

N° 12
261.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

"LA ADMINISTRACION DEL DESARROLLO REGIONAL EN MEXICO 1930 - 1990."

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION
PUBLICA)

P R E S E N T A:
JOEL CLIMACO TOLEDO



Ciudad Universitaria, D.F. Febrero de 1992

FALLA DE ORIGEN



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

LA ADMINISTRACION DEL DESARROLLO REGIONAL EN MEXICO. 1930-1990.

I N D I C E

	Pags.
INTRODUCCION.	1
CAPITULO I.- CONSIDERACIONES TEORICAS ACERCA DE LA REGION Y DEL DESARROLLO REGIONAL.	7
A.- LOS CONCEPTOS DE REGION.	7
1.- Conceptos Afines y Derivados.	11
2.- La Amplitud de las Regiones.	15
B.- POR UNA CLASIFICACION DE LAS REGIONES.	19
C.- LA REGION Y EL DESARROLLO: LA ADMINISTRACION DEL DESARROLLO REGIONAL.	26
D.- LA REGION EN LOS PAISES DESARROLLADOS Y EN LOS PAISES EN VIAS DE DESARROLLO. CARACTERISTICAS GENERALES.	33
CAPITULO II.- LA ADMINISTRACION DEL DESARROLLO REGIONAL EN MEXICO. DE 1930 A 1982.	50
A.- LA CONCEPCION DE LA ADMINISTRACION DEL DESARROLLO REGIONAL: UNA VISION SUMARIA.	51
1.- Justificación y Objetivos Básicos del Desarrollo Regional. Principales Programas y Estrategias Implementados en el Período.	56
2.- Criterios Utilizados para la Regionalización .	113
B.- ANALISIS DE LA ADMINISTRACION DEL DESARROLLO REGIONAL DURANTE EL PERIODO.	120
CAPITULO III.- LAS NUEVAS ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO REGIONAL EN MEXICO A PARTIR DE LA CREACION DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA.	135
A.- LA ADMINISTRACION DEL DESARROLLO REGIONAL EN EL GOBIERNO DE MIGUEL DE LA MADRID H. (1982-1988).	141
1.- Su Concepción y sus Bases jurídicas.	149

2.- Descripción y Análisis de los Principales Programas de Desarrollo Regional. Sus Estrategias Centrales.	159
a.- Desarrollo Estatal/Regional Integral.	169
b.- Programas para el Desarrollo de Regiones Estratégicas.	194
c.- Acciones de Descentralización.	197
B.- EL DESARROLLO REGIONAL Y EL NUEVO GOBIERNO DE CARLOS SALINAS DE GORTARI.	204
1.- El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y el Desarrollo Regional.	213
2.- Descripción de los Principales Programas de Desarrollo Regional Implementados en los Primeros Años de Gobierno. El Programa Nacional de Solidaridad.	237
C.- UN ANALISIS DE LAS ESTRATEGIAS Y PROGRAMAS DE LA ADMINISTRACION DEL DESARROLLO REGIONAL DESDE 1982	258
CAPITULO IV.- REFLEXIONES ACERCA DEL DESARROLLO REGIONAL EN MEXICO. (APUNTES ALTERNATIVOS).	274
A.- POR UNA REDEFINICION DE LA CONCEPCION DE LA ADMINISTRACION DEL DESARROLLO REGIONAL.	275
B.- LA ASOCIACION INTERMUNICIPAL E INTERESTATAL COMO ALTERNATIVAS PARA EL DESARROLLO REGIONAL.	285
C.- LA REGION: FIN O MEDIO DEL DESARROLLO.	292
D.- EL PAPEL DEL ADMINISTRADOR PUBLICO EN EL PROCESO DE DESARROLLO REGIONAL.	295
E.- LA REGION Y LA DEMOCRACIA. EL ENFOQUE POLITICO.	299
CONCLUSIONES.	307
COLOFON.	320
BIBLIOGRAFIA.	322

N'DI LA' , LA' CA STI' TU NI'

Siempre he creído que los logros del hombre son producto de las enseñanzas que haya aprendido y aprehendido de los grupos con quienes mantenga relación y que son en última instancia, quienes moldean su carácter y alientan su espíritu.

Llegar hasta aquí es un logro, un logro compartido y común de muchos, con quienes he tenido oportunidad de coincidir en lo académico, en lo profesional, en lo amistoso y en lo familiar.

Por lo que respecta al ámbito académico, debo reconocer agradecidamente el papel que desempeñaron los profesores que alentaron nuestras permanentes inquietudes, entre los cuales quiero destacar al Dr. Ricardo Uvalle, al Dr. Claudio Aponte, al Mtro. Gabriel Campuzano y a quien fungió como Director de este trabajo, Mtro. Hector Zamitiz.

Por la paciencia e interés que mostraron en la revisión de nuestra investigación y los valiosos comentarios que de ellos he recibido, agradezco al Dr. Juan Carlos León y R., Lic. Rina Aguilera H., Dr. Claudio Aponte R. y Mtro. Gabriel Campuzano P., síndico examinador del trabajo que se presenta.

Incluyo también en este ámbito a mi generación, una generación en la que creo profundamente por su valla e inquietudes.

En el plano laboral he recibido enseñanzas y oportunidades igualmente valiosas que nos señalan el ser y deber ser en la Administración Pública. Cada una de las personas con quienes mantengo contacto profesional están reflejadas en nuestro ánimo y con ello en nuestro trabajo. Carmina Ramírez, Miguel Ríos, Ma. de Jesús Ramírez, Francisco Ayala, Jesús Guadarrama, también Alejandrina Rojas; todos se hacen presentes porque todos nos

aportan algo. Gracias también a ellos.

Un particularmente importante grupo sobre el cual sustentó mis actos y construyó mis valores es el de los amigos. La nobleza, lealtad, inteligencia y alegría que han permeado nuestra amistad hacen que sus lecciones y estima se manifiesten en cada uno de nuestros actos y sueños. Injustamente, hago evidentes las amistades de Antonio, Roberto, Luis y todos aquellos a quienes nos unen una cultura y el *Didxa Za'*; y más adelante a Alejandra, Max, César, Carlos, Fernando, Billy, Francisco, Sergio, Saulo, Adriana, Max Demián. . . y a todos aquellos a quienes alguna vez, algo llamado "Participación y Cambio" nos hizo coincidir. Cada uno de los amigos nos deja gratas lecciones y por ello, para todos, nuestra gratitud y amistad de siempre.

Finalmente, un final a propósito, quiero utilizar estas líneas para reconocer y admirar la labor del grupo más importante de todos, de donde surgió y a donde aspiro regresar. Mi Familia.

Mi Gran Familia a quien quisiera dividir ahora en tres grupos: el primero de ellos en donde encuentro a quienes han estado siempre atentos, preocupados e interesados por lo que pudiera pasar conmigo o con mis hermanos y que son sostenidos por cuatro magnas columnas: mis abuelos Antelmo, Rosendo, Angela y Victoria por quienes guardo una admiración y cariño ilimitados. Ellos son mi origen, mi escudo y mi futuro. Nuestros logros son suyos, van por ellos.

En el segundo grupo están aquellos a quienes busco y siempre encuentro; a quienes ni las limitaciones, ni los sacrificios ni nada han impedido apoyar el progreso de cada uno de sus miembros. A esa familia a quien me debo, que me ha enseñado a caminar, a hablar, a cantar y a soñar. Me siento muy orgulloso de ellos y todos mis actos van a procurar que ellos estén igualmente orgullosos de mí. A mi Madre y a mi Padre; a Luis, a Jorge, a Gustavo y a Claudia, mi admiración, gratitud y cariño perennes.

Y por último debo reconocer la noble labor de una familia que -junto con mis padres- hizo posible que mi anhelo por estudiar en la Universidad Nacional fuera realizado. Una familia sin la cual, la Facultad, "P. C.", el desarrollo regional no hubieran existido. A esta familia dedico mi trabajo como signo de gratitud ante el vasto e ilimitado apoyo que -junto con mis hermanos- he recibido de ella: A mis tios Juana y Mario, a Mario, Fernando y Eduardo porque sin ellos esto sería prácticamente imposible.

Reitero, toda experiencia, vivencia y anhelos surgidos de mi relación con cada una de las personas que integran los anteriores grupos se han reflejado en nuestra persona y nuestro espíritu. Por ellos es que les expreso que:

N'DI LA', LA' CA STI' TU NI'. . . ESTO, ES TAMBIEN DE USTEDES.

"LA MAXIMA OBRA PROPUESTA AL HOMBRE ES
LA DE FORJARSE UN DESTINO;
EN LA MULTITUD QUE ME RODEA Y CORRE VEO
MUCHAS CARAS. . .Y POCOS DESTINOS."

ALEJO CARPENTIER.
"LOS PASOS PERDIDOS."

LA ADMINISTRACION DEL DESARROLLO
REGIONAL EN MEXICO. 1930-1990.

I N T R O D U C C I O N

LA ADMINISTRACION DEL DESARROLLO REGIONAL EN MEXICO. 1930-1990.

I N T R O D U C C I O N

La promoción y el estudio del Desarrollo Regional son, sin duda, procesos altamente dinámicos y por ello complejos; si desde los mismos conceptos de "Región", "Desarrollo" y "Administración" surgen diversas definiciones y planteamientos, el estudio del proceso que los conjunta resulta ser sumamente interesante en virtud de la presencia o ausencia de distintos factores que debieran impregnarlo. Es precisamente esa naturaleza compleja y diversa la que invita a estudiarlo y la que motivó la realización de la presente investigación.

En la época postrevolucionaria, el devenir histórico de México muestra una marcada inclinación del Estado por la opción del Desarrollo Nacional Centralizado; esto es, un desarrollo planeado, ejecutado, dirigido y controlado por organismos públicos centralizadores y concentradores de poder y recursos, bajo la tutela directa del Poder Ejecutivo Federal, máxima autoridad Política Administrativa del país.

La anterior característica se hace más evidente en este período dado que es cuando el Estado se fortalece y se consolida a través de la instauración de un régimen presidencialista puro que se tradujo en la creación de una serie de instituciones políticas, económicas y administrativas que asumieron el control de la naturaleza, el sentido y los elementos que tendría el desarrollo nacional.

El Estado se constituyó entonces como el principal promotor del desarrollo en México y motor que dinamizó los factores de estructura y superestructura nacionales, a efecto de mantener un control sobre las relaciones económicas, políticas y administrativas que tuvieran incidencia en el proceso de

crecimiento y bienestar nacionales.

Ante esta situación de planeación, dirección y control del Desarrollo Nacional Centralizados, surgió la inquietud de estudiar la contraparte del centro, a las Regiones que componen nuestro país.

Frente y paralelo al modelo centralista, ¿Qué pasaba con las Regiones?, ¿Qué políticas o acciones se habían adoptado para promover su desarrollo?, ¿Estaban estas políticas enmarcadas bajo un esquema integral de desarrollo?, ¿Cómo se manifestaba el Centralismo en el proceso de Desarrollo Regional?.

