la zona del antigüo Lago de Texcoco, producto del rápido crecimiento de la Ciudad de México y de la falta de oferta de tierra en el D.F. Se vendieron lotes sin servicios urbanos. Su tasa de crecimiento alcanzó en 23.2% lo que no tiene paralelo en el mundo. Su enfrentamiento hizo necesario contar con la función de coordinación, constituyéndose el "Cuartel Nezahualcóyotl" para la planeación, promoción y desarrollo de las obras, función a cargo de la Secretaría General de Gobierno.

47. En Ciudad Nezahualcóyotl se ha realizado el programa de regeneración más amplio que se haya desarrollado en Latinoamérica. Los principales indicadores de Nezahualcóyotl son los siguientes:

Superficie total del municipio	6,200 ha.
Superficie total de Ciudad Nezahualcóyotl	4,000 ha.
Total de lotes	137,000 lotes
Total de lotes construidos (aerofoto agosto 71)	81,804 lotes
Superficie media /lote	163 m2
Habitantes/lote (Delphos)	7 hab.
Número de habitantes en Cd. Nezahualcóyotl según censo 1970	580,436 hab.
Número de habitantes en Cd. Nezahualcóyotl esperado para 1974	820,000 hab.
Población esperada en Cd. Nezahualcóyotl	1'100,000 hab.

48. Las obras realizadas entre 1969 y 1972 cubren un sistema de drenaje de 836 Km., con siete grandes carcamos que evitarán las inundaciones, redes completas de agua potable y energía. Alumbrado y pavimentación de las principales vías y un programa completo de equipamiento urbano que incluye escuelas, centros de salud, mercados, etc.. Culminado estas acciones con la creación del Fideicomiso de Nezahualcóyotl, para la regularización de la tierra, que permitirá la seguridad de los habitantes.

a) AURIS

49. El Instituto AURIS fué creado para proyectar y construir viviendas económicas, regenerar zonas de tugurios y viviendas insalubres en zonas urbanas y rurales, promover y organizar fraccionamientos de tipo industrial o urbano y generar programas para nuevos núcleos de poblamiento, etc..

50. En el Área Metropolitana se realiza un programa para la regularización de la tenencia, introduciendo servicios públicos por cooperación y extendiendo títulos de propiedad a los colonos, asegurándoles jurídicamente su patrimonio. Este programa abarca 5 ejidos en Naucalpan, 4 en Tlanepantla, 4 en Cuautitlán y 1 en Tultitlán; con una superficie total de 4,096 ha., 1781 ejidatarios indemnizados y 193,774 habitantes beneficiados.

SEMINARIO DE INFORMACIÓN MUNICIPAL
VALLE DE BRAVO, ESTADO DE MÉXICO
DICIEMBRE DE 1972

GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO

GUIA PARA LA REALIZACIÓN Y PROMOCIÓN DE OBRAS PÚBLICAS EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO
CUADRO DE ÁREAS DE COMPETENCIA POR NIVELES DE GOBIERNO Y DEPENDENCIAS

OBRAS PÚBLICAS		2 CONTROL DE LA EDIFICACIÓN PRIVADA Y DEL DESARROLLO URBANO	OBSERVACIONES
1.1 INFRAESTRUCTURA	1.2 EQUIPAMIENTO		

2. ACCIONES DE PROMOCIÓN MUNICIPAL

51. Actualmente AURIS realiza sus propios proyectos y funciona como instrumento de planeación física de los trabajos que le encomienda el Gobierno del Estado. Por otra parte se estableció durante 1972, trabajo en mancuerna con la Subdirección de Planeación de Obras Públicas, permitiendo la relación con los instrumentos ejecutivos.

52. Se han realizado estudios como: estudio de la zona N.Z.T.; estudio de la zona Tultitlán-Tultepec; estudio de la zona Teotihuacán-Texcoco-Chalco; Plan Rector Naucalpan; Guía de Acción Urbana del Valle de México; Plan Piloto Tabiqueras.

53. La División de Transmisión del Conocimiento tiene como objeto mantener una comunicación permanente con los actores que intervienen en el proceso de poblamiento, a través de los Centros de Información e Investigación, de Difusión, de Orientación para el Poblador y de Capacitación Técnica.

54. El Instituto AURIS creó 21,600 lotes en 19 desarrollos habitacionales con una superficie total de 5 millones de m^2, de los cuales se utiliza una parte para la construcción de 4650 casas que AURIS edifica y comercializa directamente.

b) Cuautitlán Izcalli (ver anexo)

55. Esta es la principal acción en términos de previsión en el Área Metropolitana, se genera como una primera acción de política de poblamiento. Plantea un asentamiento organizado y planeado, en terrenos adecuados para su desarrollo, aprovechando la infraestructura existente (carreteras, ferrocarriles, colectores de aguas negras, etc.), una zona industrial que se integra a nuevas empresas y que establece fuentes de trabajo inmediatas, se cuenta con disponibilidad de agua en el subsuelo; etc.; su estructura implica que sus habitantes que llegarán a 1'600,000 podrán satisfacer sus necesidades sin salir de su ciudad.

56. La planeación inicial estuvo a cargo de AURIS y actualmente tanto la planeación como las obras están a cargo de un organismo descentralizado estatal "Cuautitlán Izcalli" y para instrumentar y administrar la nueva ciudad se creó el municipio 121 del Estado, "Cuautitlán Izcalli". Esta acción implica evitar los altos costos sociales del crecimiento urbano.

57. A raíz de la introducción de servicios urbanos en Nezahualcóyotl y del inicio de su saturación, la corriente pobladora va hacia esta zona desecada del Lago en el municipio de Ecatepec. Para enfrentar el problema de planeación, de desarrollo de obras y de regularización, se creó PRIZO, organismo descentralizado estatal.

c) Comisión Estatal de Agua y Saneamiento

58. Fué creada para coordinar, en una sóla dependencia, la acción del Gobierno del Estado, de los Municipios y de las Dependencias Federales, en la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado. Sus atribuciones fundamentales son: efectuar los estudios necesarios para mejorar los sistemas; hacer obras de captación de agua potable; proporcionar agua a bloque a los municipios; construir, operar y mantener sistemas; prestar asistencia técnica a los municipios para la operación y mantenimiento de sus servicios; coordinar con la Secretaría de Salubridad y Asistencia, la operación de los sistemas de agua potable y drenaje a su cargo, manejados por estas Dependencias Federales. El principal programa llevado a cabo en el Área Metropolitana es la distribución de agua potable a la zona N.Z.T.

d) Dirección de Comunicaciones y Obras Públicas

59. Esta dependencia del ejecutivo, cuya función es la construcción, reparación y conservación de obras públicas (infraestructura y equipamiento), integrada por la Subdirección de Planeación y la Subdirección de Construcción y las Delegaciones, ha venido realizando acciones en el Área Metropolitana. Una de sus responsabilidades más importantes es, a través de la autorización de fraccionamientos, el control del desarrollo urbano.

60. La Coordinación General de Obras. Surgió con la función de integrar y dirigir las acciones de aquellos organismos que dentro del Estado realizan obras públicas, control del desarrollo urbano, tanto de las dependencias integradas del Ejecutivo, como aquellas descentralizadas estatales que actúan en esta área. Asímismo, tiene una labor fundamental en la coordinación de las acciones a cargo de la Federación.

    La acción reguladora se ha realizado a través de las siguientes leyes: Ley de Fraccionamientos de Terrenos; Reglamento de la Ley de Fraccionamientos; Acuerdo que crea el Departamento del Plano Regulador; Ley de Planificación del Estado; Ley de Cooperación parea Obras Públicas; Ley de Comunicaciones, Obras Públicas y Privadas del Estado; Reglamento de los artículos 7 y 10 de la Ley de Planificación; Reglamento para la construcción de caminos vecinales.

e) Municipios del Estado de México

61. La Ley Orgánica Municipal del Estado de México establece que los municipios deben contar con planes y programas referentes a la creación, expansión, desarrollo, reestructuración, rehabilitación y regeneración de zonas urbanas; además del establecimiento; ampliación y modificación de servicios públicos. Dichos planes deberán contener en forma mínima los objetivos, procedimientos y recursos necesarios.

62. Los municipios podrán aprobar y ejecutar planes tendientes a la conservación, valoración, protección y fomento de su patrimonio histórico y artístico; de bellezas naturales y zonas típicas que se encuentren en su territorio. El mejoramiento del medio ambiental urbano y rural; conservación del suelo, flora, fauna y reforestación en coordinación con las dependencias estatales y federales correspondientes, así como las demás que determinen las necesidades municipales y el interés público.

63. Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos, el formular normas y reglamentos necesarios para la organización y prestación de los servicios públicos municipales, así como de su contratación o crear los departamentos necesarios para la eficaz prestación de los servicios públicos. Enviar al Ejecutivo planes y programas municipales para la coordinación con los de carácter estatal. Designar a los miembros de las comisiones de planificación y desarrollo. Solicitar la expropiación de bienes por causa de utilidad pública. Municipalizar, mediante el procedimiento respectivo, los servicios públicos que estén a cargo de particulares.

64. Los Ayuntamientos, para la solución a los problemas municipales, podrán integrar comisiones de planificación y desarrollo con el fin de que presenten proposiciones al Ayuntamiento para la elaboración de planes y programas municipales, que formulen

recomendaciones al Ayuntamiento para mejorar la administración municipal o la prestación de los servicios públicos; realizar estudios y captar la información necesaria para cumplir estos fines; proponer la creación de nuevos servicios o mejoramiento de los existentes, mediante el sistema de cooperación.

65. En cada municipio funcionará uno o varios Consejos de Colaboración Municipal, como órganos de promoción y gestión social para el cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales aprobados, para promover la participación y colaboración de los habitantes y para presentar al Ayuntamiento las bases de los planes y programas municipales. Es obligación de los consejos informar al pueblo y al Ayuntamiento acerca de los proyectos que pretendan realizar, del estado de las obras en proceso y de las obras realizadas.

66. Los municipios organizarán y reglamentarán la administración, funcionamiento, conservación y explotación de los servicios públicos, tales como: rastro, mercado, panteón, limpia, seguridad pública, alumbrado, embellecimiento y conservación de obras de interés social, suministro y abastecimiento de agua potable, servicio de atarjeas, además de fomento y conservación de áreas verdes y recreativas; pudiendo concesionarse a personas físicas o morales aquellos servicios que no afecten la estructura y organización municipal.

3. ACCIÓN DE LA FEDERACIÓN

67. Ante el problema metropolitano la Federación ha intervenido en el área a través de las Secretarías de Estado y Organismos Descentralizados. Su actividad puede encuadrarse en el renglón de la acción directa, pudiéndose identificar tres tipos de programas.

a) Programas sectoriales, de acuerdo a la función específica de cada dependencia.

b) Programas comunes, realizados por convenio (en particular en el Estado de México). Con aportaciones bipartitas o tripartitas, el Estado interviene en la elaboración del programa y supervisa su cumplimiento. Los programas se realizan en el ámbito estatal pero inciden en gran parte en el Valle de México. Los principales programas son los siguientes:

1. Educación – CAPCE: construcción y mantenimiento de establecimientos educativos, se cuenta con una gerencia para las acciones en el Valle de México.

2. SOP – Centros SOP: Junta Local de caminos; construcción y conservación de carreteras, obras de arte y estructuras. En sus programas se vienen realizando acciones de integración vial en el Valle de México.

3. CFE – Junta Estatal de Electrificación y Compañías de Luz y Fuerza del Centro. Redes de electrificación y alumbrado.

4. Recursos Hidráulicos. Sistemas de dotación de agua potable (las acciones de la Comisión del Valle de México que se señalan por separado).

5. Secretaría de Salubridad y Asistencia. A través de la Comisión Constructora de Ingeniería Sanitaria y de los Servicios Coordinados de Salud Pública para la dotación de agua potable y centros de salud.

6. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. Aún cuando no existe un convenio, existe relación a través de Gestión Financiera Municipal (dependencia de Hacienda del Estado) para la tramitación de créditos, para obras de urbanización, mercados y rastros.

c) Programa de Visión General. Aquellos que inciden en una forma global en el área metropolitana:

1. SOP. A través de CODURPA ha realizado estudios en el Valle, para la localización de las submetropolis de Zumpango, Tizayuca en el Norte y Xochimilco en el Sur; a través de la Comisión de Ingeniería de Tránsito y Transporte, para el proyecto de viabilidad trasmetropolitana.

2. SRH. Comisión del Valle de Hidrológica del Valle de México. Surge en 1972 con el antecedente de la Comisión Hidrológica del Valle de México. Su objetivo es el desarrollo de un plan

integral, para el establecimiento de agua en la región y la ejecución de las obras correspondientes. Además debe operar y conservar las obras de captación y acueductos hasta los sitios en que se entrega a los Gobiernos Estatales y Locales que la distribuyen. La Comisión está facultada para establecer convenios de asesoría y apoyo técnico con las autoridades que realizan la distribución. Sus recursos se generan de las aportaciones de SHR, aportaciones del D.D.F., Estado y Municipios; ingresos por suministro de agua a dichas entidades; las cuotas serán establecidas de común acuerdo con los gobiernos correspondientes; los programas; que formule la Comisión se harán del previo conocimiento de las referidas autoridades.

a) La Comisión del Área Metropolitana

68. Se establece en la Secretaría de la Presidencia, en el régimen anterior para la recopilación y desarrollo de estudios; y para la función de coordinación técnica. Desaparece en 1970. Durante 1972, a iniciativa de la Secretaría de la Presidencia, se integra una comisión preparatoria para reiniciar los trabajos de la Comisión, estando integrada por representantes de la Presidencia, Departamento del Distrito Federal y el Colegio de México; aún cuando los trabajos de dicha comisión no se materializaron, por el interés que representa este estudio, se presenta a continuación una síntesis de los objetivos y recomendaciones de la misma y como anexo, la presentación de los principales problemas destacados.

1. Objetivos. El desarrollo de la ZMCM debe formar parte de un plan nacional sectorial–territorial. No existiendo tal, se propone combinar las políticas sectoriales de tal manera que su aplicación territorial al mismo tiempo que tienda a producir beneficios nacionales cierre la brecha regional. Probablemente, esto implique reducir el índice de concentración demográfico y socio-económico de la ZMCM con respecto al resto del país. De acuerdo con esta hipótesis se propone:

   a) Atenuar el ritmo de crecimiento demográfico de la Zona Metropolitana, mediante una intensa política de descentralización de actividades socio-económicas.

   b) Reducir la concentración relativa de inversiones y el otorgamiento de subsidios en la Zona Metropolitana.

   c) Fomentar el desarrollo de los centros urbanos y regiones fuera de la ZMCM y particularmente del Valle de México que aprovecha el gran mercado de esa zona.

   d) Disminuir el índice relativo de desocupación y subempleo en la Zona Metropolitana. Canalizar más ahorro e inversiones en actividades directamente productivas, reduciendo su congelación en actividades especulativas. Fomentar los programas de autogestión, en los que la comunidad participa directamente en la solución de sus problemas y aquellas actividades productivas que respondan a un alto cociente trabajo – capital.

e) Disminuir la disparidad en la distribución de ingresos y de vida, en general, de la población de la ZMCM y particularmente entre la parte del Estado de México y del D.F. Promover los programas de dotación de tierra y vivienda a los estratos marginales de la población que actualmente no son sujetos de crédito, y, por lo tanto, no entran en los programas de interés social.

f) Establecer una política de reservas territoriales que sirva de instrumento para orientar al poblamiento, dotar de servicios públicos y combatir la especulación de terrenos. Intensificar la política de regulación de tenencia de la tierra.

g) Promover la participación de los distintos actores del poblamiento en la formulación de objetivos, identificación de medios y realización de acciones para la Zona Metropolitana.

h) Mejorar los instrumentos legales de la planeación con una estrategia efectiva y viable de reforma urbana.

i) Aumentar la integración Estado de México – D.F., de tal modo que el funcionamiento metropolitano mejore y se superen problemas existentes que hacen más costoso su desarrollo.

j) Acordar un esquema de desarrollo adaptable para la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, que responda a las necesidades y objetivos del Gobierno Federal, el Estado de México y el Distrito Federal, dentro de un marco nacional de

política de desarrollo. Este esquema debe definir, a lo largo del tiempo, la disposición general de actividades y espacios, las comunidades y sus redes conductoras. Utilizar el esquema de desarrollo como guía para las acciones de los distintos organismos públicos y privados que actúan en y sobre la Zona Metropolitana. Integrar las políticas de incentivos y controles del Gobierno Federal de manera que sean congruentes con el esquema de desarrollo adoptado.

k) Disminuir los costos de urbanización, tanto en infraestructura y construcción en general como en tierra, y la movilidad innecesaria causada por la disposición inadecuada de actividades.

l) Mejorar los servicios públicos y el equipamiento urbano de la Zona Metropolitana, estableciendo un mecanismo justo de asignación de costos, que permita una recuperación de inversiones iniciales de mantenimiento, acordes con el uso y efectos sobre esos servicios; reducir el congestionamiento de servicios públicos logrando, en cuanto a vialidad y transporte, una accesibilidad general "aceptable" en todas las áreas de la Zona Metropolitana.

m) Mejorar las condiciones físicas ambientales. Disminuir la contaminación.

n) Promover una imágen física como una gama adecuada de variación, una estructura clara y una expresión significativa de las actividades urbanas.