En este sentido, el objeto de estudio que tiene el trabajo es la Administración del Desarrollo Regional durante el período que va de 1930 a 1990, tomando en cuenta las concepciones que se tuvieron del proceso así como las políticas, estrategias y los programas establecidos para impulsarlo. Para lograrlo, nos propusimos estudiar el proceso con base en los programas y la Administración que ha tenido, a través de su planeación, organización, dirección y evaluación.

La amplitud del período obedece a varias razones: la primera de ellas es que se procuró dar un carácter integral al estudio del desarrollo regional, recogiendo las principales acciones que se han impulsado en ese sentido desde 1930; analizar el proceso en un período corto, no garantizaba su comprensión plena y objetiva, ni otorgaba al desarrollo regional la dimensión que requiere como política de gobierno.

Es por ello que decidimos trabajar desde el inicio del proceso de institucionalización de la Vida Pública en México para conocer cómo se había impulsado el proceso; para comprender cómo y por qué se da de ciertas maneras en nuestros días y para conjuntar algunas reflexiones que pudieran ser tomadas en cuenta para mejorar

la Administración del Desarrollo Regional en México.

Otra razón que nos llevó a determinar ese período fue el hecho de que es a partir de 1930 cuando se iniciaron los ejercicios de Planeación en México con la promulgación de la Primera Ley General para la Planeación de la República en el gobierno del Ing. Pascual Ortiz Rubio.

El haber iniciado el estudio en esa década, permitió relacionar los procesos de desarrollo regional con la institucionalización del sector público y el fortalecimiento de la figura presidencial; y concluirlo hasta 1990, permitió darle un carácter integral al trabajo al conocer las distintas vertientes a través de las cuales se ha impulsado el desarrollo regional en México.

Al pretender observar cómo el sistema presidencial de gobierno se había hecho presente en el proceso de desarrollo regional, tuvimos que centrar el análisis en los principales ejercicios de planeación, programación y proyección nacionales llevados a cabo por la Federación, así como aquellos programas y acciones que se promovieron con relación expresa al desarrollo regional.

Así, el estudio se dió a la tarea de analizar las principales disposiciones federales que se han adoptado para impulsar el desarrollo regional, concientes de la ausencia de políticas, programas y proyectos distintos a los propuestos por la Federación y que pudieran provenir de las propias regiones o de los sectores social y privado.

Las Hipótesis que normaron el proceso de esta Investigación fueron:

- Antes del Sistema Nacional de Planeación Democrática no existía una Política Regional que permitiera el desarrollo integral intra

e interregional. En substitució de esa Política, el desarrollo regional se promovió a través de proyectos sectoriales con impactos locales.

- Anterior también al Sistema, la Administración del Desarrollo Regional se efectuaba desde el Centro, es decir exclusivamente por la Federación sin tomar en cuenta las necesidades, particularidades y recursos de las regiones que integran al país.

- La idea del desarrollo regional basado en el impulso desde el centro a los llamados "polos de desarrollo" no sólo fué equivocada, sino que acentuó más los desequilibrios y la desarticulación regionales.

- Con la creación del Sistema Nacional de Planeación Democrática se construyó en México una Política de Desarrollo Regional objetiva e integral, porque se facultó y garantizó la participación de los distintos sectores y regiones en el proceso de desarrollo nacional, sectorial y regional.

Una vez establecidos los objetivos y las hipótesis del trabajo, procedimos en el Primer Capítulo a enunciar las consideraciones teóricas acerca de la Región, de la Administración del Desarrollo Regional y de conceptos afines, mismos que auxiliarían a la mejor comprensión y explicación de nuestro Objeto de Estudio.

Con base en los planteamientos hipotéticos, en el Segundo Capítulo describimos y analizamos los principales objetivos, estrategias y programas que encerró la Administración del Desarrollo Regional en México entre 1930 y 1982. El estudio del proceso sigue una línea cronológica, de manera que se tocan las acciones impulsadas en cada una de las administraciones que gobernaron nuestro país en el período.

El Capítulo Tercero contiene la descripción y el análisis del desarrollo regional una vez creado el Sistema Nacional de Planeación Democrática, integrando los objetivos, estrategias,

políticas y programas establecidos para impulsar el proceso durante el gobierno de Miguel de la Madrid H. y en los primeros años de la administración presidida por Carlos Salinas.

Finalmente, la experiencia y las inquietudes que motivaron este trabajo son recogidas en el último apartado a manera de Reflexiones acerca del Desarrollo Regional en México y que consideramos son apuntes que servirán para construir un modelo de desarrollo regional más justo.

En materia de desarrollo regional, la gran mayoría de los trabajos han centrado su análisis en estudios de caso o bien en períodos determinados, lo anterior ha conducido a la construcción de tesis delimitadas por el espacio y el tiempo constituyendo esto un obstáculo para su cabal análisis y seguimiento.

A fin de salvar estas limitantes es que decidimos estudiar -como ya anotamos- al desarrollo regional en un período amplio, para darle un carácter integral al análisis de las políticas nacionales que han promovido el proceso en nuestro país.

Fuera de lo ya expuesto, nuestro trabajo no encontró ninguna dificultad para alcanzar los objetivos establecidos y comprobar las hipótesis planteadas. Las Tesis y Conclusiones que han resultado de la investigación muestran la evolución que el desarrollo regional ha tenido en nuestro país desde los inicios de la vida institucional de México, por lo que se indican las etapas por las que atravezó, los objetivos y las estrategias planteados así como las políticas, programas y acciones que lo han instrumentado.

Quedan, sin embargo, muchos otros aspectos y formas para estudiar al desarrollo regional. La dinámica propia que muestra el proceso hace que existan un sinnúmero de vertientes para abordarlo. La complejidad que muestra el desarrollo regional y las omisiones

que pudimos haber cometido en el trabajo, motivarán sin duda la realización de otras investigaciones que seguirán analizando, reflexionando y proponiendo medidas relativas al fortalecimiento de la Administración del Desarrollo Regional en México.

**LA ADMINISTRACION DEL DESARROLLO
REGIONAL EN MEXICO. 1930 1990.**

C A P I T U L O I

**CONSIDERACIONES TEORICAS ACERCA
DE LA REGION Y DEL DESARROLLO
REGIONAL.**

LA ADMINISTRACION DEL DESARROLLO REGIONAL EN MEXICO. 1930-1990.**CAPITULO I.- CONSIDERACIONES TEORICAS ACERCA DE LA REGION Y DEL DESARROLLO REGIONAL.**

Definir los conceptos y las categorías que utilizaremos a lo largo de este trabajo es nuestro objetivo en el primer Capítulo. Es por ello que estudiaremos distintos puntos de vista relativos a la Región para construir o asumir una definición que se adecue al trabajo; daremos después, una clasificación de las regiones de acuerdo a la forma que han adoptado así como una definición de la "Administración del Desarrollo Regional" vista como concepto y como proceso. Además, caracterizaremos la concepción que se tiene del desarrollo regional y de las regiones en los países desarrollados y en los países en vías de desarrollo.

Cabe señalar que las definiciones que aquí se vierten y que nosotros adoptamos no son en ningún momento únicas e inflexibles. Se asumen por ser las más adecuadas y las que más ayudan a desarrollar esta investigación, a la vez que procuran uniformar su manejo entre los lectores.

A.- LOS CONCEPTOS DE REGION.

Los conceptos y categorías empleados en Ciencias Sociales tienden a ser asumidos en diferentes formas y niveles dependiendo de los objetivos, enfoque y metodología en el que se inserten. Este es el caso de la "Región", un término que se ha manejado en diferentes vertientes determinadas a su vez por la naturaleza de los trabajos en los que se trata. Esta variedad -que no oposición- de definiciones responde sustancialmente al carácter dinámico que todos los procesos sociales presentan. En este sentido, una sociedad compleja requiere de conceptos variados y móviles y no únicos e inflexibles.

Con base en lo anterior, en principio debemos anotar que no existe respecto del concepto de "Región" un acuerdo que de pié a la elaboración de una definición flexible y que se adecue a los múltiples usos que se le dan a ese concepto. Es por ello que en trabajos relativos al tema nos encontremos con frecuencia diferentes definiciones: Región Económica, Región Política, Región Socioeconómica, Región Geográfica, entre otras, mismas que son recogidas en este trabajo para presentar más adelante una clasificación de las regiones dependiendo de la forma que hayan tomado.

Pero independientemente del tipo o forma que adopten, son los criterios de crecimiento económico y de bienestar social quienes más han motivado la integración de las regiones y con ello su definición.

En este trabajo se analiza el proceso de desarrollo regional tomando en cuenta estos dos últimos criterios, porque buscamos sugerir algunas alternativas que procuren en ese sentido, el crecimiento económico y bienestar social entre los habitantes de las distintas regiones de nuestro país.

Para Kostrowicki, la región se define tradicionalmente como "un área homogénea en términos de un criterio específico seleccionado para delimitarla de otras áreas."¹ Delimitar una región con un sólo criterio acarrearía un estudio árido y unidisciplinario negando -precisamente- la multidisciplinariedad que deben observar las ciencias sociales al bucar resolver un problema. Pero el mismo autor más adelante se refiere a una "asociación peculiar de aspectos" que delimitan y caracterizan a una región, otorgándole "un carácter único que la diferencian de

¹ Kostrowicki, J.; Un Concepto Clave: Organización Espacial; trad. de Elizabeth Hoslt; Serie Divulgación Ideológica No. 5; Instituto de Geografía, UNAM; México, 1986; p. 12.

todas las otras regiones."²

Una definición quizá más acabada de Región es la que cita Carmen Tamayo de Walter Isaid quien las entiende como "áreas geográficamente identificables 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."³

Y como última definición básica de región, citaremos la que registra el Diccionario de Política y Administración Pública donde se le explica como "una zona o espacio geográfico homogéneo con características físicas y culturales distintas de las zonas vecinas. Como concepto utilizado en las Ciencias Sociales -dice la definición- puede ser delimitado en función de objetivos de análisis, de planeación, geopolíticos, de integración comercial, de administración, etc. Como parte de una Nación, una región puede poseer una identidad propia que la diferencia del resto del país . . . Al mismo tiempo, una región, al estar contenida dentro de una nación, es un espacio subnacional. Esto implica, entonces, que una división regional es, en mayor o menor grado, arbitraria o convencional."⁴

Además de los criterios físicos, culturales, económicos y políticos que definen la conformación de las regiones, el

² Ibid.; pp. 17-18.

³ Walter, Isaid; "Regional Science, The Concept of Region and Regional Structure" en Papers and Proceedings; The Regional Science Association; Vol. II, 1956; cit. pos. Tamayo, Ma. del Carmen; "Coordinación Intergubernamental para la Planeación del Desarrollo Regional y del Fortalecimiento Municipal"; Tesis de Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública (Esp. en Administración Pública). Fac. de Ciencias Políticas y Sociales; UNAM, 1986. p. 31.

⁴ Martínez Silva, Mario (Coord.); Diccionario de Política y Administración Pública, Tomo 3, N-2; Colegio de Lic. en Ciencias Políticas y Administración Pública; p. 398.

critorio histórico es igual de importante para determinarla: "No puede hacerse con propiedad el análisis de una región si se le aísla del pasado histórico porque las obras materiales de los hombres y la herencia cultural influyen poderosamente en los rasgos de una región y modelan su fisonomía."⁵ Al respecto, J. Francisco Ruiz Massieu apunta en su artículo "La Descentralización de la Administración Pública: El Caso de México" que la "región es una entidad social integrada históricamente"⁶, de donde deducimos que para Ruiz Massieu es a partir de la evolución histórica de cierta zona que se derivan los criterios políticos, económicos y sociales que servirán de base para integrarla como región.

Con base en lo expuesto anteriormente, para nosotros una región es una zona geográfica con características económicas, políticas, culturales, físicas e históricas singulares que por un lado la homogeneizan y por otro la distinguen de las zonas vecinas.

Considerando lo anotado y de acuerdo a los fines de este trabajo cabe aclarar que si bien una Región es un espacio subnacional, este no tiene que adoptar la misma delimitación jurídico formal que se hace con base en los estados, departamentos, provincias, municipios, etc. de un país.

Y para finalizar con estas primeras definiciones tentativas que nos acercan al objeto de estudio, habrá que señalar el carácter dinámico que presenta una Región dadas las complejas relaciones y procesos sociales, económicos, políticos que se dan en su interior (aspecto intraregional), así como por la relación que en esas mismas esferas guarda con las otras regiones (aspecto

⁵ Flores de la Peña, Horacio, et. alius.; "Bases para la Planeación Económica y Social de México"; Edit. Siglo XXI; México, 1968; p. 218.

⁶ en "Procesos de Descentralización en España y México"; Serie Práxis No. 75; Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1986; p. 210.

interregional).

1.- Conceptos Afines y Derivados.

A partir del concepto de región y paralelo al mismo, existen otros tales como Espacio, Territorio, Regionalización, Descentralización, etc.

Con base en el texto de Kostrowicki antes citado, "el espacio consiste en un mosaico de regiones, cada una mostrando un conjunto complejo de procesos interrelacionados"⁷; de lo cual desprendemos que el espacio es, en términos de análisis regional, sinónimo del territorio nacional, por lo que cuando se hace referencia al territorio o espacio, se alude al carácter nacional que ambos conceptos encierran.

Entonces y tomando en cuenta lo expuesto, el territorio o espacio nacionales lo podremos dividir en diferentes regiones, dependiendo de los aspectos y objetivos del proceso. Es por ello que una región debe ser tratada como un criterio más definido de análisis de procesos políticos, económicos, sociales, etc.

Líneas arriba dijimos que al territorio lo podremos dividir en diferentes regiones, y es justamente este proceso de división lo que se conoce como "regionalización". Ruiz Massieu en su artículo citado señala que las regionalizaciones ". . . son convenciones técnicas que responden a fines de eficiencia."⁸ Y Kostrowicki al referirse a las aplicaciones prácticas de la regionalización, dice que ésta última no es sino "la división más racional de un país para algunos propósitos prácticos,

⁷ Kostrowicki, J.; op. cit.; p. 12.

⁸ "Procesos de Descentralización . . ."; op. cit.; p. 210.

principalmente para administración y planeación."⁹

Al igual que el concepto de región, la regionalización ha suscitado discusiones de las que no se han derivado conclusiones específicas, nosotros diremos que la regionalización es una herramienta útil para impulsar la organización, planeación y el desarrollo de las regiones. Esta regionalización supone un conocimiento objetivo de la realidad ya que a partir de él se tomarán los criterios más importantes para establecer fronteras regionales. Es importante entender sin embargo, las diferencias interregionales basandonos en el conocimiento de la realidad de cada zona y en las categorías empleadas para regionalizar.

En conclusión, la regionalización es una convención técnica mediante la cual y con base en el conocimiento objetivo del territorio y sus zonas, se divide racionalmente al país para organizar, administrar y desarrollar las regiones que de este proceso se deriven.

Los anteriores conceptos de Región, Regionalización, Territorio, Zona y otros, son elementos de una tendencia político-administrativa denominada "Regionalismo" que va en el sentido de procurar que la Administración Pública de un país adopte medidas que se traduzcan una Política específica para el Desarrollo Regional. Pero junto a estas categorías, encontramos otras que conviven con ellas y con las cuales se confunden y conjugan: "El concepto de Regionalismo, para Thiéban Flory, se integra a base de distinguirlos de (y complementarlo con) otros conceptos próximos: (como) descentralización, desconcentración, federalismo y autonomismo."¹⁰

⁹ Kostrowicki, J.; op. cit.; p. 13.

¹⁰ Thiéban, Flory; "Le Mouvement Regionaliste Francais"; Presses Universitaires de France, 1966; p. 4; cit. pos. Ruiz Massieu, J. Francisco; "La Descentralización de la Administración

Tomando en consideración esto último, creemos necesario definir los anteriores conceptos y establecer la relación que guardan con el proceso de Desarrollo Regional.

En primera instancia, entonces, entendemos a la **desconcentración** como figura jurídico-administrativa que se caracteriza por crear órganos que facilitan la ejecución de atribuciones y facultades de las autoridades centrales, de forma que la desconcentración encierra cierta autonomía técnica mas no orgánica.

En función de su acepción regionalista, Ruiz Massieu agrupa a la desconcentración regional como una "modalidad básica de la descentralización administrativa" la cual encierra tres modalidades que son: a) Desconcentración Regional, b) Delegación Regional y c) Descentralización en sentido estricto. Con base en lo anterior, Ruiz Massieu define a la desconcentración regional como el "establecimiento de órganos desconcentrados que poseen autonomía técnica, para uso, en determinada circunscripción, de las facultades que le fueron conferidas por el superior."¹¹

Asimismo Ruiz Massieu define a la **Delegación Regional** como "el establecimiento de órganos revestidos de facultades, que son ejercidas en determinada circunscripción y bajo el poder jerárquico del delegante"¹² ; siendo la delegación en su sentido puro, el acto en el que un superior jerárquico confiere deberes y responsabilidades a un subalterno, dándole autoridad necesaria para que lleve a cabo esas funciones.

Pública: El Caso de México"; en "Proceso de Descentralización".
"; op. cit.; p. 211.

¹¹ Ibid.; p. 222.

¹² Ibid.; p. 222.

Como apreciamos, las definiciones de desconcentración y delegación no encierran necesariamente un alcance o ámbito regional de no ser por las definiciones que de ellas hace Ruiz Massieu.

En cambio, "la descentralización en sentido estricto, consiste en la transferencia a la administración pública local de facultades y con ellas programas y recursos, que son ejercidos bajo la tutela del organismo que las traspasa. El órgano que recibe las facultades posee su propia personalidad y patrimonio, así como autonomía política y no se haya bajo el control jerárquico del transmisor."¹³

Entonces, la descentralización está estrechamente vinculada al concepto de región y de desarrollo regional que debiera traer consigo. La descentralización, la desconcentración y la delegación son, en suma, procesos determinantes que fortalecen la organización, administración y desarrollo regionales, siendo la primera de ellas la más importante dada la relevancia que otorga a los gobiernos locales.

Pero quizá un hecho en el cual debemos centrar nuestra atención además de la descentralización, es la No Centralización; esto es, que si bien el primer proceso fortalece en gran medida al desarrollo regional en un país, No Centralizar es condición determinante para consolidarlo como una política más autónoma en cuanto a sus objetivos, estrategias y acciones.

En este sentido, podríamos referirnos a la combinación de Descentralizar no Centralizando, de forma que se propicie una pero afirmando la otra, porque no se puede descentralizar por un lado, mientras que por otros el centralismo se abroga funciones que corresponden a las regiones.

¹³ Ibid.; p. 223.

Por cuanto a la relación que hay entre región y federalismo, acudimos nuevamente al artículo de Massieu cuando apunta que "los regionalismos pueden conducir a la formación de esquemas federales"¹⁴, por lo que analizando la historia de los estados federales, notaremos que en la mayoría de ellos -incluido el nuestro- tienen como origen remoto a regiones concretas. (En México fueron las diputaciones provinciales surgidas a raíz de la Constitución de Cádiz de 1812). Aunque si bien las regiones han llegado a conformar estados federales, la fuerza que los gobiernos centrales de estos últimos han adquirido hacen prácticamente imposible que alguna región del país logre separarse, adquiriera su autonomía y se constituya en un Estado independiente, soberano y con un Proyecto Nacional propio y, sobre todo, viable.

Por ello, más que hablar de autonomía -en su sentido independentista-, lo que se establece es la libertad de gestión de las regiones que significa la autodeterminación que tienen por cuanto a su administración con fines de bienestar social sin que ello vaya en detrimento de la tutela que deben observar respecto de las disposiciones establecidas por el centro político-administrativo del país.

2.- La Amplitud de las Regiones.

No cabe duda que una Región se inserta dentro de los planteamientos de la Teoría General de Sistemas; esto es, es vista como elemento de una Organización más amplia como lo podría ser un país con quien establece múltiples y variadas interrelaciones, al tiempo que se le ve como organización en sí misma dado que en su interior coexisten elementos y relaciones de distinta naturaleza.

Así entonces, referirnos al concepto de Región es referirnos implícitamente a un enfoque sistémico del espacio y de

¹⁴ Ibid.; p. 210.

la actividad humana: Una región es integrante de un macrosistema regional que puede ser una parte del país, un país o un conjunto de ellos, y a su vez, al interior del sistema regional coexisten subsistemas de diversa índole (político, económico, cultural, etc.).

Con esta lógica, el concepto de región es aplicado con distintas dimensiones; por ejemplo, en un contexto mundial o internacional, se habla de regiones cuando se identifican y se agrupan a varios Estados Nacionales con intereses y características similares en términos económicos, políticos o culturales. Esta agrupación se hace respetando las fronteras físicas de cada país y sólo es en función de alcanzar ciertos intereses. Los criterios más importantes que dan pie a esta regionalización mundial o internacional son: por el sistema político o económico que tienen los países (capitalistas, socialistas, del Norte, del Sur, subdesarrollados, etc.); y por su ubicación geográfica (Africa, Latinoamérica, Asia, etc.), básicamente. Es común también, que en esta dimensión se considere a cada país como una región concreta.

Para los fines del presente trabajo, las anteriores amplitudes que se dan a la región no interesan; nos preocupa estudiar las formas que toman las regiones al interior de los Estados Nacionales, y más aún, las fronteras que han asumido en nuestro país dependiendo de ciertos criterios y objetivos que también analizaremos en su momento.¹⁵

¹⁵ No obstante, y en virtud de los trascendentales cambios que están teniendo lugar en la esfera mundial con la inminente integración de bloques económicos internacionales, hay que tomar muy en cuenta los impactos que estas "uniones" provoquen en el contexto regional de un país participante, debido a que las medidas globales resultantes de esta integración impactarán definitivamente en las políticas regionales locales. Pero también debe tomarse en consideración los posibles mecanismos de cooperación internacional que puedan surgir para impulsar el crecimiento y bienestar de ciertas regiones de uno o más países en lo particular, tal como empieza a vislumbrarse ya en algunos países sudamericanos.

Visto un país como un macrosistema, su regionalización puede dar como resultado sistemas regionales con distintas fronteras cuya dimensión depende de la política regional que haya instrumentado el gobierno central.