2. Recomendaciones. De acuerdo con los objetivos apuntados, se pueden señalar algunos rasgos generales de organización para la Comisión de la ZMCM en cuanto a su personal técnico. Se sugiere que haya una comisión central integrada por representantes de la Secretaría de la Presidencia, el Gobierno del Estado de México y el Gobierno del Distrito Federal, bajo la coordinación de los primeros. Las necesidades y propósitos de la población, en general, y los lineamientos de política del Gobierno del Estado de México y el Distrito Federal, serían transmitidos a la Comisión a través de sus respectivos representantes, en aquellos asuntos que requieran una intervención conjunta. La Secretaría de la Presidencia se podría constituir en coordinación de las acciones de los organismos federales que intervienen en la ZMCM, tales como S.R.H., la S.O.P y la C.F.E.. La Comisión de la ZMCM debe estar capacitada y contar con recursos para encargar trabajos y asesorías a distintos organismos públicos o privados, estableciendo una relación directa con ellos, y creando las subcomisiones que juzguen necesarias. La Comisión Central debe integrarse por un número mínimo de técnicos, de alto nivel, con capacidades interdisciplinarias, con énfasis en los problemas más graves, y en las soluciones que establezcan un marco general al desarrollo de la ZMCM.

69. Las funciones de esta comisión serían fundamentalmente de coordinación y asesoría, no directamente ejecutivas.

a) Planes conjuntos. Para los planes conjuntos que involucren a la Federación, el Estado de México y el Distrito Federal, la comisión servirá como foro de información, mecanismo de

coordinación, organismo para la elaboración de estudios integrados, proposición de planes, asesorías permanentes y mediante la Secretaría de la Presidencia, control de las acciones federales.

b) Planes interdependientes. Para los planes que realice uno de los participantes en la ZMCM, que tengan efectos directos sobre los demás, la comisión puede cumplir funciones de foro de información, mecanismo de coordinación y ejecutor de estudios integrados.

c) Planes independientes. La comisión deberá servir como foro de información para estos planes, estudios y programas.

70. Con objeto de cumplir con las funciones señaladas se requiere: integrar a la brevedad posible un equipo de trabajo que cumpla con los requisitos mínimos apuntados para la Comisión Central; contar con recursos económicos adecuados para el inicio de las labores de la Comisión Central y posteriormente, de acuerdo con las estimaciones que realice, para el desarrollo de sus labores y las de las subcomisiones que se formen.

V. Métodos para la integración del área metropolitana en diferentes países

1. ESTADOS UNIDOS

71. Anexión de tierras adyacentes. Una unidad territorial absorbe un territorio de otro distrito. Se presenta dentro de un mismo Estado; ajuntándose los límites municipales.

72. Facultades extraterritoriales. La ciudad ejerce, fuera de sus límites, actividades para suministrar o prestar servicios, principalmente de agua y drenaje.

73. Traspaso de función y esfuerzo conjunto. Implica la reasignación de la responsabilidad de las funciones urbanas, al organismo que en diferente nivel, cuente con los programas y recursos necesarios para realizar cierto tipo de acciones.

74. Acuerdos intergubernamentales. Dos o más entidades realizan en su territorio, la acción que les corresponde de acuerdo con un plan común.

75. Consolidación Ciudad – Estado. Se establece un sólo nivel de gobierno al coincidir la zona metropolitana con el área de una unidad territorial superior.

76. Distritos especiales de servicio. Se generan organismos descentralizados para la atención de ciertos servicios públicos.

77. Federación. Se crea un organismo metropolitano que integra la representación local. Suma nuevos municipios de acuerdo al desarrollo urbano.

78. Consejos metropolitanos privados. Son asociaciones voluntarias, que aun cuando su función no es operativa o reglamentaría, son útiles para alentar la participación popular.

2. LONDRES

79. A partir de 1963 se suscribe al Acta de Gobierno del Gran Londres, de la que puede destacarse:

    a) Que la unidad de gobierno local serán los "Boroughs" ,que son los distritos electorales;

    b) La autoridad que cubra el área total será el Consejo del Gran Londres.

80. Las funciones son las siguientes:

CONSEJO DE GRAN LONDRES	GOBIERNOS LOCALES
Autoridad de planeación para el Gran Londres en conjunto	Autoridad de planeación para su unidad
Vialidad metropolitana	Vías Locales
Administración del tráfico general	Tráfico local y estacionamiento
Política de la vivienda	
Parques regionales y espacios abiertos	Parques locales
Sistema general de drenaje	Drenajes locales
Control de ríos y control de contaminación	
Drenes	
Disposición de basura	Recolección de basura
Sistema de transporte	

81. El Consejo se integra con representantes de los diversos distritos. Se cuenta con comités o consejos que fijan las políticas y evaluaciones de los diferentes programas. Se auxilian con unidades de programación y departamentos que materializan

dichos programas. La planeación incluye aspectos de población, empleo, estructura física, transporte y comunicación.

82. El Consejo del Gran Londres realiza un plan de estructura en el que encajan los planes locales, que interpreta políticas nacionales y regionales, establece objetivos, indica áreas de acción, provee guías para el control del desarrollo y finca bases para acciones coordinadas.

83. Los planes de desarrollo locales son elaborados en conjunto, por el Consejo y las unidades de gobierno local. La autoridad local autoriza y ejecuta las solicitudes que le son planteadas, consultando al Consejo del Gran Londres aquellas que deban visualizarse dentro de la estrategia del desarrollo.[10]

84. En América Latina se han intentado acciones en Buenos Aires, Caracas, Porto Alegre y Sao Paulo en Brasil y en Santiago de Chile.

---

[10] Greater London Council. Greater London Services. London, 1973/74.

VI. Nota final

85. La creación de mecanismos para la administración metropolitana, la asignación de recursos, la solución de problemas políticos y económicos, el desarrollo de planes metropolitanos de gran alcance y la creación de procedimientos democráticos regionales para el trabajo en equipo, son aspectos indispensables para resolver los problemas metropolitanos. Estos aspectos deben ser atendidos en forma coordinada por todos los niveles de gobierno como colaboradores en una causa común.

86. La nueva modalidad de desarrollo metropolitano y su continua extensión a nuevas zonas y poblaciones constituye una de las principales innovaciones sociales de nuestra época. El creciente interés y preocupación que ha suscitado este cambio, dará lugar a nuevos experimentos y adaptaciones con los procedimientos analizados y a un continuo esfuerzo por fomentar y establecer relaciones gubernamentales y estructuras orgánicas eficaces, que respondan y atiendan a las necesidades de los habitantes de las zonas metropolitanas.

VII. Conclusiones y recomendaciones

87. En el área metropolitana el crecimiento de la población continuará hasta alcanzar un mínimo de 26 millones al finalizar el siglo, ocupará un área de 1,798 Km^2, cubriendo las 16 delegaciones del D.F. y 40 municipios del Estado de México. Los problemas se atacan a posteriori, con mayores costos; existe la necesidad de prever. Los problemas metropolitanos no repercutirán solamente en el área metropolitana sino a nivel nacional.

88. Las políticas de desarrollo del área metropolitana deben ser reflejo de las políticas de desarrollo nacional. Para materializar el objetivo de maximizar el bienestar colectivo en un marco de eficiencia y equidad, se requiere hacer explícitas las políticas al respecto, con los instrumentos jurídicos adecuados y los organismos efectivos, a escala de los problemas. La primera prioridad deben tenerla los planes de desarrollo económico y social.

89. La planeación física debe responder a objetivos de cambio social y crecimiento económico y debe ser la manifestación o explicación de dichas políticas. Se requiere profundizar

el conocimiento del fenómeno y crear conciencia entre técnicos, autoridades y población.

Los aparatos de planeación deben contar con los insumos de las políticas y la posición dentro de la estructura administrativa que les permita incidir en forma efectiva en los programas de inversiones y dar seguimiento a las acciones directas, reguladoras, inductivas y de promoción de la participación que sirvan como retro-alimentación.

90. De las modalidades que se han utilizado en los diferentes países del mundo, para la administración de áreas metropolitanas, se considera que se debe evitar la creación de organismos supraestatales. A través de una reforma administrativa eficiente, se debe clarificar la función de los múltiples organismos que atienden el problema metropolitano, establecer los mecanismos de coordinación necesarios y a través de planes, asegurar la continuidad de los programas. Debe fortalecerse a los gobiernos locales; en sus funciones (deben administrar los planes locales) es condición indispensable el que puedan contar con los recursos necesarios, en base a un mecanismo justo para su asignación, integrando un presupuesto regional que forme parte del presupuesto nacional.

91. Se requiere la elaboración de un:

    a) Plan de desarrollo económico y social;

    b) Plan estructural físico del área metropolitana;

    c) Planes rectores municipales y de delegación;

    d) Una estructura jurídica armónica, que evite la existencia de normas muy ambiciosas que se transforman en un instrumento de segregación, que promueva más que restrinja.

92. Se requiere coordinación:

a) Entre los altos niveles de autoridad, para establecer un plan de desarrollo económico-social;

b) Entre los organismos de gobierno cuyos programas inciden en el Área Metropolitana, dentro de cada entidad. (Distrito Federal, Estado de México y Federación);

c) Entre los organismos de planeación de las entidades y el que designe la Federación (quien generaría información sobre las políticas nacionales, incidiría en los programas de inversiones y coordinaría las acciones de las diferentes dependencias federales), para la elaboración de un plan estructural general del Área Metropolitana; cada entidad deberá desarrollar lo correspondiente a su unidad territorial con objetivos y metodología común. Esta coordinación debe ser a nivel técnico, en base a las políticas de cada entidad y siendo avalados los acuerdos por las autoridades correspondientes; que como en el caso de la integración vial entre el Distrito Federal y el Estado de México han demostrado su efectividad;

d) Entre los organismos de planeación y las autoridades locales de cada entidad; para la elaboración de los planes rectores correspondientes, que encajarán en el plan estructural y que serán administrados por las autoridades locales;

e) Entre los organismos sectoriales que están a cargo de una acción específica, en diferentes unidades territoriales (agua potable, tránsito y transporte).

93. El Plan de Estructura debe establecer el patrón más conveniente para el desarrollo del área metropolitana, en un marco de eficiencia y equidad, minimizando los costos iniciales y de operación, estructurando tanto el crecimiento futuro, como las zonas ya pobladas, definiendo la infraestructura, el uso de suelo, sus secuencias y condiciones. Viendo la unidad metropolitana como un todo, siendo el marco al que se integren los planes locales, que se desarrollará en base a guías y métodos uniformes. Servirá como guía de los distintos organismos públicos y privados. Mediante el aprovechamiento de infraestructura, tenderán a disminuir los costos de urbanización. El Plan debe interpretar políticas nacionales y regionales; definir objetivos, establecer los marcos de referencia para los planes locales, indicar áreas de acción, establecer las guías para el control del desarrollo de las bases para las acciones coordinadas.

94. Establecer previo análisis, medidas vigorosas de reforma urbana, establecer reservas territoriales y programas de lotes y servicios.

95. Para lograr estos objetivos se requiere enfrentar vigorosamente los obstáculos que se presenten, tanto por incertidumbre o ignorancia, actitudes no participativas e intereses creados. [11]

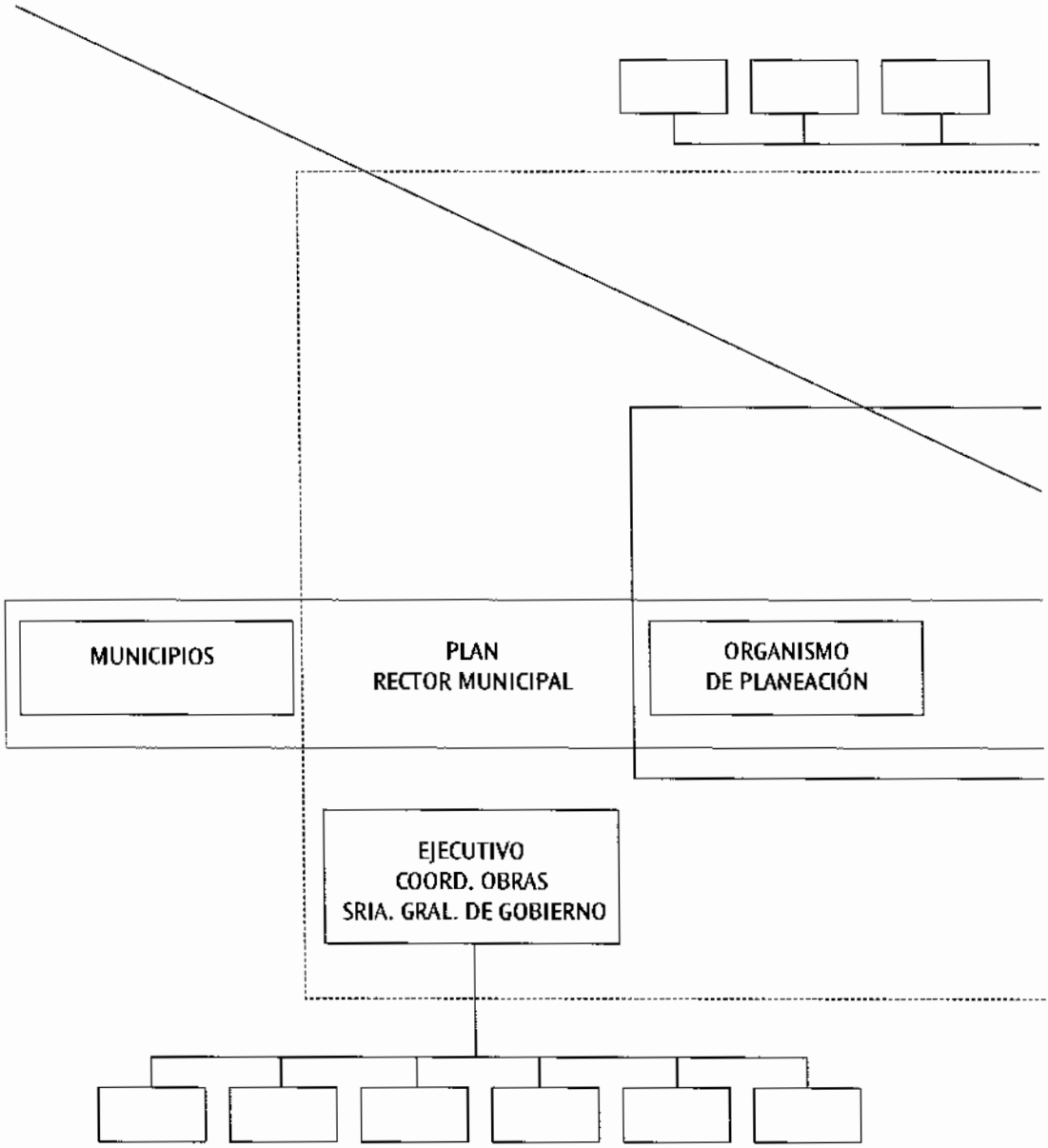
---

[11] Carrillo Castro Alejandro, La Reforma Administrativa en México, Instituto de Administración Pública, México, 1973, p 3.