Con base en esto último y en función de la dimensión que llegaran a mostrar, la regionalización de un País podría derivar en la conformación de las siguientes regiones:

- a) Regiones formadas con base en la suma de ciertas provincias, departamentos o estados integrantes del propio país;
- b) Regiones que considere como tales a cada provincia, estado o departamento, por separado;
- c) Regiones integradas por la suma de localidades o municipalidades que forman a uno o más estados, departamentos o provincias; ó
- d) que cada localidad o municipio sea visto y considerado como una región específica.¹⁶

Como ya mencionamos, la política que siga un gobierno nacional es la que definirá cualquiera de las anteriores dimensiones regionales. Cabe señalar que esta regionalización no es en ningún momento excluyente una de otra; por el contrario, en muchos países se adopta con frecuencia más de una de estas dimensiones enlistadas, pues se les vé como complementarias para aplicar eficazmente la política regional que busque elevar los niveles de desarrollo y bienestar en esas zonas.

A efecto de ilustrar las distintas pero a fin de cuentas complementarias dimensiones que pueden tener las regiones al interior de un País, citamos la regionalización que hace Angel Bassols de México basada en un carácter geoeconómico al tomar en cuenta los aspectos natural y socioeconómico de las propias

¹⁶ Las denominaciones de provincias, departamentos, estados y de localidades o municipalidades depende de los niveles u ordenes de gobierno de un país. En México nos referimos a las instancias estatal y municipal.

regiones y que resume en " 3 Grandes Macroregiones (y el sur). 8 Macroregiones. 14 Mesoregiones. 32 entidades (31 estados y distrito federal). 154 Regiones Medias (agregar subregiones, distritos, comarcas), agregar áreas y microregiones. 2394 Municipios (incluye 17 delegaciones del Distrito Federal)." (sic)¹⁷

Para ello Bassols define a las Grandes Macroregiones como la "unión de macroregiones"; a las Macroregiones como la "unión de Estados"; a las Mesoregiones como "los Estados dentro de Macroregiones"; y finalmente a las Regiones Medias como la "unión de municipios."

La regionalización que hace Bassols Batalla, entonces, queda como sigue (sólo lo hacemos hasta los Estados, dado que sería poco útil incluir las 154 regiones medias y más aún a los municipios; aclaramos que utilizamos nuestra propia simbología):

A.- Gran Macroregión Septentrional.

I.- Macroregión Noroeste;

a.-Mesoregión: 1)Baja California, 2)Sonora, 3)Sinaloa;

b.-Mesoregión: 4)Baja California Sur, 5)Nayarit;

II.- Macroregión Norte;

c.-Mesoregión: 6)Chihuahua, 7)Coahuila, 8)Durango;

d.-Mesoregión: 9)Zacatecas, 10)San Luis Potosí;

III.- Macroregión Noreste;

e.-Mesoregión: 11)Nuevo León;

f.-Mesoregión: 12)Tamaulipas;

B.- Gran Macroregión Central.

IV.- Macroregión Centro-Occidente;

g.-Mesoregión: 13)Jalisco 14)Aguascalientes 15)Guanajuato;

h.-Mesoregión: 16)Colima, 17)Michoacán;

¹⁷ Bassols Batalla, Angel; "Geografía, Subdesarrollo y Marxismo"; Edit. Nuestro Tiempo; 4a. edición; México; pp. 156-174.

V.- Macroregión Centro-Este;

i.-Mesoregión: 18)México, 19)Distrito Federal;

j.-Mesoregión: 20)Queretaro, 21)Hidalgo, 22)Morelos,
23)Tlaxcala, 24)Puebla;

VI.- Macroregión Sur;

k.-Mesoregión: 25)Guerrero, 26)Oaxaca;

l.-Mesoregión: 27)Chiapas;

C.- Gran Macroregión Oriental;

VII.- Macroregión Oriental;

m.-Mesoregión: 28)Veracruz;

n.-Mesoregión: 29)Tabasco;

VIII.- Macroregión Península de Yucatán;

o.-Mesoregión: 30)Yucatán;

p.-Mesoregión: 31)Campeche, 32)Quintana Roo.

Vale la pena recoger el anterior ejercicio de regionalización que realiza Bassols en virtud de que sintetiza la variada amplitud que pueden mostrar las regiones de un País y su necesario carácter complementario dentro del enfoque sistémico al que hicimos alusión al principio de este subcapítulo, pero también porque justifica y encierra las regionalizaciones que se han hecho y continuarían realizando en el caso de México, como lo son las Cuencas Hidrológicas en el gobierno Alemánista o las Regiones Estratégicas de la Administración de Miguel de la Madrid, mismas que se abordarán en los siguientes Capítulos.

B.- POR UNA CLASIFICACIÓN DE LAS REGIONES.

Como anotamos en un principio, sobre el concepto de región existen infinidad de definiciones que dependen del enfoque o criterios utilizados los cuales, al mismo tiempo, sustentan el proceso de regionalización.

Y es precisamente con base en estos criterios sobre los cuales construimos la presente clasificación de las regiones, en el entendido de que es una clasificación incompleta por la variedad de criterios que surgen día con día para llevar a cabo la regionalización; pero, en lo general, las que se enumeran son las más importantes para las Ciencias Sociales.

Básicamente, entonces, tendremos regiones: a) Administrativas; b) Políticas; c) Económicas (socioeconómicas); d) Naturales; y e) Histórico-Culturales.

a) Las Regiones Administrativas son aquellas en que se dividen y adoptan los organismos del sector público y del sector privado con la finalidad de desempeñar con mayor eficiencia y eficacia las funciones que tienen asignadas.

Dentro del Sector Público, la regionalización administrativa divide al territorio nacional o estatal para acercar la administración pública a las áreas resultantes con el fin de llevar a cabo proyectos y programas determinados. Dada la diversidad de funciones que debe ejecutar el Sector y dada también la cantidad de dependencias y entidades con que se compone, la regionalización administrativa difiere en cada órgano.

En el caso Mexicano, por ejemplo, las regiones que toma en cuenta la Secretaría de Programación y Presupuesto no coinciden con las que considera la Compañía Nacional de Subsistencias Populares ni las del Banco Nacional de México.

En síntesis, las regiones administrativas son aquellas que adoptan los organismos administrativos del sector público con el fin de acercar e instrumentar su acción en ellas de acuerdo a proyectos y programas específicos.

Estas regiones administrativas pueden presentar "tres

modalidades básicas" que ya fueron enumeradas en este trabajo cuando citamos a Ruiz Massieu en los Conceptos Afines al de Región¹⁸, y que nuevamente reproducimos:

La región administrativa puede adoptar tres formas:

- 1.- Delegación Regional, que es el "establecimiento de órganos revestidos de facultades que son ejercidas en determinadas circunscripción y bajo el poder jerárquico de un delegante";
- 2.- Desconcentración Regional, definida como el "establecimiento de órganos administrativos desconcentrados que poseen autonomía técnica, para uso, en determinada circunscripción, de las facultades que le fueron conferidas por el superior";
- 3.- Descentralización en sentido estricto, que consiste en la "transferencia a la administración pública local de facultades y con ella programas y recursos, que son ejercidos bajo la tutela del organismo que las traspasó. . ." ¹⁹

b) La Región Política es definida por Ruiz Massieu como un "auténtico ente político garantizado por la Constitución frente a la administración del Estado, al que no sólo se le transfieren competencias meramente administrativas, sino partes de la soberanía nacional."²⁰

Por lo que respecta a nuestro país, de lo anterior deducimos que una Región Política podría ser cualquier estado

¹⁸ Vid. supra acápite 1.- Conceptos Afines y Derivados.

¹⁹ "Procesos de Descentralización. . ."; op. cit.; pp. 222-223.

²⁰ "La Región. Aspectos Administrativos"; Edit. Montecorvo, S.A.; Madrid, 1973; cit. pos. "Ruiz Massieu, J. Francisco: "La Descentralización de la. . ."; en "Procesos de Descentralización en. . ."; op. cit.; p. 211.

miembro de la federación o cualquier municipio del país; dado que su existencia se encuentra garantizada constitucionalmente en los artículos 40 y 43, y 115²¹, respectivamente, además de que en ellos reside parte de la soberanía de México.

Pero además de los estados y municipios integrantes del pacto federal, en México los distritos electorales locales o federales pueden ser considerados como regiones políticas porque: primero, tienen una delimitación de sus fronteras con los distritos vecinos; segundo, su existencia está garantizada por los artículos 52, 53 y 54 de la Constitución Federal²² y las disposiciones reglamentarias, además de tener leyes estatales que indican y regulan su existencia; y tercero, que en los distritos es obvia la residencia de una parte de la soberanía nacional, en virtud de que en estos distritos electorales, al igual que en el estado o los municipios, existe cierto grado de decisión mismo que es ejercido por los ciudadanos en los procesos políticos que inciden no sólo en su circunscripción sino también en aspectos de carácter nacional.

Así, las regiones políticas se caracterizan porque: 1) en ellas reside parte de la soberanía nacional; 2) tienen competencias político-administrativas; y 3) su existencia está garantizada constitucionalmente; por lo que con base en ello, son regiones políticas:

- i) los estados, provincias o departamentos integrantes de un pacto federal;
- ii) los municipios o localidades de un país; ó
- iii) los distritos electorales en los que se divide el país o un estado.

Pero para cuestiones de análisis político, las fronteras

²¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; pp. 55 y 121.

²² Ibid.; pp. 58-60.

de las regiones anteriores no siempre son respetadas debido a lo impredecible que suelen ser los acontecimientos sociopolíticos en cualquier país y que rebasan los límites preestablecidos, hasta llegar a expresiones y dimensiones inimaginables. Por lo que no está demás enumerar como región política iv) a las zonas que con ese carácter son tomadas por los estudiosos con fines de análisis político, que puede ir desde determinar la composición del poder en ciertas zonas, hasta estudiar los procesos electorales en otras.

c) La Región Económica es "un complejo socioeconómico que se desarrolla a través del tiempo y encuentra su expresión final en el carácter del desenvolvimiento y utilización de la tierra en un área determinada. . .Lo principal de una región es la naturaleza de su economía (producción, servicios y consumo)."²³

Eduardo Neira Alva en su trabajo "Desarrollo Regional en América Latina; ¿utopía o estrategia de desarrollo nacional?" define a la región económica como un "conjunto de agentes (personas, familias, empresas) que generan ofertas y reciben demandas dentro de un sistema de relaciones económicas caracterizadas por la dependencia de un centro cuya influencia se manifiesta principalmente a través del aumento o reducción de la oferta y demanda de bienes y servicios. . ." ²⁴

Una región económica es aquella área identificable a partir de sus actividades socioeconómicas, sus recursos explotables, su grado de desarrollo (situación de las fuerzas productivas), así como por la especialización que tengan en cierta rama económica, entre otros.

²³ Flores de la Peña, Horacio, et. alius.; op. cit.; p. 219.

²⁴ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD); "Seminario de Administración Regional en América Latina"; Edit. SIAP; Buenos Aires, 1976; pp. 251-252.

De lo anterior, deducimos 3 criterios centrales que permiten derivar las modalidades básicas que podrían adoptar las regiones económicas:

1o. La especialización regional en determinadas actividades a partir de la cual identificamos regiones: agrícolas, ganaderas, industriales, forestales, mineras y otras. Normalmente esta vá de acuerdo a los tipos y calidad de recursos naturales que existen y se utilizan en la zona, ya que en otros casos esas actividades se desarrollan en una región que adquiere o extrae los recursos de otras áreas.

2o. El grado de desarrollo económico de la región; de la que observamos como formas básicas de región a las desarrolladas o las atrasadas, y ricas o pobres. De aquí se derivan regiones polos de desarrollo o dependientes, rurales o urbanas.

Este criterio podría utilizarse para hacer un estudio macroeconómico de una región -válgase la expresión-, porque la vemos como un conjunto integrado analizando la influencia de la economía regional en el conjunto nacional, o la atracción y rectoría que ejerce una región constituida en polo de desarrollo industrial, comercial, etc., o bien analizar los lazos económicos interregionales, entre otros. Y

3o. La situación en que se encuentran los factores de la producción regionales, que revela el análisis microeconómico de la región y pone atención en aspectos tales como el ingreso per cápita en la zona, la distribución del ingreso, las condiciones de los servicios e infraestructura básicos, los niveles de bienestar socioeconómico regional, etc., que son aplicados en zonas predeterminadas para ser objetos de estudios económicos.

d) Para Bassols, una Región Natural se define de acuerdo a las "formas y génesis del relieve; a los distintos caracteres climáticos y edafológicos (y oceanográficos, en su caso); a la

distribución de la biocenosis, de las asociaciones vegetales y de las especies animales más importantes; a la existencia concreta de recursos minerales, etc."²⁵ que son propias de ciertas áreas del territorio.

Con base en el criterio natural y sus distintos componentes, las regiones pueden tener la clasificación siguiente: geográfica, edafológica, climática, hidrológica, biológica, entre otras.

Aunque en principio pareciera que estos elementos naturales están alejados del carácter social que deben necesariamente mostrar las regiones, tendremos que señalar que tales elementos se manifiestan "fundamentalmente en forma de restricciones o estímulos" que impongan al desarrollo regional²⁶ y es razón por la cual no deben dejarse de lado en el análisis del proceso como suele acontecer. Y finalmente

e) Las Regiones Histórico Culturales, son aquellas que se identifican y se conforman a partir de haber observado una evolución histórica común. Esta historia similar en una zona determinada origina que exista una integración en la misma dando lugar a la conformación de una región.

Indisolublemente ligado al proceso histórico regional encontramos al factor cultural que funciona también como "común denominador" del área. No es esta la oportunidad de esclarecer si la historia de una región origina una cultura homogénea o viceversa. Tan sólo queremos dejar claro que los procesos y manifestaciones culturales e históricas determinan la conformación de regiones con ese carácter.

²⁵ Bassols Batalla, Angel; op. cit.; p. 149.

²⁶ CLAD; op. cit.; p. 250.

Por ello la regionalización cultural debe dar como resultado un número determinado de zonas en las que se manifiesten de forma similar fenómenos culturales como: los valores, idiosincracia y educación; el vestido, alimentación y vivienda; el lenguaje; sus étnias, así como sus tradiciones y festividades. Todos estos aspectos se convierten en criterios que orientan la clasificación de las regiones que, subrayamos, debe estar estrechamente ligada al análisis histórico de cada zona.

Por el contrario, si se intenta hacer un estudio de las regiones que son producto del desarrollo histórico de un país, debemos tomar en cuenta las etapas y procesos que ha vivido este y la clasificación histórica obedecerá a las distintas fases de su propia evolución. Pero tal análisis, para ser completo, debe necesariamente considerar las manifestaciones culturales de cada región que ya mencionamos arriba.

C.- LA REGIÓN Y EL DESARROLLO: LA ADMINISTRACIÓN DEL DESARROLLO REGIONAL.

Como ya vimos, una región es una zona geográfica subnacional con características económicas, políticas, físicas, culturales e históricas que por un lado la homogeneizan y permiten integrarla como tal y por otro la distinguen de las zonas vecinas. Las regiones son resultado del proceso de regionalización; y como también ya vimos, la regionalización es un medio que ayuda a administrar y desarrollar las regiones:

La Región, además de ser un área delimitada con fines de análisis político, económico, administrativo, etc., es una entidad susceptible de ser administrada para lograr su desarrollo. Y observamos aquí la estrecha relación que guardan la región y el desarrollo.

Pero, ¿Qué es el "desarrollo"? El desarrollo es un "proceso que implica un aumento sostenido y considerable de la población que lleva consigo un aumento también considerable y sostenido del producto per cápita."²⁷

El desarrollo supone las ideas de crecimiento económico y de cambio social; es una estrategia o un "proceso de crecimiento y de cambio planeado y regulado; . . . es un conjunto de decisiones económicas, políticas y sociales, que pretenden conseguir un mejoramiento sostenido de las condiciones de vida de las grandes masas de la población."²⁸

El desarrollo, pues, exige mayor bienestar socioeconómico que se traduce en una equitativa distribución de la riqueza, en un incremento del número de empleos e ingreso, y en un acceso de la población a los niveles mínimos de bienestar (justicia, vivienda, salud, educación, alimentación, etc.) fundamentalmente; aparejado a un mayor desarrollo político que se manifiesta en una amplia participación social en los procesos de gobierno (político-administrativos) y en un respeto total a esta participación.

Pero así como múltiples acciones se implementan en nombre del desarrollo, así existe una amplia variedad de definiciones y argumentaciones ya en favor o en contra de su naturaleza que a fin de cuentas se sintetizan en mostrarlo como la cara social del sistema capitalista. Esto es, que la procuración del crecimiento económico, bienestar social y democracia que supone el desarrollo no son sus objetivos últimos, siendo este el mantenimiento y consolidación de ese sistema capitalista.

²⁷ Domínguez Alcahud y Monge, Jesualdo y González P., José; "Desconcentración, Descentralización y División Territorial"; Serie Práxis No.32; INAP; México, 1982; p.7.

²⁸ Martínez Silva, Mario (coord.); Diccionario de Política y . . .; op. cit.; T. I, A-F; p. 369.

De esta forma, los supuestos del desarrollo se transforman en efectivos paliativos de las injusticias que él mismo provoca, las cuales se resumen en una progresiva concentración de riquezas en un reducido grupo de la sociedad mientras que amplios sectores de ella subsisten en condiciones socioeconómicas cada vez más marginales, situación que es, sin embargo, condición para la permanencia del capitalismo.

Y precisamente por ser paliativo de las infimas condiciones sociales de vida y que ha permitido a su vez mantener tal desigualdad y sus consiguientes relaciones de explotación, es que se afirma que las acciones emprendidas en nombre del desarrollo han consolidado al propio Sistema. Esto es, se ha desarrollado al capitalismo.

Domínguez Alcahud señala que el desarrollo de un país es tarea primordial de la Administración Pública. Continúa diciendo que el desarrollo "deberá ser impulsado e incluso planificado a nivel nacional; no cabe duda -explica- que debe delimitarse en el espacio y por lo tanto se efecturá y realizará territorialmente."²⁹

Adoptamos aquí, el concepto de "regionalización del desarrollo" que maneja Leonides Alves Da Silva para referirnos al sentido regional que deben tener los planes nacionales para el desarrollo a través de normas, políticas y programas que ellos incluyan, comprendiendo las diversas problemáticas y realidades regionales, así como los mecanismos y potencialidades que cada zona encierra para, justamente, potenciar el desarrollo regional.³⁰

²⁹ Domínguez Alcahud y Monge, Jesualdo y González P., José; "Desconcentración, . . ."; op. cit.; p. 8.

³⁰ Alves Da Silva, Leonides; "Planificación Administrativa, Regionalización del Desarrollo y Regionalización Administrativa como Precondiciones para el Desarrollo Regional", en CLAD "Seminario de Administración, . . ."; op. cit.; pp. 52-53.

En resumen, el Desarrollo Regional es un proceso planeado y regulado de acuerdo a las necesidades y potencialidades locales, que persigue incrementar los niveles de bienestar económico y social de la población regional, al tiempo que ésta se vá incorporando creciente pero gradualmente en las formas dominantes de organización política local y nacional.

En este sentido, para impulsar el desarrollo de las regiones de un País, el proceso debe ser administrado; esto es, debe existir una Administración del Desarrollo Regional, la cual procura que el proceso de promoción del bienestar social, económico y político a los habitantes de una zona se realice con eficacia y eficiencia y de acuerdo a las políticas establecidas por un Plan Nacional o Global. Más aún, son los planes y programas globales quienes determinan la naturaleza, la organización y el alcance de esta Administración del Desarrollo Regional.

La Administración al ser un proceso, incluye -para nosotros- cuatro fases básicas: A) Planeación; B) Organización; C) Dirección; y D) Evaluación, mismas que tendrán un ámbito regional con base en las que realizaremos el estudio de la Administración del Desarrollo Regional en México.

A) La Planeación Regional es entendida como "la parte de la planificación nacional que se preocupa del ordenamiento de las actividades en el espacio nacional, para lo cual privilegia precisamente los resultados de las medidas de política económica que guardan relación con el territorio geográfico, con las distintas regiones y con las direcciones y efectos de los flujos interregionales."³¹

La Planeación Regional se propone lograr el desarrollo de

³¹ Hojman A., David; "Desarrollo Regional y Planificación Regional"; Universidad Central de Venezuela; Carácas, 1974; p. 48.

las diferentes regiones de un país mediante planes y programas que respondan a las necesidades y potencialidades de cada zona. La elaboración y ejecución de estos documentos regionales serán responsabilidad de un organismo regional el cual deberá someter sus proyectos a la aprobación del organismo nacional de planeación.³² Sin duda, pues, la planificación nacional debe promover y pretender el desarrollo regional.

La Planeación Regional requiere de un diagnóstico económico, político y social del área sobre el cuál realiza un análisis de las condiciones en que se encuentre e identifica los factores que más han estimulado el crecimiento regional así como a los obstáculos que más lo han retrasado. Con base en ello y tomando en cuenta las potencialidades regionales, se estudian las probables tendencias futuras de la zona y de su relación con las vecinas.

Una vez realizado lo anterior se elabora el Plan Regional de Desarrollo a efecto de señalar los objetivos, estrategias, políticas y programas que orienten su ejecución.

En resumen, la Planeación Regional es el resultado de la desagregación espacial que se hace de los objetivos, políticas y estrategias incluidos en el Plan Nacional. La planeación regional debe dar como resultado, un programa o plan regional de desarrollo que a su vez sirve como soporte de la planeación nacional. Por ello, los planes regionales deben ser aprobados por el órgano central de planeación. De esto último se deduce que el organismo encargado de la administración del desarrollo regional tampoco es autónomo ya que depende política, administrativa y financieramente del Ejecutivo Federal o de alguna dependencia de la Administración Pública Central.

³² Flores de la Peña, Horacio, et. alius.; op. cit.; p. 241-242.