VIII. Anexos

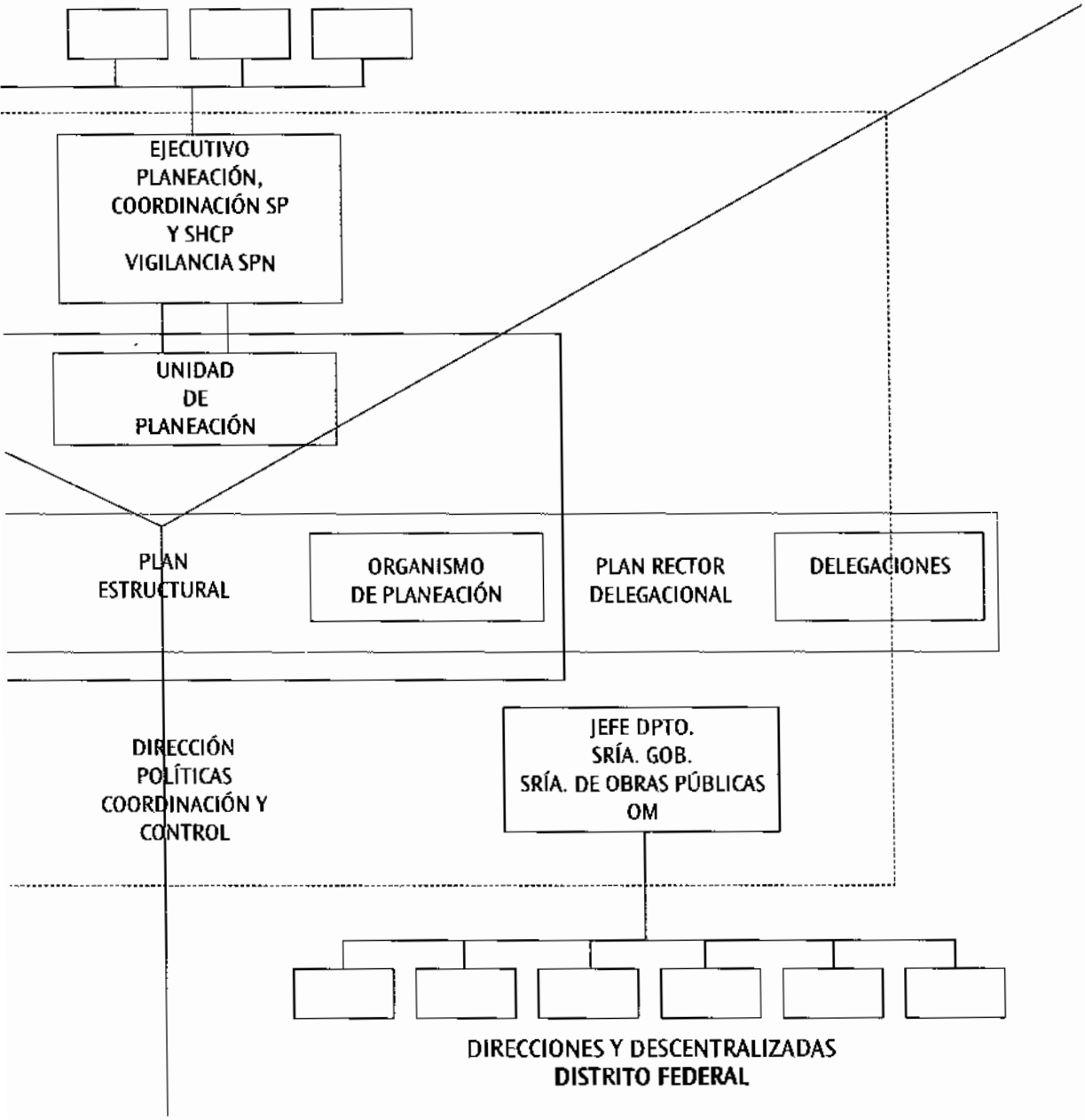
1. CUAUTITLÁN–IZCALLI

1. El desarticulado y en cierto modo caótico crecimiento demográfico del área metropolitana ha impuesto al Gobierno del Estado de México, en virtud de que al colindar con el D.F. recibe el impacto directo de este crecimiento, y enfrenta la difícil tarea de afrontar con recursos limitados los problemas que el asentamiento de núcleos de población trae inherentes. Problemas que crecen a un ritmo considerablemente mayor que el ritmo con el que es posible afrontarlos, toda vez que las soluciones deben ser necesariamente integrales y a cuya ejecución concurren multitud de factores fundamentalmente externos. Para ello, la coordinación y concertación resulta extremadamente difícil y laboriosa.



DIRECCIONES Y DESCENTRALIZADAS
ESTADO DE MEXICO

MECANISMOS DE COORDINACIÓN ÁREA METROPOLITANA



2. El Gobierno del Estado de México ha considerado de interés público prever el asentamiento de los grupos humanos de todos los sectores socio-económicos que se establezcan en su territorio. Para obtener esto, se considera necesario estimular el desarrollo urbano e industrial en una serie de importantes núcleos de población que se vayan fundando en forma escalonada, sobre áreas que ofrezcan un alto potencial económico y con características naturales adecuadas para el asentamiento de la población. La Ciudad de Cuautitlán Izcalli es un ejemplo.

3. Después de una rigurosa evaluación de alternativas y de estudios de potencial demográfico, fué seleccionada un área que reunía las siguientes características: a) ser una subcuenca independiente de la cuenca hidrológica principal del Valle de México, con capacidad estimada de 8m³ por segundo del agua del subsuelo; b) tener una enorme infraestructura económica (carreteras, ferrocarriles, colectores de aguas negras, líneas de alta tensión, etc.), estimada en 2 ó 3 mil millones de pesos; c) contar con la posibilidad de crear, no una ciudad, sino una urbe independiente con sus propias zonas industriales y comerciales para autoabastecimiento, por que Cuautitlán no obstante estar dentro del gran Valle de México, se separa de la "mancha urbana continua" por la Sierra de Guadalupe y está exento de la contaminación atmosférica generada por aquella; d) tener un potencial económico importante, ya que se encontraban instaladas en el área 86 industrias de gran envergadura y cientos de pequeñas industrias y comercios; e) finalmente, por la espléndida belleza del paisaje. La concepción urbanística de la nueva ciudad, denominada Cuautitlán-Izcalli, se ha apoyado en

técnicas avanzadas y se basa en múltiples experiencias de México y otras partes del mundo.

4. Para llevar a cabo este proyecto fue necesario expropiar terrenos ejidales y buscar una fórmula general de financiamiento de la nueva ciudad, la que tiene como fundamento la generación de plusvalías motivadas por la urbanización. La cuestión es, entonces, muy simple; que sea el sector público el que aproveche los grandes incrementos en los valores de los terrenos urbanos, para que estos recursos sirvan tanto para el financiamiento de la propia urbanización, como para la realización de obras que faciliten la integración social; y por último, que puedan derivarse hacia sectores de las poblaciones económicamente más débiles.

5. Así Cuautitlán-Izcalli ha sido planeada como una ciudad moderna que busca cumplir con los siguientes objetivos:

1. Que esta sea una ciudad integral, es decir, con la infraestructura y servicios necesarios que proporcionen a sus habitantes los medios para su desarrollo económico y social.

2. Dar cabida, en una ciudad con un crecimiento autónomo, a importantes conjuntos de población, cuyo desplazamiento es provocado por el intenso crecimiento del área metropolitana.

3. Hacer de Cuautitlán-Izcalli un instrumento de desarrollo económico del país, que estimule el establecimiento de fuentes de trabajo, y permita el desarrollo de una comunidad relativamente autosuficiente.

4. Evitar, mediante soluciones urbanizadas adecuadas y con una permanente actividad de orientación social, que se produzcan en

el área fenómenos negativos que genera el crecimiento explosivo de las ciudades.

5. Lograr una adecuada convivencia entre los distintos estratos socio-económicos que la integran.

6. Contribuir, con la participación de centros de enseñanza y de preparación profesional y técnica, al desarrollo cultural y tecnológico de la zona.

7. Proporcionar a los habitantes los servicios que faciliten el proceso de integración a la comunidad y a la sociedad en que viven.

6. Se pretende, asimismo, crear una comunidad consciente de sus responsabilidades sociales y civiles, de las ventajas y problemas del medio físico y social en que habitan y de la nueva participación constructiva en el proceso permanente de su mejoramiento.

7. Para cumplir con lo anterior, se creó el Órgano Administrativo Cuautitlán-Izcalli, como Organismo Descentralizado del Estado de México con la siguiente organización:

Dirección General
Contraloría
Cinco subdirecciones: de Planeación y Programación Urbanística, de Construcción, Comercial, de Integración y Desarrollo Social y Económico, de Finanzas y Administración, un Comité de Coordinación.

8. La Ciudad de Cuatlitlán-Izcalli está planeada a desarrollarse en una superficie que incluyó áreas pertenecientes a los municipios de Cuautitlán, Tultitlán y Tepotzotlán; por lo que se consideró indispensable crear un municipio que integrará estas superficies. Aparece así el municipio 121 del Estado de México el 23 de junio de 1973. Cuautitlán Izcalli, ciudad construida por el hombre y para el hombre, busca lograr una comunidad para el pleno desarrollo de éste, integrándolo para que conozca y acepte toda su responsabilidad y al mismo tiempo de todos sus derechos; haciéndole comprender que vive de su comunidad y para su comunidad, y que los éxitos y fracasos de ésta son su propio desarrollo o estancamiento.

9. En esta materia se encontraron los siguientes problemas:

1. Sociales.

a) La diversidad de clases sociales y culturales, no solamente entre los pobladores ya establecidos en el municipio en relación a los inmigrantes de diferentes áreas de la república, sino también entre estos últimos. Aparecen grupos auto-marginados que se inhiben o no tienen interés en la participación de las actividades que requiere una nueva ciudad.

b) La aparición de una importante población flotante (trabajadores de la construcción), que demandan alimentos, transportación, servicios sanitarios y alojamiento.

c) Carencia de instalaciones inmediatas adecuadas, como centros de convivencia para realizar actividades socio-culturales.

d) Insuficiencia de instalaciones deportivas-recreativas que satisfagan las esperanzas de los inmigrantes que acuden a Cuautitlán-Izcalli, con el deseo de encontrar todos los satisfactores en la cantidad y calidad que exige una ciudad.

e) Insuficiencia de asistencia médica y falta de servicio de emergencia, para atender los requerimientos de salud de todos los niveles económicos que se tienen.

f) La falta de sentimiento de arraigo de los habitantes a la ciudad.

2. Económicos.

a) Se presenta una fuerte diferencia económica entre las poblaciones urbanas, las rurales y sub-rurales.
b) Dificultad para conseguir empleo en los sectores de población joven, que corresponde al grupo de inmigrantes que vienen del Distrito Federal, o de zonas más industrializadas y comercializadas.
c) Desocupación, principalmente de los grupos de población dedicados al cultivo de la tierra (improductiva), por carecer de capacitación en otras actividades económicas.
d) Dificultad de tener "a mano" satisfactores de primera necesidad.
e) Aumento en los gastos de traslado, instalación familiar y otros no contemplados en el presupuesto normal de la familia.

3. Integración.

a) Autosuficiencia de unidades educativas y culturales, indispensables para el desarrollo de la comunidad.
b) Necesidad de una mayor explotación de los mantos acuíferos de la zona y mayor conscientización para la mejor utilización del agua para consumo humano e industrial.

c) Eliminación de las grandes cantidades de basura que genera una ciudad.

d) Necesidad de combatir la contaminación ambiental producida por nuevas industrias y el aumento de vehículos de motor.

e) Comunicación rápida y eficiente.

4. Administrativos.

a) El marco físico requerido por la ciudad, consideraba terrenos de los municipios de Tultitlán, Tepotzotlán y Cuautitlán.

b) Necesidad de establecer los procedimientos y la organización idónea en la Administración Pública Municipal, para resolver con técnicas más avanzadas los problemas administrativos.

10. En consecuencia, son tres los campos que deben atenderse para lograr el objetivo propuesto:

1. El de los nuevos pobladores de Cuautitlán-Izcalli.

2. El de los ejidatarios indemnizados y de los habitantes de los poblados que quedaron integrados en el nuevo municipio de Cuautitlán-Izcalli.

3. El de Desarrollo Industrial.

11. Las proyecciones de índices de desarrollo urbano de Cuautitlán-Izcalli son:

Cuadro I

Cuautitlán Izcalli, índices de Desarrollo Urbano 1972-1980

Variables	1980	1975	1972
Área ocupada (has)	10 000	6 585	2 200
Habitación (has)	6 500	4 100	1 550
Industrias (unidades)	2 182	1 840	550
Servicios (unidades)	1 500	645	80
Viviendas (unidades)	200 000	79 500	8 000
Habitantes (personas)	1 450 000	475 560	48 000
Inversión total (millones de pesos)	33 000	14 100	1 230

12. El Organismo Descentralizado del Estado de México inició sus actividades en enero de 1972, y al finalizar el año de 1973 tenía las siguientes realizaciones:

a) En estructura urbana, referida a drenaje, líneas de distribución de agua potable, vialidades, forestación, pavimentación, etc., el 50% del total del área expropiada (2 000 ha.).

b) En equipamiento urbano, considerando las áreas recreativo-culturales y de servicios, un 30%.

c) En construcción, se habían construido y entregado a sus adquirentes 2 300 casas; y se tenían en proceso de construcción 2 000 más, incluyendo en esas construcciones las áreas comerciales y de servicio a las mismas.

d) En infraestructura social y económica se habían recibido y atendido a 10 000 nuevos habitantes, proporcionándoles los servicios educativos a nivel jardín de niños, primaria, secundaria, normal y universidad; establecidos los servicios

de comunicación de telégrafos, teléfonos, correos y publicaciones; transportes de tipo urbano y suburbano local y foráneo. Asímismo, realizan actividades deportivas, sociales y culturales organizadas directamente por la comunidad, supervisados y dirigidos por el organismo, y se establecieron actividades de coordinación con las industrias para crear bolsas de trabajo, y promover la capacitación técnica de los empleados y habitantes de la zona para lograr una política integrada de desarrollo industrial.

2. PRESENTACIÓN DE LOS PROBLEMAS PRINCIPALES DE LA ZMCM[1]

En el análisis se destaca la magnitud del crecimiento de la ZMCM, particularmente de su periferia, tanto en el Distrito Federal como en el Estado de México. Esta dinámica ha sido causa y efecto de fenómenos de índole tanto negativa como positiva. Entre los primeros destacan los siguientes:

1. Socio-económicos.
   a) La concentración de inversiones del sector privado y la canalización de una parte de ellas hacia actividades especulativas propiciando el consumo suntuario, así como el coloniaje interno y la dependencia externa, limitando el desarrollo potencial de otras regiones del país.

[1] Por conveniencia práctica se abreviará Zona Metropolitana de la Ciudad de México con la expresión ZMCM.

b) Los problemas que resultan de la asimilación del migrante a la vida metropolitana, tanto en lo económico, social y cultural, así como de los que se generan de la formación de extensas zonas de población marginada.

c) Ante la precaria situación socio-económica de grandes grupos de población marginada, empiezan a notarse algunos signos de protesta y descontento.

d) El desequilibrio notable entre los beneficios generados por la propia ZMCM y que usufructúan los pequeños grupos de población de altos ingresos, en contraste con las grandes privaciones que sufren las grandes mayorías de la ZMCM en relación a los beneficios a que tienen derecho.

e) El desequilibrio entre la oferta y la demanda de empleo, provocada por una baja capacidad de absorción del sistema productivo y por un creciente volumen de población, principalmente migrante, que ingresa anualmente a la fuerza de trabajo.

f) El bajo nivel de ingresos de la mayoría de la población, el cual, no obstante ser superior a la media nacional o a la de muchas regiones del país, constituye un serio problema en la ZMCM, dada las grandes concentraciones de población que viven en tales condiciones.

g) La imposibilidad de una parte importante de la ZMCM de allegarse, por vías institucionales, de un lote de terreno, vivienda y servicios adecuados.

h) La dificultad de adquirir tales satisfactores se traduce, por un lado, en presiones hacia los gobiernos de las partes que constituyen la ZMCM y, por otro, a la formación de grandes zonas de población marginada que trata de satisfacer estas necesidades por sí misma, aun al margen de la ley.

i) Una desmedida alza en el costo de terrenos ha fomentado el acaparamiento de grandes extensiones para especular con los mismos.

j) La creación de fraccionamientos que constituyen una oferta prematura y artificial, fomenta, en parte, la especulación con lotes urbanizados y congela a mediano plazo, recursos financieros que podrían emplearse en actividades social y económicamente más productivas.

k) La especulación con la tierra, por un lado, ha reducido la disponibilidad de terrenos susceptibles de utilizarse y, por otro, ha acentuado la concentración del ingreso a través de la formación de grandes capitales.

l) La existencia de un elevado porcentaje de lotes baldíos, particularmente en el centro de la ciudad, se traduce, entre otras cosas, en un desperdicio de la infraestructura existente.