B) Una vez definidos en el Plan Nacional los objetivos, estrategias y políticas que normarán el proceso de desarrollo regional en el país y obtenido el Plan Regional que promueva el desarrollo en su ámbito territorial, **se procede a Coordinar las funciones y actividades** que deben desempeñar los organismos regionales por un lado, y las dependencias y entidades centrales por el otro.

Posterior a la fase de planeación regional, se encuentra la etapa de **Organización** de los Programas, proyectos y actividades que de él se deriven.

La Organización del Desarrollo Regional se entiende como la fase en el cual se estructuran las relaciones entre los organismos y personas que tienen injerencia en el proceso de desarrollo local, distribuyendo funciones, responsabilidades y recursos para cada uno de ellos, procurando evitar la duplicidad de esfuerzos y el desperdicio de recursos públicos.

La Unidad de Administración Regional será también la encargada de esta fase de acuerdo a los lineamientos y normas marcados por el gobierno central. Esta unidad será por ello la encargada de delegar funciones y responsabilidades en la realización y cumplimiento de los programas y actividades del Plan o Programa Regional.

La fase de Organización Regional es determinante para que el Plan regional se ejecute con eficacia y eficiencia dada la naturaleza que tiene en la Administración de la zona.

C) La **fase de Dirección** es aquella en la que se ejecutan prácticamente los planes, programas, proyectos y actividades del Plan Regional.

Esto significa que la Dirección Regional es la etapa en

la que se inician y continúan (se ejecutan) las acciones derivadas de la planeación cuidando que los responsables las ejecuten en el tiempo y cantidad programados.

Son el ejercicio adecuado de la autoridad y de la supervisión quienes más ayudan en esta fase ya que con ellos se asegura una dirección sólida y fuerte en las decisiones tomadas, pero a la vez flexible de manera que permita adecuar las actividades regionales si es que los participantes del proceso lo consideran conveniente o bien los factores que intervienen así lo exigen.

D) Y por último, la Evaluación del Desarrollo Regional se define como la fase en donde se miden los resultados de los programas y proyectos regionales en relación con el Plan Regional y las políticas y normas dispuestas centralmente.

Es aquí donde se establecen en principio, los sistemas que permiten cuantificar y calificar los resultados de cada programa, del plan y del proceso de desarrollo regional en su conjunto, para posteriormente interpretarlos y sugerir modelos que pudieran hacer más eficaz y eficiente la Administración del Desarrollo Regional.

Refiriéndonos a la Administración del Desarrollo Regional como proceso global, reiteramos que se le ha visto como actividad inherente a la Administración Pública. La administración pública local es la encargada de llevar a cabo los programas de desarrollo regional que hayan sido aprobadas por la administración central y de acuerdo con las políticas, estrategias y mecanismos indicados en el Plan Nacional o Global.

Así, y de acuerdo con la visión tradicional del Desarrollo, el Plan Global y la Administración Pública Central son los orientadores y promotores básicos del desarrollo regional

mediante procesos que van desde la inducción de políticas específicas para este proceso, hasta la aprobación de planes, programas y organismos locales que busquen mayor bienestar económico, social y político en la región.

Si bien el desarrollo es una tarea propia del Estado y su administración, ello no quiere decir que no existan otros sectores que impulsen y cooperen en su consecución. Por el contrario, la participación de todos los sectores de un país (público, social y privado) hace más probable el logro del desarrollo regional.

Sin embargo al analizar la Administración del Desarrollo Regional, centraremos nuestra atención en los planes, programas, objetivos, estrategias y políticas que haya establecido la administración central (y la local también) con relación al desarrollo regional.

D.- LA REGIÓN EN LOS PAÍSES DESARROLLADOS Y EN LOS PAÍSES EN VÍAS DE DESARROLLO. CARACTERÍSTICAS GENERALES.

Con base en la división que se hace del mundo de acuerdo al grado de bienestar y desarrollo que presentan, estableceremos las principales características con las que se reviste el Desarrollo Regional en los Países Desarrollados y en los Países en Vías de Desarrollo.

La presente caracterización no se hace por país, sino de acuerdo a los dos bloques mencionados; aunque debemos indicar que es casi imposible analizar el desarrollo regional en estos países dada la complejidad que cada grupo presenta y sobre todo porque indudablemente es la vida nacional en su conjunto quien determina el rumbo que toma el proceso, lo que resulta aún más difícil de analizar si no se toma en cuenta el contexto en el que se dá. Sin pretender ser arbitrarios, caracterizaremos, en la medida de lo

posible, la situación del Desarrollo Regional en cada bloque señalado sin hacer énfasis en otras actividades gubernamentales.

El Desarrollo Regional en los Países Desarrollados.

En términos económicos y naturales, las regiones dentro de los países desarrollados muestran notables avances, sobre todo en lo relativo a un aprovechamiento racional y equilibrado de los recursos con que cuentan las zonas subnacionales.

En los países "avanzados o industrializados", el desarrollo regional muestra importantes alcances pues en ellos se tiende a utilizar mejor los recursos de la zona, a racionalizar su uso -y sobre todo- a planear realmente la economía nacional y regional.³³ Pero esto es producto de los destacados estudios que se realizan en estos países acerca de sus configuraciones y características regionales.

Son los estudios regionales, instrumentos básicos para lograr el desarrollo regional, porque con base en ellos es posible ubicar territorialmente las actividades productivas, los tipos de industrias o tipos de cultivo o de ganadería, permitiendo planear mejor las concentraciones urbanas y controlar los flujos migratorios de población que acarrear grandes beneficios en el manejo de los factores productivos.

Así pues, los estudios regionales en los países "avanzados" son importantes por su relevancia teórico-práctica, buscando responder planificadamente a las necesidades propias del alto desarrollo y del aumento poblacional.

Otra característica del desarrollo regional en aspectos económicos dentro de los países avanzados es que el proceso tiene

³³ Bassols Batalla, Angel; op. cit.; p. 41.

un apoyo determinante de la ciencia y la técnica en cuanto al aprovechamiento racional de todos los recursos regionales, que se apoya en el profundo conocimiento que tienen de las leyes naturales propias de cada zona.

De esta forma, las características que presentan los países desarrollados en términos económicos y naturales (geoeconómicos) en materia de desarrollo regional son: a) un avanzado sistema de planificación nacional que se reproduce en los niveles regionales; b) una notable profundidad y seriedad en los estudios regionales (geografías económico-natural regionales) que conduce a un conocimiento más amplio de cada zona, sus leyes y potencialidades naturales y económicas; c) una racional y equitativa explotación de los recursos de cada región a la que se adecúa la mejor actividad productiva; d) una productividad regional decisivamente apoyada por la técnica, la tecnología y los recursos financieros, además de emplear personal especializado en tales actividades económico-productivas; e) un flujo económico interregional regulado, evitando desigualdades en los procesos de intercambio que podrían llevar a un desarrollo regional desequilibrado al interior del país; f) una relación encadenada entre las regiones centrales y periféricas lo suficientemente equilibrada como para posibilitar la integración regional; y g) una activa y responsable participación de los sectores público, privado y social en el proceso, como reflejo de la madurez sociopolítica propia de algunas sociedades regionales desarrolladas.

Si bien es cierto que en los países desarrollados existen desequilibrios regionales, estos no se presentan con la forma centro-periferia característica de los países en vías de desarrollo, sino más bien como regiones con desarrollos dispares provocado por el tipo o rama de actividad productiva preponderante, sin que ello sea factor determinante en las relaciones interregionales.

Por lo que respecta a los fenómenos político-administrativos (de gobierno) de las regiones, su principal característica es que muestran una gran autonomía en su administración para el desarrollo además de contar con personalidad jurídica constitucional que asegura tanto la existencia de la región como su autonomía misma.

Es así que los órganos de administración regional además de ser estructurados en la propia región, tienen la facultad de administrar la zona con autonomía, siempre y cuando no se opongan a los criterios y programas globales que lleve a cabo el gobierno central. Decimos entonces que los órganos de administración regional son creados, estructurados y ". . .funcionan como respuesta a demandas y tensiones dentro del sistema comunitario o región. . ."34 Se habla de una autogestión regional, dado que las autoridades de la zona son designados por los habitantes del área; los planes, programas y objetivos regionales se definen de acuerdo a las necesidades de la región, lo que hace más factible la participación de todos los sectores locales.

De la autonomía política y administrativa de las regiones en estos países, podemos derivar que existe un poder regional suficiente que permite a los órganos administrativos locales decidir independientemente en lo relativo a las características y el empleo de sus recursos financieros, humanos, materiales y técnicos.

Observamos también una descentralización efectiva de la toma de decisiones en favor de los gobiernos estatales o locales (o regionales, si se quiere llamar así), que lleva a una desburocratización de la actividad gubernamental y posibilita una acción más rápida y eficiente de los órganos administrativos regionales. Complementario al proceso de descentralización política

³⁴ CLAD; op. cit.; p. 108.

y administrativa hacia las regiones, tenemos que en los países desarrollados existe un importante apoyo del gobierno central para esas zonas con las actividades desconcentradas y delegadas que sin duda auxilian a la Unidad de Administración Regional y a los propios sectores del área en cumplimiento de sus funciones, de sus metas y en última instancia en la consecución del desarrollo regional.

Dos aspectos más son importantes en el desarrollo regional dentro de los países avanzados: por un lado se impulsa la planeación integral en las regiones de forma coordinada con la planeación nacional. Este proceso apoyado en la "suficiente autonomía y poder regionales", es igualmente habilitado con los modernos sistemas de planeación, suficientes y calificados recursos además de una tecnología administrativa que permiten a la administración regional elaborar e instrumentar planes y programas con mayores probabilidades de éxito.

Y por otro lado, se traspasan coordinadamente responsabilidades fiscales a las regiones, lo que les posibilita manejar más libremente sus recursos y programarlos mejor en las actividades que más benefician a la sociedad local. Si bien es difícil hablar de una autonomía financiera regional, la relación financiera de las regiones reconocidas con el gobierno central no es en ningún momento de dependencia sino de coordinación entre ambas instancias.

Es en los países avanzados donde el gobierno central se ha percatado de la gran ayuda que representan los gobiernos locales así como los organismos regionales en el logro de los objetivos nacionales: como concepto subnacional, las regiones en los países desarrollados juegan un papel determinante en el proceso de crecimiento económico y bienestar social promovido por los gobiernos centrales quienes en primera instancia reconocen las potencialidades regionales y posteriormente actúan de manera

coordinada con ellas para que implementen programas de desarrollo regional y participen decisivamente en la consecución de las metas nacionales.

Mas aún, en estos países existe la tendencia de mantener una relación estrecha entre organismos centrales y regionales en un plano de equidad, que hace a un lado el principio de jerarquía conocido en los países en vías de desarrollo (e incluso en muchos desarrollados), plasmado en la relación vertical que se dá entre los organismos federales o centrales y los organismos estatales, regionales o locales. (Es de este principio donde surge el concepto de "niveles" de gobierno y no de "órdenes" de gobierno, al referirse a las instancias federal, estatal y municipal, en el caso de México).

Y como último aspecto encontramos que no existe temor por parte de la administración regional ni de los gobiernos estatal o central de reconocer a la integración de localidades o municipios, o estados en una Región. Las regiones se integran con base en esos organismos y entes públicos, pero nunca la administración regional entra en contradicción con ellos, dado que tales figuras conservan para sí su autonomía política y administrativa.

Resumiendo las características administrativas y políticas que presenta el desarrollo regional en los países industrializados, tenemos que existe: a) un reconocimiento de los gobiernos centrales de las potencialidades y necesidades regionales; b) una relación no jerárquica sino de coordinación equilibrada entre el centro y las regiones; c) una autonomía político-administrativa regional; d) una administración regional creada y estructurada de acuerdo a las necesidades y demandas del área; e) una autogestión regional (derivada de los puntos anteriores); f) una descentralización efectiva en la toma de decisiones orientadas al desarrollo regional apoyada con importantes procesos de delegación y desconcentración; g) una

desburocratización de las actividades gubernamentales promotoras del desarrollo; h) una planificación regional integral resultado de la participación de los sectores en la zona; i) una administración regional eficaz y eficiente apoyada en un manejo importante de recursos, así como en unos modernos sistemas y tecnologías administrativas; j) una óptima coordinación en materia financiera y económica entre el centro y las regiones; k) una administración regional respetuosa de la autonomía política y administrativa de los organismos públicos sociales y privados que integran la región; y l) una relación interregional en su mayoría armónica y equilibrada.

No podemos hablar de regiones en los países desarrollados sin hacer mención de los importantes movimientos que se han suscitado con relación a la independencia de determinadas zonas respecto del Estado Nacional.

A raíz del avanzado grado de autonomía con que cuentan las regiones en los países desarrollados, han surgido movilizaciones en ciertas áreas que luchan por lograr su separación del país y constituirse en un Estado Nación independiente.

Estos movimientos independentistas se han justificado con varios argumentos que tienen su origen desde la conformación del Estado Nación al no respetar las distintas nacionalidades que lo integrarían, hasta la deficiente actuación del gobierno central en esas mismas regiones.

Cualesquiera que fueran las causas que motivaran esos movimientos, hoy día resultan reprobables dado que llegan a quebrantar la unidad nacional.

En estas horas, los vertiginosos e impredecibles cambios que se están sucediendo en el mundo han llevado a una recomposición política y económica en esta esfera, así como a una redefinición de

ideologías ayer hegemónicas. Tales transformaciones han estado acompañadas y en muchos casos impulsadas por movimientos independentistas de las regiones o nacionalidades o Repùblicas integrantes del Estado, mismos que en el ex-bloque Socialista estàn alcanzando sus objetivos de separaciòn, màs no así aquellos movimientos que estàn presentes en el bloque capitalista.

En principio, los triunfos de las nacionalidades que conforman un Estado Naciòn se han considerado democràticos frente al totalitarismo en el que se encontraban, a los que ya se suma la búsqueda de nuevas alternativas para su desarrollo socioeconómico. Pero ante esta impredecible recomposiciòn mundial, el futuro de estos movimientos independentistas resulta igualmente impredecible y hasta incierto.

Sòlo algo es claro y definitivo: al derruirse el llamado "Segundo Mundo" los Estados que lo componían -hoy multiplicados por estas nuevas regiones independizadas y constituidas en países- optaron por sumarse al bloque de Naciones dependientes al insertarse en la voràgine del Sistema Capitalista.

Las regiones independizadas, en vez de esgrimir razones concretaron impulsos, lo que redundò en un desgajamiento de sòlidos Estados-Naciòn que de cualquier forma hacían respetar la economía, la soberanía y la cultura nacionales, mientras que los nuevos Estados independientes han optado por respetar màs las decisiones externas que las propias, estando màs sujetas y subordinadas a otros países y a las fluctuaciones internacionales.

La unidad de un Estado, es garantía de autonomía, soberanía y autodeterminaciòn, así como condición para su desarrollo. Los movimientos separatistas que atentan contra esa unidad son siempre negativos en todos los àmbitos: social, político, administrativo, económico y cultural màs aún cuando su razòn y fundamento principal es la pasiòn.

Las Constituciones Nacionales y los gobiernos centrales garantizan la existencia de las regiones, de su autonomía y sugieren mecanismos de coordinación para desarrollarlas; pero también señala requisitos específicos para que los municipios o localidades integren regiones autónomas con fines de desarrollo, con lo cual los afanes de independencia regionales estarían fuera de lugar y es razón que nos hace coincidir en que "el separatismo está hoy, tan falta de razón como viabilidad."³⁵

Bien puede arguirse que las Razones de los separatismos de que hoy somos observadores son sólidas y contundentes; efectivamente, pero si bien los motivos son justificables con amplitud, habrá que anotar asimismo que tales Razones se discuten, se defienden, se negocian y no puede permitirse su desbordamiento, porque cuando ello sucede, la falta de viabilidad económica, política, social y cultural de los nuevos Estados independientes será factor que los conducirá a un esquema de franca dependencia respecto de los países desarrollados.

El Desarrollo Regional en los Países en Vías de Desarrollo.³⁶

Con una perspectiva económico-natural las regiones en los países en vías de desarrollo se caracterizan por sus desigualdades y desequilibrios: el Desarrollo Regional en estos países es dispar y desproporcionado.

En los países en vías de desarrollo, el desarrollo regional desde un enfoque geoeconómico se caracteriza por ser: a) desigual y desequilibrado; y b) desintegrado y polarizado.

³⁵ Domínguez Alcahud y Monge, J.; op. cit.; p. 23.

³⁶ El texto de Stohr, Walter B.; "El Desarrollo Regional en América Latina"; Edic. SIAP; Buenos Aires, 1972 así como el ya citado del CLAD, son básicos en este punto.

a) Las leyes del desarrollo desigual inherentes al sistema capitalista en una esfera mundial, se reproducen al interior de los países provocando niveles de crecimiento económico y de bienestar social desproporcionados no sólo entre las regiones, sino también entre los sectores que las conforman. Esta desigualdad regional provoca un desequilibrio en el desarrollo de las propias zonas, de lo que se deriva un desarrollo regional y nacional poco controlable.

Las principales manifestaciones de este desigual y desequilibrado desarrollo regional son: diferencias interregionales en la distribución del ingreso; desequilibrios entre los niveles de vida rural y urbano; desequilibrios entre los componentes tradicional y moderno de las economías regionales; disparidades en la difusión y uso de tecnologías productivas y en la modernización de las actividades económicas; precarios y desiguales términos de intercambio entre el campo y la ciudad, entre regiones avanzadas y atrasadas y entre regiones industriales y regiones agropecuarias; marginalización de la mayoría de la población rural; contraste entre regiones agrícolas de subsistencia con comercio e industrias débiles y regiones "avanzadas" con una industria y comercio modernos; escasa capacidad de innovación técnica en el campo, existiendo niveles diferenciados en la posibilidad de incorporar tecnologías entre las regiones; desigual crecimiento de las actividades productivas predominando ya sea actividades tradicionales o bien actividades modernas y también una desigual capacidad de apropiación del excedente económico en las regiones.

b) Como dijimos en un principio, en nuestros países el desarrollo regional es desintegrado por la falta de articulación que existe entre las regiones que los conforman. No ha existido un desarrollo integral interregional. Esto es causa de otra característica del proceso en los países en vías de desarrollo: se promueve un desarrollo polarizado que impulsa determinados núcleos de población y de determinados sectores e incapaz de incorporar a

su proceso al resto de las zonas de la periferia, aislandose incluso de ellas

El desarrollo regional en los países en vías de desarrollo es desintegrado y polarizado porque: hay una desarticulación interregional en todos los aspectos; subsisten barreras que impiden la difusión espacial o regional del desarrollo, localizadas sobre todo en las desigualdades ya mencionadas y que son las disparidades interregionales, las disparidades interurbanas y las disparidades urbano-rurales; se implementan políticas de polos de crecimiento que absorben de las zonas periféricas poder de toma de decisiones y potenciales económicos; este crecimiento polarizado provoca a su vez el surgimiento de regiones deprimidas de las que se extraen factores y recursos naturales en términos desfavorables y también regiones con desarrollo lento que cuentan con una capacidad competitiva disminuída por cambios en las condiciones del mercado externo; la industria moderna está localizada en pocas y dispersas regiones; los polos de desarrollo están orientados a funcionar como enclaves de exportación ligados a los mercados externos sin buscar articular e integrar a las zonas periféricas en un plano de igualdad y no de absorción; no hay un eslabonamiento del desarrollo económico y social al interior del país y porque se reproduce la polarización del desarrollo regional al estar condicionado por las fluctuaciones externas.

A todo ello se suma la carencia de estudios profundos y sistemáticos sobre la problemática regional, que provoca por un lado, la existencia de zonas todavía no utilizadas llamadas "zonas vacías" que cuentan con recursos potenciales para superar su estado de retraso y que al no ser explotadas acarrear relaciones no homogéneas ni iguales con las otras áreas. Y por otro lado, la existencia de regiones explotadas irracionalmente producto del desconocimiento de técnicas adecuadas para extraer sus recursos.

Además, la imitación de "modelos de desarrollo" regional provenientes de países en condiciones distintas a las que se encuentran aquellos en vías de desarrollo, redundan en ese carácter desintegrado y desequilibrado del proceso. (En el caso de México, es conocida la imitación del modelo para el Desarrollo Regional por Cuencas Hidrológicas impulsado por el gobierno de Miguel Alemán respecto de la Tennessee Valley Authority de los Estados Unidos de Norteamérica).

El desarrollo regional desigual, desequilibrado, desintegrado y polarizado en los países en vías de desarrollo es producto de y reproductor de los fenómenos ya anotados párrafos anteriores, convirtiéndose en un círculo vicioso difícil de romper.

En términos políticos y administrativos, los países en vías de desarrollo se caracterizan por producir un desarrollo regional: a) centralizado; b) con autonomía sólo formal y no en términos reales; c) desintegrado; y d) falto de planeación, que debilita más que fortalece a las regiones ante el gobierno central.

a) El desarrollo regional es centralizado porque: los programas que se implementan con ese fin son elaborados, dirigidos y fuertemente controlados por el centro político-administrativo de los países; aquellos programas surgidos de regiones específicas son elaborados estrictamente de acuerdo a políticas y criterios centralistas, además de ser aprobados por organismos centrales; los mismos proyectos de desarrollo regional no buscan alcanzarlo integralmente, concentrando poderes en las regiones polos de desarrollo; la regionalización no busca el desarrollo regional integral en sí mismo, sino procurarlo siempre que el centro controle el proceso; el gobierno central no busca una descentralización efectiva o sólo lo hace formalmente; las decisiones presupuestales se hayan fuertemente centralizadas haciendo casi imposible el éxito de cualquier programa de desarrollo regional cuando no se cuenta con los recursos

suficientes.

b) También el desarrollo regional en los países en vías de desarrollo presenta una autonomía que sólo es formal ya que en realidad no suele ser tanta: tal autonomía político-administrativa es inexistente o escasamente real; la descentralización -sustento de la autonomía- tiene así mismo un carácter formal limitandose a ser un proceso de desconcentración o de delegación; la autonomía es disfrazada con el derecho y oportunidad que tienen las regiones para elegir a sus representantes o "conformar" sus gobiernos locales; la autogestión regional es impensable por el mismo carácter centralista de nuestros países y si existen esas autonomías y autogestión, son muy restringidas por carecer de "atribuciones funcionales y, más aún, por falta de recursos financieros para cubrir tales atribuciones."³⁷

c) Cuando nos referimos al desarrollo regional desintegrado que se produce en este bloque de países, lo hacemos para señalar la falta de coordinación que prevalece en todo el proceso: no hay una integración entre las políticas del desarrollo social y las de desarrollo económico a manera de complementar ambos y lograr un desarrollo integral; tampoco existe una efectiva coordinación entre la planeación y ejecución de proyectos de desarrollo regional entre los ordenes de gobierno; y los programas no contemplan en su elaboración la fusión de proyectos sectoriales con proyectos regionales, creando incluso competencias entre programas regionales con los sectoriales, lo que a su vez ocasiona una dispersión y duplicidad de las actividades y su consecuente derrama inútil de recursos.

d) La ausencia de un adecuado sistema de Planeación en nuestros países es un problema estructural, por lo que pensar en una planeación a nivel regional con participación determinante de

³⁷ Stohr, Walter B.; op. cit.; p. 74.

los sectores de la zona y con resultados óptimos es difícil.