2. Aspecto físicos.

a) Las dificultades que resultan de adaptar a la estructura física existente de la ZMCM, las nuevas y cambiantes actividades de la población y la movilización de personas, bienes e información conducen a un alto costo urbano.

b) La desorganización en el uso de la tierra y en su intensidad provocan que la movilización de personas y bienes resulte cada vez más tardada y costosa, tanto económica como socialmente.

c) La escasez de transporte adecuado, particularmente para las grandes masas de población que viven en la periferia de la ZMCM se traduce en una pérdida diaria de cuantiosos recursos económicos y físicos.

d) El elevado costo económico y social que implica la contaminación atmosférica en la ZMCM.

e) Gran parte de la población carece de un aprovisionamiento suficiente y adecuado de agua potable, así como de drenaje.

3. Aspectos institucionales.

a) Las autoridades del Distrito Federal, del Estado de México y de la Federación han hecho intentos por resolver algunos de los complejos problemas que aquejan a las dos partes de la ZMCM (Distrito Federal y Estado de México), pero lo han realizado en forma independiente y unilateral, sin acuerdo mutuo, por lo que los resultados no han sido del todo satisfactorios.

b) Deficiencias que presenta el cuerpo legal vigente para ordenar el desarrollo urbano, específicamente en lo que se refiere a las leyes de planificación y de fraccionamientos.

c) Deficiencias en la aplicación de tales instrumentos legales, ya sea por omisión o por imprevisión así como la carencia de un plan metropolitano que le de contexto a tales instrumentos.

d) Falta de coordinación entre múltiples organismos federales, estatales y municipales que en ocasiones atienden al mismo género de problemas.

e) Falta de una política fiscal coordinada en materia predial y, en general, en materia de producción.

3. MUNICIPIOS METROPOLITANOS AL AÑO 2000

Naucalpan	Tecamac
Tlalnepantla	Teotihuacán
Atizapán	San Martín de las Pirámides
Nezahualcóyotl	Tezoyuca
Huixquilucan	Atenco
Nicolas Romero	Chiconcuac
Cuautitlán Izcalli	Chiautla
Tultitlán	Papalotla
Tultepec	Tepetlaoxtoc
Coacalco	Texcoco
Ecatepec	Chimalhuacán
Los Reyes	Chicoloapan
Tepotzotlán	Ixtapaluca
Teoloyucan	Chalco
Coyotepec	Cocotitlán
Huehuetoca	Temamatla
Melchor Ocampo	Axapusco
Zumpango	Otumba
Jaltenco	Acolman
Nextlalpan	

IX. Bibliografía

1. Carrillo Castro, Alejandro, **La Reforma Administrativa en México**, Instituto de Administración Pública, México.
2. S.I.C. **IX Censo Nacional de Población**, 1970. D.G.E. México,1970.
3. D.D.F. **Ley Orgánica**,1973.
4. Greater London Council. **Greater London Services**, London 1973/74.
5. Stern, Claudio y Oliveira, Orlandia, **Migración y Marginalismo en la Ciudad de México**, El Colegio de México.
6. Unikel, Luis, **La Dinámica del Crecimiento de la Ciudad de México**, Comercio Exterior, Vol. II. N° 6, México, 1971.

ANÁLISIS DE LOS ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DE LA REGIONALIZACIÓN CON CRITERIOS GEOGRÁFICOS, TOMANDO COMO EJEMPLO O CASO DE ESTUDIO A LA COMISIÓN DE AGUAS DEL VALLE DE MÉXICO

Por: Ing. **Abelardo** López Suárez

ÍNDICE

I. ANTECEDENTES 413

1. Introducción 413
2. Creación de la Comisión Hidrológica de la Cuenca del Valle de México 414
3. Situación de la Cuenca en 1951 416
4 Estudios realizados en la cuenca 420

II. PRINCIPALES RESULTADOS DE LOS TRABAJOS 428

1. Evaluación 428
2. Recomendación 35.2.2 que propone la creación de la Comisión de Aguas del Valle de México 431

III. COMISIÓN DE AGUAS DEL VALLE DE MÉXICO 432

1. Decreto que crea el organismo técnico administrativo 432

IV. CONCLUSIONES 437

1. Aspectos administrativos de la primera etapa 438
2. Análisis de la segunda etapa 440

I. Antecedentes

1. INTRODUCCIÓN

1. A raíz de las graves inundaciones sufridas en la capital de la República durante los años 1950 y 1951, por acuerdo del C. Presidente de la República del 13 de junio de 1951, se creó la Comisión Hidrológica de la Cuenca del Valle de México, con el objeto de estudiar y proponer soluciones para los diversos problemas de orden hidráulico del mencionado valle.

2. Desde su creación, la Comisión ha realizado diferentes investigaciones y estudios en orden a solucionar, primero, los problemas que se suscitaron en los citados años de 1950 y 1951 y, posteriormente, los relativos al suministro de agua potable para la Ciudad de México y poblaciones del valle, al desagüe pluvial y sanitario, al uso de las aguas negras y superficiales originarias de la cuenca, y a la ecología de la misma.

3. Presenta, en primer lugar, las normas legales que dieron vida a la Comisión, sus características y las atribuciones específicas que tiene confiadas.

2. CREACIÓN DE LA COMISIÓN HIDROLÓGICA DE LA CUENCA DEL VALLE DE MÉXICO

4. Cuando la Ciudad de México sufría una de las más severas inundaciones de aguas negras y pluviales de los dos últimos siglos, durante los años de 1950 y 1951, el Gobierno Federal decidió crear la Comisión Hidrológica de la Cuenca del Valle de México el 13 de junio de 1951,[1] con el propósito de que este organismo estudiara y recomendara, con sólidas bases técnicas, las soluciones a los problemas de índole hidráulica del citado valle.

5. El Acuerdo Presidencial que creó la Comisión le encomendó llevar a cabo las labores que pueden resumirse como sigue:

   a) Determinación de los recursos hidráulicos originarios de la cuenca del Valle de México, considerando también los que pudieran importarse a ella y los que puedan y deban enviarse afuera.

   b) Una planeación hidráulica general, tanto para conservar y aprovechar mejor esos recursos, como para controlar las avenidas de las corrientes del valle.

[1] En lo sucesivo, por brevedad se denominará Comisión.

c) Estudio y recomendaciones para buscar la solución del problema de hundimiento del suelo en la parte baja de la cuenca.

d) Conservación de tierras y reforestación, estudio de tolvaneras, etc.

6. Las funciones que se le asignaron a la Comisión no son ejecutivas, sólo estudian los problemas de índole hidráulica de la cuenca y, conforme al citado Acuerdo Presidencial, propone las soluciones técnicas congruentes y coordinadas de los mismos problemas al C. Secretario de Recursos Hidráulicos, quien cuando lo juzga conveniente, las somete a la consideración del C. Presidente de la República.

7. La Comisión queda integrada por los representantes: del C. Secretario de Recursos Hidráulicos (que preside la Comisión), del Departamento del Distrito Federal y de los gobiernos de los Estados de México e Hidalgo; tiene también un representante mancomunado del Colegio de Ingenieros Civiles de México y la Asociación de Ingenieros y Arquitectos de México.

8. La Comisión tiene las siguientes oficinas, integradas con personal técnico especializado para llevar a cabo sus labores: de planificación y proyectos de obras, de hidrología, de estudios económicos y reglamentaciones y de estudios especiales (hidrogeológicos, mecánica de suelos, etc.). Además de este personal, la Comisión cuenta con asesores permanentes y con la colaboración eventual de consultores de ingeniería que realizan determinados trabajos mediante contratos específicos.

Es responsable de la coordinación y supervisión de las labores técnicas y administrativas de la Comisión, el representante del C. Secretario de Recursos Hidráulicos. Completan la organización de la Comisión un Secretario de la misma y un Jefe de Servicios Administrativos. Las erogaciones que realiza la Comisión se hacen con cargo a un subsidio que está considerado dentro del presupuesto de la Secretaría de Recursos Hidráulicos.

3. SITUACIÓN DE LA CUENCA EN 1951

9. La cuenca del Valle de México se encuentra comprendida por los paralelos 20°11'09" y 19°03'53" de latitud norte y los meridianos 98°11'53" y 99°30'24" de longitud oeste de Greenwich, en un área de 9,600 km2, que incluye las cuencas de Apan, Tóchac y Tecocomulco, incorporadas artificialmente. La cuenca está limitada al norte por el parteaguas de las sierras de Texontlalpan y Pachuca, al sur por el parteaguas sobre la sierra de Cuatzin y Chichinautzin, al oriente por el parteaguas de los lomeríos que se desprenden de la serranía de Pachuca, y al poniente, por el parteaguas de las sierras del Ajusco, las Cruces, Monte Alto, Monte Bajo y Tepotzotlán.

10. Las siguientes entidades federativas ocupan la cuenca del Valle de México: el Distrito Federal, en un 13.75 por ciento del área total citada, y los Estados de México, 50,00, Hidalgo 26.46, Tlaxcala 8.75 y Puebla 1.04 por ciento. Todos los datos anteriores se muestran en el plano anexo.

11. La cuenca está situada en el extremo sur de la Mesa Central y en la zona volcánica que atraviesa la República de oeste a este. La planicie de la cuenca tiene una altitud media de 2.240 msnm y en aquélla aparecen varios lagos someros, siendo el mayor el de Texcoco y el más bajo, siguiéndole en importancia, el de Zumpango. La geología superficial de la planicie comprende formaciones volcánicas aluviales y lacustres pertenecientes al Terciario medio, al Terciario superior y al Cuaternario.

12. Las zonas de la cuenca donde se tiene la máxima infiltración de las aguas pluviales, están cubiertas por materiales provenientes de erupciones volcánicas recientes, situadas al sur de la misma cuenca (Xochimilco, Chalco, Topilejo, Cuernavaca, Cuautla y el Alto Amacuzac) y las que se encuentran al pie de la falda norte de la Sierra Nevada. Le siguen en importancia para la infiltración, los valles de Ameca y San Juan Teotihuacán.

13. La mayor parte de las corrientes de la cuenca tienen escurrimientos intermitentes, ya que sólo llevan caudales importantes después de fuertes precipitaciones pluviales. Todos los ríos y arroyos tienen la mayor parte de su escurrimiento en verano, y se producen en forma de avenidas.

14. Actualmente, la cuenca se encuentra dividida en las siguientes zonas hidrológicas: Xochimilco, Churubusco, Ciudad de México, Cuautitlán, Pachuca, Teotihuacán, Texcoco, Chalco, Apan, Tóchac y Tecocomulco, con un escurrimiento medio anual total de 457,993 millones de metros cúbicos. Para delimitar estas áreas se siguió con bastante aproximación los parteaguas de las zonas

y las diversas características hidrológicas, que hacen distintos los tipos del comportamiento hidrográfico. La precipitación pluvial media anual es de 400 a 1,400 mm según la zona y el año considerados.

15. La trascendencia de las labores de la Comisión radica en la gran importancia que en la República Mexicana tiene la cuenca, tanto económica, demográfica como políticamente. Los determinantes económicos indican que el Área Urbana Contínua de la Ciudad de México, que se localiza en la cuenca, tuvo en el año 1965 el siguiente desarrollo industrial en miles de pesos:

Área Urbana Contínua

Concepto	Ciudad de México	República	Porcentaje %
Personal ocupado	564,116	1,409,894	40.01
Valor producción bruta ($)	57,463,895	121,560,715	47.27
Capital invertido ($)	42,327,871	95,664,020	44.25
Sueldos y salarios pagados ($)	9,597,462	16,394,722	58.54

Como lo señalan los datos que contiene la tabla anterior, la citada Área es la de mayor desarrollo industrial en la República.

16. El desarrollo demográfico de la cuenca que registran los censos es el siguiente:

CENSO	AÑO	HABITANTES
V	1930	1,625,935
VI	1940	2,225,000
VII	1950	3,633,407
VIII	1960	5,807,732
IX	1970	9,565,600

17. La Ciudad de México, por otra parte, es la sede del Gobierno Nacional, de los principales centros bancarios, mercantiles, educativos, etc. lo cual le confiere el principal rango político y social en nuestra nación. Esta situación, aparentemente privilegiada, dá lugar a numerosos problemas que las autoridades respectivas tienen que afrontar. Por lo que se refiere a los grandes problemas de abastecimiento de aguas negras generadas en la Ciudad de México y destinadas a diversos usos, corresponde a la Comisión su estudio, planeación y la recomendación de sus soluciones, coordinando sus actividades con los gobiernos de los Estados de México, Hidalgo, Tlaxcala y el Distrito Federal.

4. ESTUDIOS REALIZADOS EN LA CUENCA

18. Al iniciar su labor, la Comisión se percató de que, a pesar de ser la cuenca de mayor importancia cultural, social, económica y política de la nación, la escasez de investigaciones y registros de datos regionales ni siquiera le permitía esbozar soluciones a los principales problemas de índole hidráulica de la misma cuenca. Por tanto, fue indispensable, como labor preliminar, analizar y calificar los datos básicos relativos, dispersos entre los archivos de diversas instituciones, para utilizarlos, una vez adaptados a las necesidades de la Comisión.

19. Por las condiciones de emergencia y características económicamente catastróficas que tuvo la mencionada inundación en la Ciudad, fue lógico que los primeros estudios y recomendaciones de la Comisión se relacionaran con la solución de este problema. Se propusieron medidas de urgente aplicación, que fueron atendidas inmediatamente por las autoridades del Departamento del Distrito Federal y así se conjuró el peligro inminente de mayores inundaciones a la Ciudad.

20. Además de estas actividades, emprendidas con premura, la Comisión llevó a cabo tanto los estudios que permitieron solucionar los problemas más urgentes que habían dado lugar a su creación, como el sistematizar la obtención de datos; iniciar las investigaciones para conocer los fenómenos físicos que tienen lugar en la cuenca, valorar su evolución y, finalmente, aplicar este conocimiento a la congruente solución de los problemas inherentes.

21. Aun cuando, en la época en que inició sus labores la Comisión, no se tuvieron estudios completos y detallados, como ya se indicó, fue indispensable que la misma Comisión, con carácter de verdadera emergencia, recomendara los siguientes trabajos que, a su juicio, iniciarían la solución de los problemas hidráulicos de mayor relevancia en la cuenca:

a) Por lo que atañe al suministro de agua potable: suspender el bombeo en los pozos privados en cuya zona existe red de distribución de agua potable; ampliar la red de Distribución de agua potable que alimenta el acueducto de Lerma, a fin de suprimir el bombeo de pozos profundos de uso público; combatir enérgicamente fugas y desperdicios en la Ciudad de México; suprimir o controlar el bombeo de agua en los acuíferos; proyectar y construir los sistemas de suministro de agua potable a la Ciudad de México y poblaciones del Valle, aprovechando aguas subterráneas y de manantiales del propio Valle (Chiconautla, Teotihuacán, Chimalhuacán y prolongación sur del acueducto de Xochimilco); estudiar fuentes de abastecimiento externas al Valle de México, seleccionando de inmediato, para su realización, el proyecto técnico económicamente factible; estudiar y proyectar la infiltración de aguas negras, de lluvia y previamente tratadas; y suministrar agua potable de la zona de Chiconautla para usos domésticos a la Ciudad de México y poblados aledaños al acueducto Chiconautla-Ciudad de México.

b) Por lo que se refiere al desagüe pluvial y sanitario: revisar el sistema de control de inundaciones; terminar el túnel nuevo de Tequixquiac; rectificar, reconstruir, reacondicionar y desazolvar los colectores cuyas características y eficiencia se alteraron notablemente por los hundimientos de la Ciudad; construir

plantas de bombeo definitivas para desalojar satisfactoriamente las aguas negras de atarjeas y colectores de alcantarillado de la Ciudad de México; reglamentar los desechos industriales para evitar la contaminación de las aguas negras; reglamentar el Gran Canal del Desagüe y el Río Salado y formular un plan económico para el mejoramiento del Gran Canal del Desagüe del Valle de México.

c) Con referencia al uso de las aguas negras y superficiales originarias de la cuenca: considerar como un sólo conjunto hidrológico a la cuenca del Valle de México y a la zona de El Mezquital, Hidalgo, para llevar a cabo una planificación general hidráulica coherente. Esta recomendación tiene por objeto relevante correlacionar los recursos hidráulicos de ambas zonas, cuyo objeto es:

1. Determinar los máximos caudales de aguas negras y pluviales originarias de la Ciudad de México, para el riego agrícola de terrenos de El Mezquital, Hidalgo, previendo su futuro desarrollo, y;

2. Destinar para el abastecimiento de agua potable a la Ciudad de México y a la zona N-Z-T, las aguas superficiales de El Mezquital, Hidalgo, que actualmente se utilizan en riego agrícola, previo canje por aguas negras y pluviales originarias de la misma Ciudad, y aprovechar integramente en el Valle de México las aguas negras no comprometidas y las corrientes superficiales del mismo Valle.

d) Por lo que atañe a la ecología de la cuenca: fijar mediante forestación, pastización o inundación, los terrenos que son fuente de tolvaneras.

22. La mayor parte de los trabajos antes indicados, para resolver parcialmente algunos de los problemas hidráulicos de la cuenca, fueron realizados por instrucciones de las autoridades tanto de la Secretaría de Recursos Hidráulicos como del Departamento del Distrito Federal. La Comisión, desde sus sesiones iniciales, se enfrentó con el serio y principal problema conceptual de formular una serie de criterios básicos de planeación hidráulica, destinados a eludir contradicciones en los planes, fijar metas de índole socio-económica y eliminar futuras incompatibilidades en los objetivos de cada obra. Las normas mencionadas, analizadas y ampliamente discutidas por los miembros de la Comisión, se clasifican como generales y específicas según su aplicación; pero distingue a todas, básicamente por la característica perfectamente definida de equidad y justicia social.

23. Por primera vez, en 1964, las normas aludidas, denominadas "Criterios básicos de planeación hidráulica en la Cuenca del Valle de México", se compilaron y fueron dadas a conocer públicamente en el IV Seminario Nacional de Planificación verificado en Querétaro, Querétaro, habiendo sido aprobadas con elogios. En la publicación número 3 del año de 1966, editada por la Comisión, constan la mayoría de dichas normas, que han servido para conciliar opiniones, en ocasiones disidentes, de los representantes que integran la Comisión, y han permitido llevar a cabo obras de gran importancia regional, tanto por la Secretaría de Recursos Hidráulicos como por el Departamento del Distrito Federal.

24. Para cumplir con el Acuerdo que creó a la Comisión, ésta tuvo necesidad desde proponer el vocabulario técnico que usa en sus estudios e investigaciones de carácter hidráulico; definir los criterios generales de planeación hidráulica de la cuenca; estructurar los estudios; conocer los determinantes principales de la cuenca; sistematizar el registro de fenómenos físicos de índole hidráulica que se verifican en la misma; analizar su frecuencia e intensidad y apreciar su probable evolución, hasta prever, lógicamente, cuales serían las soluciones más recomendables a los problemas que tiene la cuenca.

25. Los estudios realizados para conocer los determinantes principales de la cuenca se refieren a los temas siguientes:

    a) Topográficos: levantamiento topográfico de los ríos, vasos de almacenamiento, vasos reguladores, lagos de Texcoco y de Zumpango;

    b) Morfológicos: estudio de la morfología de la cuenca;

    c) Cartográficos; compilación de la cartografía de la cuenca y elaboración de su carta a escala 1:100 000;

    d) Climatológicos: determinación de las precipitaciones, temperaturas, evaporación, etc.; clasificación de climas;

    e) Geológicos: clasificación geológica; elaboración del Mapa Geológico de la Cuenca, con la colaboración del Departamento del Distrito Federal;

    f) Hidrológicos: cuantificación de los actuales recursos hidráulicos superficiales, disponibles originarios de la cuenca; desperdicios existentes de aguas negras y pluviales; regulación y control de avenidas de los ríos Hondo, Tlalnepantla, San Javier y Desviación Combinada;

g) Hidrogeológicos: cuantificación preliminar de los recursos hidráulicos subterráneos del Valle, de la recarga natural de los acuíferos e infiltración inducida a los mismos; indicación preliminar de la dinámica del agua subterránea de la cuenca, catálogo de explotaciones de agua subterránea en la cuenca;

h) Mecánica de suelos: observaciones, configuraciones y evoluciones piezométricas en el Valle; registros de hundimiento del suelo en la parte baja de la cuenca; planos de curvas de igual hundimiento del suelo y de la evolución de hundimientos; nivelaciones en la cuenca y en la Ciudad de México;

i) Agrológicos: estudios agrológicos parciales de la cuenca;

j) Geoquímicos: estudio geoquímico de las aguas subterráneas bajo el área ocupada por la Ciudad de México;

k) Económicos: estudio del desarrollo económico de la cuenca y de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México; estudios de viabilidad económico-ingenieril de los proyectos de riego agrícola, con aguas negras de la Ciudad de México, dentro y fuera de la cuenca; evaluaciones económicas de obras hidráulicas para proteger de inundaciones a la Ciudad de México; estudios de productividad de las zonas que importen agua a la cuenca y determinación de las demandas futuras de agua;

l) Demográficos: determinación de la población histórica en cada localidad existente en la cuenca; previsión de la población futura tanto de la Ciudad de México como de la cuenca; estudios del crecimiento demográfico de las regiones de donde se importará agua a la Ciudad de México.

26. Se investigaron en buena parte los determinantes de la cuenca para conocer los problemas de la misma, que por sencillez, se agruparon como en seguida se indica, pero que están íntimamente correlacionados y es imposible tratar de resolverlos aisladamente:

    a) El suministro de agua potable para usos municipales y pecuarios;

    b) La regulación de avenidas de los ríos, protección contra inundaciones y desagüe pluvial y sanitario de la cuenca;

    c) El riego agrícola dentro de la cuenca y en el Mezquital, Hidalgo;

    d) La eliminación paulatina del hundimiento del suelo en la parte baja de la cuenca;

    e) La conservación del suelo y el mejoramiento silvícola de la cuenca;

27. La planeación integral, como se sabe, abarca aspectos físicos, económicos, sociales, financieros, políticos, legales, etc. A la Comisión sólo compete, dentro de la planeación física, estructurar una planeación hidráulica que convenga a la cuenca; por tal motivo elaboró una serie de planeamientos interrelacionados cuya finalidad fué demostrar su viabilidad técnica, sin olvidar la coherencia que deben tener con las condiciones socio-económicas, políticas y legales que se observan en la propia cuenca. Estos planeamientos se realizaron conforme a una metodología aceptada por la Comisión y según criterios de planeación que estableció, concordantes en su orientación general, y con las tendencias observadas y previstas acerca del desarrollo del país.

28. A este conjunto de planeamientos compilados y editados en 1966, se le dio el nombre de "Lineamientos Generales de El Plan Hidráulico para la Cuenca del Valle de México (Alternativa 1960-1990)" y que en forma sucinta y coherente explican las ideas rectoras de planeación hidráulica que, para la cuenca, tuvo la Comisión hasta 1964. En 1970, de acuerdo con un nuevo acopio de datos actualizados, de estudios con mayor detalle y de nuevas bases socio-políticas, se elaboró la alternativa 1970-2000 del Plan Hidráulico para la Cuenca del Valle de México.

29. Además se han realizado las planeaciones específicas siguientes:
    a) Planificación preliminar de la cuenca, considerando la creación de unidades urbano-industriales, para descongestionar demográficamente a la Ciudad de México;
    b) Planificación física del Lago de Texcoco y áreas circunvecinas;
    c) Planificación física de la zona de Chalco;
    d) Planificación técnico-económica de la unidad piloto urbano-industrial N-Z-T, en el Estado de México;
    e) Determinación de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

II. Principales resultados de los trabajos

1. EVALUACIÓN

30. A las labores de la Comisión Hidrológica no es posible asignarles módulos de trabajo realizado, como acontece rutinariamente en las tareas agrícolas en que se indica su avance por el número de nuevas hectáreas cultivadas, o su mejoramiento, considerando porcentajes más altos sobre rendimientos en toneladas por hectárea, etc.. Y no es posible porque la principal labor de la Comisión, es elaborar los planeamientos hidráulicos que solucionen mejor los problemas de la misma índole que padece la cuenca, y a muchos de esos planeamientos les son inherentes valores imponderables. Basta considerar los que se refieren a la protección de inundaciones a la cuenca y el de regulación de avenidas que evitan el peligro de pérdida de vidas humanas, que en épocas pasadas y en forma alarmante, ha sufrido la Ciudad de México.

31. Si únicamente se quisiera atender el aspecto económico de estos planeamientos y se considerara sólo el monto de los beneficios obtenidos, como igual a la suma de los daños directos e indirectos que se evitasen por proteger contra inundaciones catastróficamente económicas a la Ciudad de México, se podría afirmar que, de acuerdo con el factor de sumergencia de la inundación, ese monto sería de un orden de millares de millones de pesos. Como un beneficio intangible colateral, existiría el hecho de evitar el desprestigio que se acarrearía a las autoridades respectivas, por su imprevisión.

32. En términos generales, puede afirmarse que por la atención que tanto las autoridades de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, como las del Departamento del Distrito Federal, han prestado a las recomendaciones de la Comisión, llevando a cabo obras de vital importancia, la Ciudad de México no se inunda como acontecía antes de 1951; pues el suelo de la parte baja de la misma Ciudad no se hunde con la aceleración observada antes del mismo año y muchos de los problemas del suministro de agua no ostentan las características de grave escasez con que antes se presentaban.

33 Los innumerables estudios e investigaciones que la Comisión Hidrológica ha realizado, además de mejorar el conocimiento físico que de la cuenca se tenía, han servido con frecuencia para solucionar numerosos problemas de índole hidráulica que continuamente se presentan en su desagüe pluvial y sanitario. Como caso notorio, puede citarse la construcción de la Etapa Segunda del Interceptor del Poniente, recomendado,

anteproyectado, proyectado y supervisado por la Comisión, y construido por la Secretaría de Recursos Hidráulicos con la cooperación económica del Departamento del Distrito Federal. Debe también mencionarse que la Comisión ha sido consultada técnicamente por varias Secretarías de Estado, organismos descentralizados, Departamento del Distrito Federal y Gobiernos de los Estados de México e Hidalgo sobre problemas que han tenido que resolver interrelacionados con aspectos físico-hidráulicos de la cuenca.

34. Algunas de las principales recomendaciones de la Comisión no han sido atendidas por diversas causas, entre las que destacan: la existencia de decisiones políticas estatales, las pugnas de intereses creados o la imposibilidad económica de construir las obras. El tiempo ha demostrado que las recomendaciones de la Comisión Hidrológica fueron acertadas y previsoras y el no haberlas atendido oportunamente ha engendrado problemas diversos. Como casos concretos es posible citar:

    a) El que se refiere a las tierras del ex-vaso de Texcoco, que la Comisión recomendó se destinaran exclusivamente al uso agrícola y que, con olvido de los más rudimentarios criterios de urbanismo moderno, se dedicaron al uso urbano, instalando la llamada Ciudad Nezahualcóyotl, que carece de los principales servicios e instalaciones sanitarias;

    b) El que atañe a las obras destinadas a los servicios de agua potable y alcantarillado de la unidad-industrial piloto N-Z-T,

que aun no es posible construir y cuya necesidad es cada vez más importante;

c) El relativo a la descentralización industrial de la Ciudad de México, para evitar concentraciones económicas y demográficas dañinas;

d) El que se relaciona con los usos de la tierra en la cuenca, el cual toma en cuenta factores geológicos, topográficos y agrológicos para evitar graves errores de zonificación urbana y rural;

e) El que se refiere a la explotación irracional de los acuíferos en las zonas urbanas, que induce hundimientos del suelo y problemas concatenados con dicho fenómeno físico.

2. RECOMENDACIÓN 35.2.2 QUE PROPONE LA CREACIÓN DE LA COMISIÓN DE AGUAS DEL VALLE DE MÉXICO

35. Recomendación 35.2.2:

"que a la actual Comisión Hidrológica de la Cuenca del Valle de México se le otorguen facultades ejecutivas y la autoridad suficiente y autonomía para que pueda operar con el carácter permanente de servicio público descentralizado."

III. Comisión de aguas del Valle de México

1. DECRETO QUE CREA EL ORGANISMO TÉCNICO ADMINISTRATIVO

36 Decreto por medio del cual se crea un organismo técnico administrativo dependiente de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, que se denominará Comisión de Aguas del Valle de México:

"Considerando: Que como resultado de las actividades a cargo de la Comisión Hidrológica de la Cuenca del Valle de México, y otras entidades que han realizado estudios sobre los problemas de abastecimiento de agua, drenaje y del manejo adecuado de los recursos hidráulicos en la Cuenca del Valle de México, se ha obtenido un mejor conocimiento de éstos y de las causas que motivan el desequilibrio hidrológico existente.

"Que el explosivo crecimiento demográfico y de las áreas urbanas, así como el desarrollo industrial, ha provocado un incremento acelerado en la demando y consumo de agua, así como de los problemas que actualmente confronta el sistema hidrológico de la Cuenca."

"Que es obvia la necesidad de elaborar un plan integral de abastecimiento de agua para esta región que concentra el mayor porcentaje de la actividad económica del país, ejecutando las obras que se requieren para solucionar este problema.

"Que las obras que se ejecuten, servirán para la captación y conducción de agua, de las fuentes con que se cuenta en el Valle y de otras cuencas adyacentes, como las del Río Balsas y del Río Tecolutla.

"Que para realizar este programa con la eficacia, rapidez y oportunidad que requieren los problemas planteados, se considera indispensable crear una Comisión dependiente de la Secretaría de Recursos Hidráulicos con la unidad de acción necesaria en lo técnico y en lo administrativo, para obtener la coordinación de esfuerzos y actividades a fin de que las obras y las inversiones produzcan los máximos beneficios, he tenido a bien expedir el siguiente decreto:

"Artículo 1° Se crea un organismo técnico administrativo, dependiente de la Secretaría de Recursos Hidráulicos que se denominará Comisión de Aguas del Valle de México.

"Artículo 2° La Comisión tendrá por objeto programar, proyectar, construir, operar y conservar las obras que sean necesarias para el abastecimiento de agua a las poblaciones del Valle de México. Para tales efectos tendrá las siguientes funciones:

I. Realizar los estudios necesarios para programar y proyectar las obras de aprovechamiento de los recursos hidráulicos de la Cuenca del Valle de México y las que sean necesarias para traerlos de otras cuencas, a fin de destinarlos al suministro de agua a las áreas urbanas del Valle de México, específicamente al área metropolitana.

II. Construir las obras correspondientes a los programas y proyectos aprobados.

III. Operar y conservar las obras de captación que construya, en las fuentes de abastecimiento y los acuerdos para la conducción del agua desde esas fuentes hasta los sitios que se fijen de común acuerdo entre la Comisión y las autoridades, según el caso, del Departamento del Distrito Federal, las

estatales o municipales, en todas las poblaciones del Valle de México. Los sistemas de distribución a partir de los sitios antes mencionados, las redes y otras instalaciones en el Distrito Federal y en las demás poblaciones del Valle de México serán proyectadas, construidas, operadas y conservadas por las autoridades del Departamento del Distrito Federal, las estatales o las municipales correspondientes.

IV. La Comisión podrá celebrar los contratos o convenios que se requieran para la consecución de las finalidades que motivan su creación, así como para prestar la asesoría y el apoyo técnico que el Departamento del Distrito Federal, los Estados o los municipios le soliciten.

"Artículo 3° La Comisión estará integrada por :

a) Un Presidente, que será el Secretario de Recursos Hidráulicos;

b) Un Vocal Ejecutivo y un Vocal Secretario, que serán designados por el C. Presidente de la República, y

c) Los órganos que se determinen de acuerdo con el Reglamento Interior.

"Artículo 4° El Presidente de la Comisión someterá a la consideración y aprobación, en su caso, del C. Presidente de la República, su presupuesto y la ejecución de sus programas.

"Artículo 5° La Secretaría de Recursos Hidráulicos, proporcionará a la Comisión los fondos necesarios para la ejecución de los programas aprobados por el Ejecutivo Federal.

"Artículo 6° La Comisión designará al personal técnico y administrativo necesario para el cumplimiento de su objeto, en los términos de su Reglamento Interior.

"Artículo 7° El personal de la Comisión quedará sujeto al régimen que establece la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado.

"Artículo 8° El Vocal Ejecutivo, en los términos del Reglamento Interior, rendirá a la Comisión un informe mensual de actividades y movimientos de fondos.

"Artículo 9° Para la realización de sus fines la Comisión dispondrá de los siguientes recursos:

I. Las aportaciones en efectivo y en bienes que haga la Secretaría de Recursos Hidráulicos.

II. Las aportaciones en bienes que llegue a efectuar el Departamento del Distrito Federal en los términos de los contratos o convenios que para el efecto llegaren a celebrarse en relación con las obras que en lo futuro construya la Comisión.

III. Los ingresos que se obtengan por concepto del suministro de agua al Departamento del Distrito Federal y a las otras entidades en el Valle de México, de acuerdo con los contratos o convenios que para el efecto se celebren.

IV. En su caso, las aportaciones de los Gobiernos de los Estados de Hidalgo y de México, y

V. Las aportaciones que obtenga por otros conceptos.

"Artículo 10° Las cuotas del suministro de agua en bloque para cubrir los ingresos a que se refiere la fracción III del artículo anterior, deberán integrarse con los costos de amortización, operación, mantenimiento y ampliaciones requeridas y serán establecidas por la Comisión de común acuerdo con las autoridades del Departamento del Distrito Federal, estatales y municipales según el caso.

"Artículo ll° Los programas que formule la Comisión se harán del previo conocimiento de las autoridades del Departamento del Distrito Federal, estatales o municipales, según el caso, a fin de que dichas autoridades opinen y hagan las promociones que estimen convenientes.

"Transitorios:

"Primero. El presente Decreto entrará en vigor a los quince días de su publicación en el 'Diario Oficial' de la Federación, dejando sin efecto el Acuerdo Presidencial que creó la Comisión Hidrológica de la Cuenca del Valle de México publicado en el 'Diario Oficial de la Federación de fecha 19 de julio de 1951.

"Segundo. Dentro de los sesenta días siguientes a partir de la vigencia del presente Decreto, la Comisión expedirá su reglamento interior.

"Tercero. La organización, el personal y los estudios de la actual Comisión Hidrológica de la Cuenca del Valle de México, pasarán a formar parte de la Dirección Técnica del nuevo organismo.

"Cuarto. Los convenios que en esta materia haya celebrado la Secretaría de Recursos Hidráulicos y otras entidades, se podrán modificar en todo lo que se opongan al presente Decreto.

"Quinto. De acuerdo con el Plan de Acción Inmediata previamente elaborado para el período 1972-1980, la Comisión deberá suministrar los caudales necesarios en m^3/s, para alcanzar a partir de 1973 los totales disponibles que se anotan a continuación, los que podrán sufrir ajustes según las necesidades reales de la población.

"Sexto. La Secretaría de Recursos Hidráulicos podrá otorgar provisionalmente asignaciones futuras para el abastecimiento y conducción de agua a las Entidades Federativas y al Departamento del Distrito Federal.

"Séptimo. La Comisión para la debida integración y realización de sus programas, convendrá con el Departamento del Distrito Federal la asesoría y el apoyo técnico necesarios para la mejor operación y conservación de las actuales fuentes de abastecimiento de agua y de los acueductos que son a cargo del propio Departamento.

"Octavo. Se derogan las disposiciones que se opongan al presente Decreto."

IV. Conclusiones

37. En base a la investigación realizada, y tomando en consideración los diversos documentos examinados, podemos concluir lo siguiente: El presente estudio lo hemos dividido en dos etapas: la primera fue la regionalización aplicada a través de la Comisión Hidrológica de la Cuenca del Valle de México, cuyas actividades fueron las de elaborar planes y estudios, para en base a ellos recomendar con sólidas bases técnicas, las soluciones a los problemas de índole hidráulica del citado Valle. La segunda fue en base a la última recomendación de esta Comisión para transformarla en una Comisión Técnico-Administrativa y además Ejecutiva que realizara todos los planes en cuanto a obras de construcción, conservación, etc. que había planeado previamente; lo cual, como ya se mencionó, sucedió con la creación de la Comisión de Aguas del Valle de México.

1. ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DE LA PRIMERA ETAPA

38. La C.H.C.V.M. contaba con personal administrativo numeroso, así como personal técnico especializado para llevar a cabo sus labores; divididos en los siguientes departamentos:
    a) Planificación y proyectos de obra;
    b) Hidrología;
    c) Estudios económicos y reglamentarios;
    d) Estudios especiales.

39. El responsable de la coordinación y supervisión de las labores técnicas y administrativas era el Vocal Ejecutivo, el cual era auxiliado por un jefe de Servicios Administrativos. Las erogaciones que realizó la Comisión, se hicieron con cargo a un subsidio considerado dentro del presupuesto de la Secretaría de Recursos Hidráulicos.

40. Se puede considerar que esta Comisión logró sintetizar las distintas entidades federativas y estatales que concurrían dentro de la cuenca.

41. Durante su evolución, la Comisión pasó por las dos primeras etapas clásicas de la planeación regional, es decir:

    a) Fue creada como un organismo ad hoc para hacer frente a los problemas específicos de una región bien determinada.

    b) Prosiguió con una evaluación de los diversos problemas que afectaban a las zonas urbanas y diversas subregiones , tales como: inundaciones, erosión, aislamiento, indigenismo, insalubridad, analfabetismo, etc., para lo cual se elaboraron políticas y planes regionales como marco de referencia.

42. Se observó, también, la creación de una estructura administrativa regional que llevó aparejada la solución de problemas complejos y difíciles, de distribución de funciones y creación de organismos y dependencias *ad hoc.* Se advirtió, además, la convivencia de crear un organismo técnico administrativo con capacidad de tomar decisiones, así como planear, diseñar y construir las diferentes obras que requerían.

43. Es importante hacer notar que la creación de la Comisión es una forma de descentralización para resolver un problema de regionalización geográfica, y que además fue institucionalizada más tarde, al elevarse el Decreto a la categoría de Ley, lo cual permitió la coordinación a nivel geográfico de las actividades e iniciativas ligadas con el territorio y su desarrollo socioeconómico; así como la mejor utilización de los medios puestos a su disposición por el gobierno federal, para lograr los objetivos fijados por los programas, a través de un óptimo nivel administrativo.

    La Comisión ha logrado coordinar, en forma efectiva, los tres niveles de gobierno, es decir, federal, estatal y municipal.

44. Cabe señalar que la labor de regionalización de la Comisión se facilitó, hasta cierto punto, al no existir modelos previos y estructuras formales que impidieran la correcta reglamentación de la acción administrativa, así como el mejor uso de los medios financieros otorgados por el gobierno federal.

45. Además de estas actividades, la Comisión logró sistematizar la obtención de datos, terminar las investigaciones para conocer los fenómenos físicos que tienen lugar en la cuenca, valorar su evolución, y finalmente recomendar la creación de otra Comisión Ejecutiva que pudiera aplicar estos conocimientos a la solución de los diversos problemas inherentes.

2. ANÁLISIS DE LA SEGUNDA ETAPA

46. Con la creación de la Comisión de Aguas del Valle de México se ha iniciado la implementación de los planos, así como la integración de las diferentes subregiones considerando sus interrelaciones y diferentes impactos. Asimismo, se ha iniciado la realización de las obras en base a erogaciones mediante el presupuesto que le asigna el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, así como los contratos y convenios que celebre con el Departamento del Distrito Federal, los Estados y municipios que la componen.

47. En esta Comisión Ejecutiva se absorbió al personal administrativo de la Comisión Hidrológica de la Cuenca del Valle de México, el cual se ha complementado con un equipo interdisciplinario para atacar los diversos aspectos: administrativos, económicos, políticos y socio-culturales de cada subregión, es decir, ha tomado la forma de un organismo técnico-administrativo de cáracter ejecutivo. Las características fundamentales de esta Comisión como ejemplo de descentralización son las siguientes:

a) La atribución de cierto nivel de autoridad y responsabilidad en la toma de decisiones.

b) La descentralización de los poderes de dirección y control.

c) La subordinación al Vocal Ejecutivo de los órganos técnico-administrativos para las decisiones de trascendencia.

d) Las participación de las autoridades locales (delegaciones y municipios), respetando su autonomía.

e) La seguridad de cierta autonomía financiera, a través de las erogaciones del Gobierno Federal.

48. Finalmente y considerando que esta Comisión tiene un año y medio de creada, en el análisis de costo-beneficio se nota una recuperación lenta, pero ascendente de las inversiones realizadas; así como los efectos colaterales en la economía regional.

49. Nota Final. Uno de los principales objetivos de esta Comisión será el de abastecer las crecientes demandas de agua potable al Distrito Federal, para lo cual está en proceso de aprobación el proyecto de varios millones de pesos para extraer agua del Río Tecolutla.

50. Por otra parte, en lo que se refiere a los estudios realizados para los terrenos del antiguo Lago de Texcoco, se ha creado otro organismo que será el encargado de realizarlos y que es ajeno a la Comisión.

EL ÁREA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Por: Lic. **Antonio** Vélez Torres

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN 447

II. EL CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO 451

III. CARACTERÍSTICAS SOCIO-ECONÓMICAS 458

IV. EL DISTRITO FEDERAL Y EL RESTO DE LA REPÚBLICA 467

V. ¿MACROCEFALIA O CIUDAD "PREEMINENTE"? 470

VI. ÍNDICE DE CUADROS 476

VII. BIBLIOGRAFÍA 477

I. Introducción

1. La región denominada Área Metropolitana de la Ciudad de México comprende el área que, con fines exclusivamente metodológicos,[1] se ha clasificado de la siguiente manera:

[1] Véase: Zaldo Romero, Ricardo y Galindo Miranda, Amadeo, El Área Metropolitana de la Ciudad de México, IAURIS, Inédito, Toluca, México, 1973.

ÁREA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO	CIUDAD DE MÉXICO	I	VII
		II	VIII
		III	IX
		IV	X
		V	XI
		VI	XII
	DELEGACIONES	ATZCAPOTZALCO	MILPA ALTA
		COYOACÁN	M. CONTRERAS
		CUAJIMALPA	VILLA OBREGÓN
		GUSTAVO A. M.	TLAHUAC
		IXTACALCO	TLALPAN
		IXTAPALAPA	XOCHIMILCO
	MUNICIPIOS DEL ESTADO OE MÉXICO	ATIZAPÁN DE Z.	LA PAZ
		COACALCO	NEZAHUALCÓYOTL
		CUAUTITLÁN	NAUCALPAN
		CHIMALHUACÁN	TLALNEPANTLA
		ECATEPEC	TULTITLÁN
		HUIXQUILUCAN	

2. Esta concepción nos parece sumamente acertada, pues, como dicen Bataillon y Riviere:

"A causa de su rápido crecimiento, pero también de la rigidez de los sistemas administrativos mexicanos, el conglomerado de la Ciudad de México no corresponde ya al límite de la Ciudad de México no corresponde ya al limite de la Ciudad de México, ni incluso al del Distrito Federal, en el cual se encuentra comprendida. Las necesidades estadísticas han obligado así a delimitar la

zona metropolitana correspondiente al conglomerado, es decir, el territorio formado por las unidades administrativas que lo contienen. Por supuesto que este territorio debe ser reexaminado a la luz de cada nuevo censo, puesto que el conglomerado no cesa de aumentar su superficie". [2]

3. La Ciudad de México, capital federal de la República Méxicana, fue fundada el 18 de julio de 1327[3]- a diferencia de otras grandes ciudades latinoamericanas como Sao Paulo, Río de Janeiro y Buenos Aires, que están situadas sobre la costa atlántica o en su proximidad, o como Lima, de cara al Océano Pacífico.

"en el corazón del continente, en un bastión de altiplanos". [4]

Tenochtitlan, capital del imperio azteca, que a la llegada de los españoles en 1521, se estima que tenía 300 mil habitantes,[5] es la ascendiente directa de un área que en 1975 albergará una

---

[2] Bataillon, Claude y Riviere D´Arc, Helene, La Ciudad de México, SEP, México,1973. p.33.

[3] Orozco y Berra, Manuel, Selección de textos de Historia de la Ciudad de México, SEP, México 1973. p.13.

[4] Bataillon, Claude y Riviere Dárc, Helene, La Ciudad...,op. cit. p. 5.

[5] H. Browing, Urbanización in México, Tesis doctoral inédita, Universidad de California, Berkeley, 1962. p. 180, citado de L. B. Simpson, The Population of Central México in the Sixteenth Century (Ibero-Americana: 31), Berkeley, Los Angeles,University of California Press, 1948. p.p 30-34. Apud. Unikel, Luis, et al. El Perfil de México en 1980, Vol. 2, Siglo XXI, México, 1970, p. 227.

población de 10.5 millones,[6] en 1980 más de 13 millones[7] y en el año 2000, 37 millones de habitantes,[8] si las condiciones no varían.[9]

4. La metrópoli históricamente ha sido, y en la actualidad es, el centro cultural, político, financiero, económico y social más importante del país. Lugar hacia donde han convergido y todavía convergen la mayor parte de los intereses nacionales, lo que ha propiciado una inmigración acelerada hacia ella en los últimos tiempos. Hasta hace aproximadamente veinte años, el crecimiento demográfico de la Ciudad de México empezó a rebasar la oferta de servicios públicos y bienes de consumo previstos para una población que, hasta entonces, había crecido a un ritmo aparejado al propio progreso económico de la ciudad.

---

[6] Estimación nuestra, infra Cuadro I.

[7] Estimación nuestra a una tasa de crecimiento anual del 4.3% hasta 1980, infra Cuadro I.

[8] Estimación de Zaldo Romero y Galindo Miranda, a una tasa de crecimiento anual del 5.1%, según la tendencia observada hasta 1970.

[9] Esta hipótesis descansa fundamentalmente en el supuesto de que no se modifiquen las condiciones socio-económicas de las zonas atrasadas del país, que las tasas de natalidad no se alteren considerablemente, y que el sector público no atenúe la aglomeración, a través de políticas cada vez más enérgicas de descentralización que propicien el desarrollo de nuevos focos de atracción demográfica en las diferentes regiones del territorio nacional, donde el Estado deberá emprender una acción reguladora. Por otra parte, el Área Metropolitana de la Ciudad de México, territorialmente hablando, está llegando a sus límites. (Zaldo Romero R. y Galindo Miranda, A. El Área..., op.cit. s/p.), han observado que en determinado estadío histórico del proceso de desarrollo de los países, las "grandes urbes pierden su hegemonía como centros de atracción migratoria, debido, entre otras causas, al surgimiento de nuevos polos de desarrollo que inciden en la desaceleración de la mancha expansiva y en la presión demográfica de esos centros urbanos, cuyas tasas de crecimiento

5. De manera simultánea al crecimiento económico, aumentó la fuerza de atracción demográfica, de tal suerte, que los habitantes de las zonas más atrasadas del país, se vieron deslumbrados por este foco de desarrollo, a extremo tal que el poblamiento rebasó los propios límites de la ciudad, hacia el sur y hacia el norte de la misma. Esta situación originó el congestionamiento, en etapas sucesivas de conurbación, de los municipios del Estado de México adyacentes al Distrito Federal. [10]

II. El Crecimiento Demográfico

6. El ritmo de crecimiento del Área Metropolitana de la Ciudad de México no ha sido uniforme en toda su extensión territorial. Mientras que la población de la Ciudad de México creció en las décadas de 1940-1950, 1950-1960 y 1960- 1970, a un ritmo anual de 4.3%, 2.5% y 0.3% respectivamente, y en términos absolutos de

---

empiezan a descender. Llegada esta etapa, el flujo migratorio es atraído hacia otras latitudes. Semejante proceso inicia ahora su gestación en el A.M.C.M. frente a la política de desconcentración industrial y la creación de otros polos de desarrollo económico como Guadalajara, Monterrey y Torreón, entre otras ciudades importantes del país. "Partiendo de esta suposición, los autores citados han considerado tres hipótesis para proyectar la población del A.M.C.M. al año 2000, obteniendo los siguientes resultados: hipótesis alta 26 millones, hipótesis media 22.1 millones e hipótesis baja 20 millones.

[10] Supra, p. 415.

1.4 millones en 1940 a 2.9 millones en 1970, el resto del territorio del Distrito Federal creció a una tasa de 5.6%, 5.0% y 3.5% respectivamente. Es de observarse, sin embargo, que han sido los once municipios del Estado de México que forman parte del Área Metropolitana, los que han registrado las tasas de crecimiento anual más altas en estos períodos, alcanzando el 4.6%, el 11.0% y el 16.6%.

7. Dentro del A.M.C.M. destacan cuatro municipios, tanto por su elevada participación poblacional como por sus tasas de crecimiento; a saber: Nezahualcóyotl, Naucalpan, Tlalnepantla y Ecatepec de Morelos, los cuales concentraron una población de 1.5 millones de habitantes en 1970 en los once municipios del Área; el 87.7%. Nezahualcóyotl sobresalió como el municipio más poblado con 580 mil habitantes y con una densidad demográfica de 9,362 personas por Km^2; cifra casi doble a la de la densidad demográfica del Distrito Federal, la cual fue en el mismo año, de 4,856 habitantes por Km^2. Este crecimiento se debió tanto a su cercanía con el Distrito Federal como a sus condiciones físicas propicias para la segregación e inversión no controladas. En los otros tres municipios, las causas predominantes de su expansión demográfica se debieron a su inmediata cercanía con la Ciudad de México, además por el desarrollo creciente de las vías de comunicación y por la gran concentración industrial y el desarrollo conseguido por las actividades comerciales y de servicios.

8. De manera global, la población del Área creció de 1.8 millones de 1940 a 8.7 millones de habitantes en 1970; es decir, experimentó un crecimiento en términos relativos del orden de 383%.

9. El movimiento migratorio- por otra parte- ha presentado características bastante peculiares. En 1960 el 45% de la población del Distrito Federal manifestó haber nacido en el resto del país; en el decenio 1960-1970 recibió un flujo migratorio de 1,1174,575 personas, de las cuales el 11.7% eran originarias del Estado de México y el resto de otras entidades federativas del país.

10. En contraposición a lo anterior, el Estado de México absorbió en el Área Metropolitana, durante el mismo período, a una población de 909,523 habitantes, de los cuales aproximadamente 500,000, o sea el 54.4%, procedieron del Distrito Federal.

11. Esta migración ha estado aparejada al asentamiento de numerosas industrias en esta área del Estado de México, y en consecuencia, su componente ha sido, en buena medida, de obreros calificados, técnicos, empleados y ejecutivos, motivados por el deseo de vivir cerca de sus fuentes de trabajo.

Cuadro I

ÁREA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO. PIRÁMIDE POR EDAOES POR SEXO DE LA POBLACIÓN HASTA 1970 Y PROYECCIÓN HASTA 1980

Años	0 – 5	6 – 14	15 – 17	18 – 25	26 – 64	Mayores de 65	Total 1970	%	1975	1980
Atizapán de Zaragoza	9,858	11,479	2,733	6,072	924	13,256	44,322	100.00	71,381	114,794
Hombres	4,875	5,571	1,212	2,649	372	6,750	21,435	48.37	34,526	55,526
Mujeres	4,983	5,908	1,521	3,423	552	6,500	22,887	51.63	36,855	59,268
Coacalco	3,010	3,477	793	1,747	349	3,821	13,197	100.00	25,109	48,829
Hombres	1,537	1,756	393	835	151	1,915	6,627	50.22	12,760	24,521
Mujeres	1,473	1,721	400	912	198	1,866	6,570	49.78	12,649	24,308
Cuautitlán	9,368	11,130	2,631	5,744	1,161	11,122	41,156	100.00	82,779	166,270
Hombres	4,746	5,534	1,294	2,832	550	5,713	20,669	50.25	41,596	83,551
Mujeres	4,622	5,596	1,337	2,912	611	5,409	20,487	49.75	41,183	82,719
Chimalhuacán	4,289	5,309	1,198	2,729	5,601	820	19,946	100.00	36,748	67,617
Hombres	2,144	2,640	610	1,311	2,886	408	9,999	50.14	18,425	33,904
Mujeres	2,141	2,669	588	1,418	2,715	412	9,947	49.86	18,324	33,713
Ecatepec de Morelos	53,692	56,336	12,400	30,726	59,526	3,728	216,408	100.00	474,463	1'038,057
Hombres	27,503	28,814	6,221	14,917	31,197	1,648	110,300	50.96	241,786	528,993
Mujeres	26,189	27,522	6,179	15,809	28,329	2,080	106,108	49.04	232,677	509,064
Huixquilucan	7,558	8,902	2,050	4,336	9,501	1,180	33,527	100.00	43,818	57,268
Hombres	3,822	4,463	1,033	2,129	4,902	580	16,929	50.49	22,123	28,777
Mujeres	3,736	4,439	1,017	2,207	4,599	600	16,598	49.51	21,695	28,219

continúa

Cuadro II

DENSIDAD DEMOGRÁFICA DEL ÁREA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO
1970 – 1975 – 1980

	Población Total 1970	Valor Relativo	Superficie Territorial km²	Densidad de la población hab./km²	Población Total 1975
Total Área Metropolitana	8'656,851	100.00	2,437.95	3,551	10'505,590
Distrito Federal	6'874,165	79.40	1,499.00	4,586	7'664,334
Total Municipios	1'782,686	20.59	938.95	1,899	2'841,256
Atizapán de Zaragoza	44,322	0.51	74.95	591	71,381
Coacalco	13,197	0.15	44.97	293	25,409
Cuautitlán	41,156	0.47	74.95	549	82,779
Chimalhuacán	19,946	0.23	71.21	280	36,748
Ecatepec de Morelos	216,408	2.49	133.67	1,619	474,463
Huixquilucan	33,257	0.38	109.93	305	43,818
La Paz	32,258	1.37	41.23	782	56,849
Naucalpan de Juárez	382,184	4.41	154.90	2,467	588,037
Nezahualcóyotl	580,436	6.70	62.00	9,362	852,850
Tlalnepantla	366,935	4.23	74.95	4,896	514,645
Tultitlán	52,317	0.60	96.19	543	94,276

Valor Relativo	Densidad de la población hab./km² 1975	Tasa media de crecimiento anual de la población % 1970 - 1975	Población Total 1980	Valor Relativo	Densidad de la población hab./km² 1980	Tasa media de crecimiento anual de la población % 1975 - 1980
100.00	4,309	3.95	13'175,490	100.00	5,404	4.62
72.95	5,113	2.20	8'542,706	64.83	5,699	2.20
27.04	3,026	9.78	4'633,234	35.16	4,934	10.28
0.67	952	10.00	114,794	0.87	1,531	9.98
0.24	565	14.00	48,829	0.37	1,086	13.96
0.78	1,104	15.00	166,270	1.26	2,218	14.96
0.34	516	13.00	67,617	0.51	950	12.98
4.51	3,549	17.00	1'038,057	7.87	7,766	16.95
0.41	399	5.50	57,268	0.43	520	5.50
0.54	1,379	12.00	100,188	0.76	2,430	12.00
5.59	3,796	9.00	901,954	6.84	5,823	8.92
8.11	13,756	8.00	1'247,937	9.47	20,128	7.92
4.89	6,867	7.00	719,193	5.45	9,596	6.93
0.89	980	12.50	171,127	1.29	1,779	12.66

III. Características socio-económicas

12. El Área Metropolitana de la Ciudad de México, en la actualidad, ofrece un panorama de concentración industrial verdaderamente impresionante. En 1970 asentaba el 27.81% del número total de establecimientos de la industria de transformación del país, mismos que ocupan el 42.65% del total de trabajadores dedicados a esta rama industrial, es decir 674,499 personas en términos absolutos, quienes asimismo, percibieron el 50% del total de las remuneraciones pagadas a la industria de transformación. Es claro que el Área Metropolitana constituye el mayor éxito industrial del país; éxito relativo a costa del subdesarrollo regional, pues de la misma manera que

"el subdesarrollo no es debido a la supervivencia de instituciones arcaicas y a la escasez de capital en regiones que permanecen aisladas del flujo de la historia mundial. Sino al contrario, el subdesarrollo fue y todavía es generado por el mismo proceso histórico que generó también el desarrollo económico: el desarrollo del capitalismo"; [11]

---

[11] Frank, Andrew Gunder, et al. Urbanizaçao e Subdesenvolvimento, Trad. al portugués de Duarte Lago Pacheco, Ed. Zahar, Río de Janeiro, 1969, p. 31. La traducción del portugués es nuestra.

de esta misma manera, decíamos, se han generado los desequilibrios regionales dentro de un mismo contexto nacional, dando origen al

" desarrollo del subdesarrollo y al subdesarrollo del desarrollo." [12]

13. Es inegable -en este mismo orden de ideas- que técnicamente, en el Área Metropolitana el capital está más racionalmente invertido que en el resto del país, ya que la producción por establecimiento alcanzó en 1970, en promedio, la suma de 2,953,000 pesos, cifra superior a la media nacional que solamente alcanzó 1,770,000 pesos. Lo mismo puede decirse del producto por trabajador, ya que mientras que el promedio en el Área Metropolitana, durante el mismo año, fue de 146,000 pesos, el promedio nacional fue de 134,000 pesos.

14. Las cifras anteriores, por otra parte, contrastan con las remuneraciones por trabajador, que en el año promediaban solamente 24,000 en el Área Metropolitana, alcanzando un promedio nacional de apenas 20,000 pesos. Hay que señalar, además, que estas remuneraciones incluyen las prestaciones sociales pagadas a los trabajadores.[13]

CUADRO III

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA INDUSTRIA DE TRANSFORMACIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA Y DEL PAÍS HASTA 1970

MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO	Número de Establecimientos	Personal ocupado	Remuneraciones al personal ocupado
Atizapán de Zaragoza	79	1,792	34,924
Coacalco	22	520	12,113
Cuautitlán	81	6,647	225,441
Chimalhuacán	41	95	449
Ecatepec de Morelos	531	38,943	1,091,827
Huixquilucan	135	709	9,145
La Paz	103	3,138	52,218
Naucalpan de Juárez	1,160	68,091	1,666,827
Nezahualcóyotl	835	2,192	16,324
Tlalnepantla	836	53,706	1,595,424
Tultitlán	78	6,385	305,102
Sub-total	3,901	182,268	5,009,794
Distrito Federal	29,472	492,281	11,603,712
Total Área Metropolitana	33,373	674,499	16,613,506
Total Nacional	119,963	1,581,147	32,992,796
Participación Área Metropolitana en el total del país	27.81%	42.65%	50.35%

Fuente: Estimaciones nuestras con base en la IX Censo Industrial 1970. S.I.C.

Capital Invertido	Producción bruta total	Materias primas auxiliares consumidas	Otros insumos	Valor agregado censal bruto
233,119	182,360	73,289	36,410	72,661
114,336	85,574	49,282	8,222	28,070
1,107,648	1,686,611	856,579	302,854	627,178
3,091	11,030	6,974	878	3,178
5,134,396	7,115,969	3,212,777	1,325,447	2,577,745
127,180	40,170	8,097	8,688	23,385
287,622	350,578	170,915	69,022	120,641
6,821,949	8,680,583	3,235,337	1,664,367	3,780,879
46,893	158,166	94,879	11,217	52,070
8,027,021	9,721,528	4,305,465	1,474,450	3,941,613
23,531,998	30,468,736	13,013,708	5,197,108	12,367,920
43,794,197	68,112,170	27,754,241	12,804,238	27,553,691
67,326,295	98,580,906	40,767,949	18,001,346	39',921,611
156,415,962	212,404,445	90,413,755	39,608,049	82,282,641
43.04%	46.41%	45.09%	45.44%	48.45%

CUADRO IV

ALGUNOS INDICADORES DE LA INDUSTRIA DE TRANSFORMACIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA Y DEL PAÍS HASTA 1970 (MILES DE PESOS)

MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO	Personal por establecimiento	Capital por establecimiento	Producción por establecimiento
Atizapán de Zaragoza	22	1,950	2,308
Coacalco	23	5,197	3,889
Cuautitlán	82	13,674	20,822
Chimalhuacán	2	75	269
Ecatepec de Morelos	73	9,669	13,401
Huixquilucan	5	942	297
La Paz	30	2,792	3,403
Naucalpan de Juárez	98	5,880	7,483
Nezahualcóyotl	2	56	189
Tultitlán	81	20,881	31,232
Tlalnepantla	64	9,601	11,628
Distrito Federal	16	1,485	2,311
TOTAL ÁREA METROPOLITANA	20	2,017	2,953
TOTAL NACIONAL	13	1,303	1,770

Fuente: Estimaciones nuestras con base en el IX Censo Industrial 1970. S.I.C.

Producción por Trabajador	Remuneraciones por trabajador	Capital por trabajador
101	19	130
164	23	219
253	33	166
116	4	32
182	28	131
56	12	179
111	16	91
127	24	100
72	7	21
381	47	255
181	29	149
138	23	88
146	24	99
134	20	98

15. El sector terciario, a su vez, ha experimentado el ritmo de crecimiento más alto del país. La actividad que más destaca dentro de este sector es el comercio, cuyo producto generado, que se incrementa a un ritmo de 23% anual, contrasta con el crecimiento de la mano de obra ocupada que es apenas de 5.9%.

16. Aunque el progreso del sector terciario ha dependido de la concentración industrial y la demanda efectiva, a partir de 1970 aumentó su participación en el producto interno bruto del Área, en mayor proporción que el sector secundario, ocasionando la terciarización global de la economía, fenómeno que frena el desarrollo productivo y la generación de empleos. Por lo que hace a los servicios dentro de este mismo sector, puede fácilmente destacarse a los empleados del Estado, quienes en 1970 representaron el 17% del total de personas dedicadas a las actividades terciarias. Por otra parte, las empleadas domésticas sumaron el 34% del total, en 1960, correspondiendo este número al 40% de la población femenina económicamente activa. Nada parece indicar que esta situación haya cambiado, por lo que la hacemos válida para 1970.

17. Este panorama económico, indudablemente extraordinario en el contexto nacional, ha contado con una demanda de mano de obra de gran elasticidad, propia de las grandes urbes; sin embargo, en 1970 sólo el 31.3% de una población total de 8.6 millones de habitantes, correspondió a la población económicamente activa. Registró, en este mismo año, una desocupación del 2.5%, tasa superior a la del total de la República que fue de 0.83%, superior a la de Monterrey que fue de 1.03% y superior, también, a la de Guadalajara que fue de 0.91%. Siendo el ritmo de crecimiento de la desocupación en el

Área Metropolitana de la Ciudad de México, de 1960 a 1970, de 5.0% anual, como puede observarse en el siguiente cuadro:

CUADRO V
DESEMPLEO VISIBLE EN EL ÁREA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO DE 1960 A 1970

Año	Desempleo			% de la pobl. econ. activa		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
1960	34,879	8,005	42,934	2.9	1.5	2.5
1970	64.213	44,879	109,091	4.3	6.5	5.0

Fuente: Estimaciones nuestras con base en los Censos de 1960 y 1970. S.I.C.

18. No obstante, se puede afirmar que el desempleo en el Área es mayor, si se consideran los altos niveles existentes de desempleo disfrazado y subempleo. Niveles que tienden a elevarse como consecuencia de la ola migratoria diaria, que ya promedia 100 familias, de seis miembros cada una.

19. Esta realidad se advierte desde los tugurios, vecindades y azoteas transformadas en viviendas de la Ciudad de México, hasta los cinturones de miseria de la periferia del Área Metropolitana.

"Las características generales y particulares del flujo migratorio podrían sintetizarse de la siguiente manera: Improvisación de la vivienda en circunstancias siempre adversas, invasiones periódicas a terrenos baldíos, hacinamiento y promiscuidad familiar, inestabilidad económica, miseria enfermedad, falta de servicios y rechazo de la sociedad establecida. En su mayoría son familias prolíficas con altas tasas de fertilidad, natalidad y mortalidad, cuya economía se desarrolla dentro del marco general del

desempleo y subempleo, motivado por su escaso o nulo grado de calificación en el trabajo No obstante los requerimientos de la sociedad industrial y de consumo, esos núcleos proliferan y se acrecientan por la corriente ininterrumpida de la población rural que emigra hacia la metrópoli en busca de nuevas oportunidades" .[14]

20. Como contrapolo, la menor parte de la población formada por las clases alta, media y media baja, disfruta de los avances en los esfuerzos de modernización: morada digna, salubridad y asistencia médica, buena alimentación, bienes de consumo, acceso a la educación superior y a la cultura, ocupación estable, participación política, etcétera.

21. Esta realidad, políticamente analizada, conduce a concluir que

"la urbanización alimenta la frustración económica entre la población inmigrante; (que) los inmigrantes experimenten mayores dificultades al ajustarse social y psicológicamente al medio urbano (y que) la urbanización aumenta en los inmigrantes el conocimiento del gobierno y de los políticos, así como la fuerza de oposición radical" .[15]

---

[14] Zaldo Romero, R. y Galindo Miranda, H., El Área..., op. cit. p. s/n.

[15] Cornelius, Wayne A., La urbanización como un agente en la inestabilidad Política Latinoamericana – El caso de México – Apud. Línea Pensamiento de la Revolución, CEN del PRI, mayo-junio 1973, N°. 3, pp. 66-68. Véase del mismo autor: Aprendizaje político entre los inmigrantes pobres, Apud. Línea, Pensamiento de la Revolución, CEN del PRI, enero-febrero 1974 N°. 7, y Graciarena, Jorge, Urbanizaçao, estructura de poder e participaçao política dos sectores populares. Apud. Frank, Andrew Gunder, et al. Urbanizaçao..., op. cit. pp. 174 et sqq.

IV. El Distrito Federal y el resto de la República

22. César Chomski en un reciente trabajo,[16] ha evidenciado a partir de las erogaciones presupuestarias, la preponderancia que ha concedido el Gobierno Mexicano – en lo que se refiere a la prestación de servicios mínimos – a la Capital de la República sobre el resto del país. Así, calculó que en 1940,1950,1960 y 1970 los habitantes de la Ciudad de México se "beneficiaron" 3.63, 3.31, 2.05 y 2.78 veces más respectivamente a que los habitantes del resto de la República, como puede observarse en el cuadro siguiente:

[16] Chomski P., César, La Organización pública y el desarrollo regional, Tesis doctoral, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1974, pp. 13-25.

CUADRO VI
PORCENTAJE RECIBIDO POR EL D.F. DEL PRESUPUESTO DE LA FEDERACIÓN. PORCENTAJE DE HABITANTES EN EL D.F.

Año	a. Porcentaje del total presupuestal al D.F.	b. Porcentaje de Población que vive en el D.F.	c. Relación (a/b)
1940	32.3	8.9	3.63
1950	38.1	11.8	3.31
1960	28.6	13.9	2.05
1970	39.6	14.2	2.78

Fuente: Chomski P, César, La organización... op. cit. p.15.

23. En este mismo orden de ideas, en el período que se comenta, los habitantes del resto del país – la mayoría evidentemente – fueron destinatarios de partidas presupuestarias mucho más reducidas, como se describe a continuación:

CUADRO VII

PORCENTAJE DEL TOTAL DEL PRESUPUESTO DE LA FEDERACIÓN QUE RECIBIÓ EL RESTO DEL PAÍS. PORCENTAJE DE HABITANTES EN EL RESTO DEL PAÍS

Año	a. Porcentaje del total presupuestal que recibió el resto del país	b. Porcentaje de Población que vive en el resto del país	c. Relación (a/b)
1940	67.6	91.1	0.74
1950	60.9	88.2	0.69
1960	71.4	86.1	0.82
1970	60.4	85.7	0.70

24. El análisis anterior llevó a Chomski a concluir que

"... el mejoramiento que se ha brindado a la situación del ente primero siempre ha recaído proporcionalmente en detrimento del segundo, lo cual evidentemente es originado por la limitación de las cantidades asignadas a las partidas presupuestadas...". [17]

25. Un comentario adicional puede hacerse: en términos relativos la población residente en el D.F. ha aumentado, en tanto que la población residente en el resto del territorio nacional ha disminuído, lo que significa una emigración neta hacia la capital, en el período 1940-1970, de 6%. Puede pensarse, entonces, que la desigual distribución presupuestal federal entre la Ciudad de México y las entidades federativas ha sido, además, si bien no el único, un importante factor de atracción migratoria.

26. Por lo que hace al volumen de recursos monetarios que le corresponde proporcionalmente a cada uno de los habitantes del D.F. y a cada uno de los habitantes del resto de México, nuestro autor encontró:

"... que a cada nuevo mexicano por el sólo hecho de haber nacido en el D.F., en 1940 le correspondía la suma de 80.13 pesos, mientras que a un mexicano nacido en el RM[18] *le eran asignados en el mismo año 22.16 pesos".* [19]

---

[17] Ibid.
[18] Resto de México.
[19] Chomski P., César, La organización..., op. cit. p. 20.

En 1970 esa misma relación fue de 509.16 y de 182.69 pesos, respectivamente. Nada parece indicar que en el futuro próximo esta tendencia sufra modificaciones de importancia.

V. ¿ Macrocefalia o ciudad "preeminente"?

27. De manera general, puede afirmarse que el desarrollo regional de México es un problema de integración nacional caracterizado por barreras a la difusión del desarrollo dentro del sistema urbano del país; a la difusión del desarrollo entre los centros urbanos y su "hinterland" rural, y a la difusión del desarrollo entre las diferentes regiones del país.

28. Es decir, México presenta disparidades económicas, políticas y sociales muy acentuadas, entre diferentes zonas de las ciudades, entre las ciudades – a su vez – y las áreas rurales, y entre las diversas regiones, que contienen en casi todos los casos en mayor o menor grado, elementos de las dos proposiciones anteriores.

29. En este marco de subdesarrollo general y ultrasubdesarrollo regional, para reiterar la afirmación de Bassols, se inscribe la Ciudad de México y su Área Metropolitana como:

"seis u ocho veces más importante que la primera ciudad de provincia, casi tres veces más que las tres primeras, y dos veces más que las cinco primeras, sin que crezca su importancia relativa desde 1950..." [20]

30. En el Área Metropolitana de la Ciudad de México, en resumen, se concentra el poder nacional y es, en consecuencia, el punto de referencia de las decisiones internacionales que afectan a los Estados Unidos Mexicanos. Esta función está determinada tanto por las necesidades del Estado, como por las necesidades de los grandes consorcios nacionales y transnacionales.

31. La maquinaria gubernamental y el conglomerado político nacional se encuentra en la Ciudad de México, haciéndola cumplir su papel de Capital de la República. A lado de este conglomerado político y administrativo se agrupan las actividades de las grandes empresas privadas y de las que coadyuvan a su funcionamiento: las redes bancarias, de seguros, de aviación, periodísticas, de radiodifusión y televisión, de surtimiento de insumos industriales primarios o elaborados, de distribución de bienes de capital – nacionales o importados – tienen su central en la Ciudad de México. Y aunque las universidades de la ciudad sólo reciben un estudiante de cada ocho, en el nivel superior profesional, los profesionales de todas las ramas e intelectuales y artistas más destacados viven en ella. Los centros de cultura y recreación, huelga decirlo, también se concentran en el Área.

---

[20] Bataillon y Riviere D"Arc., La ciudad... op. cit. p. 65.

32. Los efectos de la concentración y el desequilibrio regional,

"desde el punto de vista externo de la macrocefalia mexicana – afirma carrillo Arronte – o sea el de sus relaciones socio-económicas con el resto de los habitantes del país, se puede observar con claridad que las consecuencias del centralismo no sólo radican en que el país, vía sus gobiernos, corra con los gastos de congestión y las deseconomías de escala de la Gran Ciudad, mientras los empresarios localizados en ella, más los que vengan en el futuro recojan únicamente los frutos de tal concentración, sino en el hecho mismo de que los recursos en esta forma absorbidos por la macrocefalia podrían tener una productividad social mucho mayor para el país en su conjunto, si se invirtieran en la solución de otros múltiples problemas nacionales cuya prioridad y productividad social es mucho más alta que la lograda en la simple "engorda" del cáncer del centralismo que ya corroe a la economía y el bienestar de la totalidad del país". [21]

33. Sin embargo, para Luis Unikel[22]

"La mayoría de los países en desarrollo creen padecer la enfermedad del gigantismo o macrocefalia de su ciudad o ciudades principales. Se piensa que la metrópoli principal del país, en nuestro caso el área urbana de la Ciudad de México, tiene una población excesivamente elevada con respecto a las ciudades que le siguen en tamaño y se considera que este fenómeno es síntoma, y a veces causa, del subdesarrollo en que se encuentra el país. A estas grandes metrópolis – elemento característico de los sistemas de ciudades denominadas "preeminentes" – se les ha llegado a calificar de

---

[21] Carrillo Arronte, Ricardo, La estrategia del desarrollo regional de México, Apud. Sandoval, Francisco de P, et al. Memoria del Coloquio Sobre Panificación Regional. Ed., UNAM, México, 1972, p. 20.

[22] Unikel, Luis, et al. El perfil... op. cit. pp. 249-250.

ciudades parásitas que obstaculizan el desarrollo y crecimiento de los centros urbanos y regiones restantes del país. En el caso de México, su ciudad capital no se ha salvado de recibir críticas como las previamente mencionadas".

34. Asimismo, considera inaplazable,

"provocar un cambio en el enfoque tradicional con que se ha tratado a la ciudad. Se estima conveniente abandonar la postura exclusivamente crítica hacia la ciudad y mantener todavía conceptos tales como el que expresaba el poeta Shelley en el siglo pasado: "El infierno es una ciudad muy parecida a Londres." Debemos reconocer que la ciudad ha sido, es y será en forma creciente, el origen y el lugar en donde han surgido los mayores avances culturales, tecnológicos, científicos y artísticos y de otra índole; en otras palabras, la ciudad ha sido el centro donde se han desarrollado las civilizaciones y las culturas, especialmente las de Occidente, y hoy día constituye el punto geográfico donde se toman las decisiones más importantes que determinan el crecimiento y desarrollo del mundo".

35. Estas opiniones de Unikel se han visto fortalecidas por la tesis de W. Alonso[23] absolutamente en contra del uso

"... del alto índice de primacía como indicador del subdesarrollo, demostrando, con evidencia empírica que la primacía es escasa en países de muy bajo nivel de desarrollo, aumenta durante la etapa de despegue económico y luego comienza a decrecer. La polarización de actividades en un

---

[23] W. Alonso, Urban and Regional Imbalances in Economic Development, Ekistiks, Vol. 27, No. 27, 162, mayo, 1969,pp. 351-355, Apud. Ibid.

sólo centro parece ser, en muchos casos, en centros que en un momento dado tienen las condiciones para sostenerlo. En muchos casos, éstos son una gran ciudad que a escala nacional tienen poblaciones desproporcionadamente altas respecto a las demás, pero que a escala internacional resultan ser, a veces, incluso pequeñas".

Además,

> "... en muchos países la gran ciudad es el factor más dinámico del desarrollo. Esto lleva a la conclusión de que, en muchos casos, un alto índice de primacía puede estar indicando mayores rendimientos de las inversiones". [24]

36. Aunque a la fecha no contemos con elementos de juicio para determinar con toda claridad si el país padece de macrocefalia o si, solamente, el Área Metropolitana de la Ciudad de México es ciudad preeminente dentro del sistema de ciudades del país, creemos perfectamente justificados los esfuerzos de descentralización y desconcentración emprendidos por el Gobierno Mexicano; los cuales no están dirigidos, como a veces se piensa, a desplazar la población y la actividad económica del Área Metropolitana de la Ciudad de México, cosa desde cualquier punto de vista absurda, sino más bien a equilibrar el desarrollo regional, mediante la dirección de los esfuerzos públicos y privados a otras regiones del territorio nacional. Es decir, que al mismo tiempo que se pretende aumentar, ya no la concentración y el hacinamiento, si no la productividad y la eficiencia de la actividad económica

---

[24] Ibid.

y la oferta de bienes y servicios urbanos de todo tipo en el Área, se procura decrementar su importancia relativa con el resto del país, a través del incremento de la importancia relativa de esa parte mayoritaria de la nación. Estrategia que implica arraigar en su lugar de orígen no sólo a los campesinos y profesionales, intelectuales y políticos que en una especie de "brain-drain" interno emigran a la Gran Ciudad, sino también a los capitales y a las materias primas, para ser elaboradas donde se producen.

37. Alcanzar el objetivo anterior es una tarea colosal que ya se ha emprendido. Por lo demás, la conseja popular de que fuera de México todo es como Cuautitlán, aunque evidentemente inexacta, resume el fenómeno de concentración que hemos venido describiendo.

VI. Índice de cuadros

CUADRO I Área Metropolitana de la Ciudad de México. Pirámide de Edades por sexo de la población y proyección hasta 1980.

CUADRO II Densidad Demográfica del Área Metropolitana de la Ciudad de México. 1970-1975-1980.

CUADRO III Principales Características de la Industria de Transformación del Área Metropolitana y del País hasta 1970.

CUADRO IV Algunos Indicadores de la Industria de Transformación del Área Metropolitana y del País hasta 1970.

CUADRO V Desempleo Visible en el Área Metropolitana de la Ciudad de México de 1960 a 1970.

CUADRO VI Porcentaje recibido por el D.F. del Presupuesto de la Federación. Porcentaje de Habitantes en el D.F.

CUADRO VII Porcentaje del total del Presupuesto de la Federación que recibió el Resto del País. Porcentaje de Habitantes en el Resto del País.

VII. Bibliografía

1. Bataillon, Claude y Riviere D´Arc, Helene, **La Ciudad de México**, S.E.P., México 1973, p.181.
2. Chomski P., César, **La Organización Pública y el Desarrollo Regional**, Tesis Doctoral, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, U.N.A.M., México, 1974, XI p.441.
3. Frank, Andrew Gunder, et al, Urbanizaçao e Subdesenvolvimento, Trad. Duarte Lago Pacheco, Ed. Zahar, Río de Janeiro, 1969, p.199.
4. Orozco y Berra, Manuel, Selección de Textos de Historia de la Ciudad de México, S.E.P., México, 1973, p.188.
5. Sandoval, Francisco de P. et al, Memoria del Coloquio sobre Planificación Regional, Ed. U.N.A.M., México 1972.
6. S.I.C. IX Censo de Población y Vivienda 1970. D.G.E.
7. S.I.C. IX Censo General de Población 1970. D.G.E.
8. S.I.C. IX Censo Industrial 1970. D.G.E.
9. Uniquel, Luis, et al., **El Perfil de México**, en 1980. Vol. 2 Ed. Siglo XXI, México, 1970, p.303.
10. Zaldo Romero, Ricardo y Galindo Miranda, Amadeo, El Área Metropolitana de la Ciudad de México, Instituto AURIS, inédito, Toluca, México, 1973, p.275.