Lo anterior es producto de: un proceso de planeación centralizado que considera al país como bloque uniforme, regionalizándolo arbitraria y subjetivamente; un esquema de desarrollo regional planeado a corto plazo sin contemplar los necesarios cambios dentro de las estructuras social y económica de las regiones y sin tomar en cuenta el impacto que provoquen esos esquemas en la escala interregional o nacional en el mediano y largo plazos; el empleo de inadecuados sistemas y técnicas de planeación regional, ya que se usan las "provenientes de países desarrollados y altamente integrados, incapaces de enfrentar problemas de las grandes diferencias interregionales en el desarrollo dentro de los países en vías de desarrollo"³⁸; amén de que -en su gran mayoría- los programas regionales no son planeados y surgen para combatir consecuencias específicas de catástrofes naturales, para más tarde ser institucionalizados y desempeñar funciones a largo plazo en el desarrollo regional.³⁹

El común denominador que tenemos en el proceso de desarrollo regional dentro de los países latinoamericanos en vías de desarrollo, es la vasta concentración de poder político y administrativo de la toma de decisiones en una o más (las menos) ciudades importantes de los países, a lo que se suma la "incapacidad del gobierno central para entender, manejar y solucionar problemas espaciales subnacionales"⁴⁰ : "los márgenes de maniobra (de las unidades administrativas regionales) son. . . estrechas y su eventual ensanche depende de las condiciones coyunturales propicias y no de alternativas de origen

³⁸ CLAD; op. cit.; p. 87.

³⁹ Ibid.; p. 86.

⁴⁰ Ibid.; p. 68.

estructural."⁴¹

Ello condiciona la integración de regiones pobres y con desigual poder de negociación ante las regiones avanzadas y ante el gobierno central. Los aparatos y mecanismos político-administrativos a nivel regional tienen limitada efectividad ante el "poderoso centro" dado el débil carácter negociador que presentan, resultando una ausencia de otro poder real frente al del Estado y que pudiera coactuar con este último en aras del desarrollo regional integral.

* * *

Esta división del mundo en países desarrollados y países en vías de desarrollo ha sido creada y recreadora de desiguales relaciones centro-periferia entre las naciones, que se concretiza en relaciones de extracción de recursos y plusvalía de los países subdesarrollados por parte de las naciones industrializadas.

La recomposición de la economía internacional después de la Segunda Guerra Mundial y con ella la consolidación del Sistema Capitalista en el orbe, tuvo como primer resultado la división de los mercados internacionales por parte de las naciones triunfadoras. Las zonas de influencia de estas últimas fueron objeto de una extracción desmedida de todo tipo de recursos y con ello del plusvalor para "alimentar el insaciable apetito" del crecimiento que experimentaban las potencias industriales victoriosas. Las zonas de influencia fueron llamadas periferia, dado que giraban alrededor de un centro que dirigía por distintos mecanismos su productividad, su economía y con ello el bienestar de su población.

México, en su calidad de país en vías de desarrollo no

⁴¹ Ibid.; p. 22.

estuvo exento de esta recomposición económica internacional, que lo llevó a constituirse no sólo como fuente de recursos, sino también como receptor de tecnologías e imitador de técnicas provenientes de los países capitalistas desarrollados, alejados de la historia, el contexto y el proyecto nacionales.

La relación de dependencia centro-periferia que persiste en el orden mundial trajo consigo la imposición de políticas económicas internacionales que han impactado en la vida de cada uno de los países subdesarrollados, condicionando el crecimiento de ciertos sectores y regiones a costa de otros, dependiendo del interés que tuvieran para las naciones industrializadas. Las relaciones desiguales internacionales se trasladaron hacia dentro de los países combinándose con una promoción desequilibrada del crecimiento y bienestar socioeconómicos.

Debido a esta situación y considerando las características enunciadas párrafos atrás, México presenta las características propias de los países en vías de desarrollo o subdesarrollados, no sólo como nación inscrita en el concierto mundial, sino como reproductora hacia su interior de estas desigualdades y desequilibrios inter e intraregionales.

La evolución histórica de México manifiesta, pues, una subordinación respecto de las políticas capitalistas internacionales que prácticamente han normado casi la totalidad de su vida interna y que hoy confluyen en la instauración, por un lado, de una serie de mecanismos que permiten vislumbrar un crecimiento económico sólido -solidéz entendida según la óptica capitalista mundial-, pero que adolece del necesario complemento social, al no mostrar signos estructurales que permitan atender efectivamente las amplias y sentidas demandas de la población y menos aún distribuir la riqueza concentrada, por el otro.

La pregunta que ahora surge es si estamos como Nación en

posibilidad de salvar el Subdesarrollo para trascender al llamado Primer Mundo, ante lo cual el alentador discurso oficial y las medidas económicas adoptadas dan una respuesta afirmativa, que al ser confrontada con la política social -carente de elementos e instrumentos estructurales y desligada de las otras políticas de gobierno- obtenemos respuestas negativas. La política económica, a nuestro juicio, no muestra signos que permitan salvar el subdesarrollo social en el que se encuentra nuestro país.

Y más aún, la ausencia de una convicción y acciones democráticas en México -como signo de civilidad y modernidad políticas- nos alejan todavía más del Mundo Desarrollado. A ello se suma aplastantemente la inserción del país en un nuevo modelo económico internacional que lo terminarán por sujetar a las políticas y directrices que de este emanen y que condicionarán su vida como Estado en el orden externo y en consecuencia, en el interno.

Desde su conquista, nuestro país ha mostrado en distintas fases y grados una subordinación respecto de naciones extranjeras que acostumbraron a sus sociedades civil y política a depender más de situaciones externas que de las propias. Hoy, ese hábito se transforma en cadena que nos tira, levanta, hace correr o volar -soñar quizá-, pero que en definitiva nos aleja de quien la dirige, que es el propio sistema capitalista desarrollado.

LA ADMINISTRACION DEL DESARROLLO
REGIONAL EN MEXICO. 1930-1990.

C A P I T U L O I I

LA ADMINISTRACION DEL DESARROLLO
REGIONAL EN MEXICO.
DE 1930 A 1982.

LA ADMINISTRACION DEL DESARROLLO REGIONAL EN MEXICO. 1930-1990.**CAPITULO II. LA ADMINISTRACION DEL DESARROLLO REGIONAL EN MEXICO.
DE 1930 A 1982.**

Toca ahora describir y analizar los principales programas y acciones que las diferentes administraciones que gobernaron al país en este período llevaron a cabo con relación expresa al desarrollo regional. Es prácticamente imposible hacerlo con todas o siquiera las más importantes dependencias y entidades que han conformado cada uno de esos gobiernos, puesto que cada una de ellas adopta e impulsa variados programas regionales de acuerdo a su razón de ser así como a sus objetivos institucionales. Por esa razón, sólo atenderemos al desarrollo regional que ha sido impulsado por los programas y organismos centrales dependientes del ejecutivo, con atribuciones específicas en materia de planeación y conducción del desarrollo nacional y regional.

Es así que en este y a lo largo del siguiente Capítulos estudiaremos las acciones más trascendentes que llevaron a cabo la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Secretaría de la Presidencia, la Comisión de Inversiones y otros organismos públicos encargados de promover el desarrollo regional en el país en las etapas que van de 1930 a 1982 y de 1982 a 1990.

Cuando nos referimos a la imposibilidad de contemplar en nuestro estudio a toda la administración pública es debido a su enorme magnitud y a la compleja evolución que ella observó a lo largo de este período; también se debe a la variedad de funciones y objetivos que debía alcanzar produciendo a su vez infinidad de programas sectoriales o regionales, además de que no pretendemos hacer un análisis del desarrollo regional por cada sector en función de propósitos específicos, sino buscamos realizarlo atendiendo a criterios y programas globales implementados por la dependencia que en su momento fué responsable de la planeación del

desarrollo nacional.

Así entonces, estudiaremos el desarrollo regional impulsado por las dependencias o entidades centrales encargadas directamente de la planeación, conducción y promoción del desarrollo nacional que evolucionaron y confluyeron en diciembre de 1976 en la Secretaría de Programación y Presupuesto, en el marco de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Como señalamos anteriormente, nuestro estudio parte de la década de los años 30 debido a que en este período se inician los ejercicios de planeación del desarrollo nacional cuando en julio de 1930 el entonces Presidente Pascual Ortíz Rubio promulgó la "Ley sobre Planeación General de la República."

Cabe asimismo señalar que este Capítulo concluye en 1982 al inicio del gobierno de Miguel de la Madrid ya que consideramos que en este período, el rumbo del desarrollo regional adquiere un matiz diferente al surgir el Sistema Nacional de Planeación Democrática y al impulsarse como programas básicos de gobierno la descentralización de la vida nacional y el fortalecimiento municipal, procesos que sin duda tendrían gran incidencia en el desarrollo regional como lo veremos más adelante.

Para desarrollar el presente Capítulo, en primera instancia describiremos las acciones y programas más importantes que sobre desarrollo regional impulsó cada Gobierno del período para luego analizarlas y tratar de llegar a una conclusión acerca de las características centrales del proceso durante estos 52 años.

A.- LA CONCEPCION DE LA ADMINISTRACION DEL DESARROLLO REGIONAL: UNA VISION SUMARIA.

Con base en el principio constitucional que encierra

nuestra Carta Magna de 1917 en donde se señalaba que el Estado debería ser el principal promotor y director del desarrollo socioeconómico del país, los primeros gobiernos postrevolucionarios se dieron a la tarea de reestructurar y mejorar el funcionamiento de la administración pública con el objeto de responder a las demandas sociales que originaron el movimiento armado de 1910: "Sufragio Efectivo, No Reelección", "Tierra y Libertad" y "Justicia Social", entre otros.

Es así que los esfuerzos iniciales de aquellos gobiernos se orientaron al establecimiento de instituciones políticas, económicas, sociales y jurídicas que -explícitamente- permitirían al Estado impulsar y alcanzar el desarrollo nacional, al tiempo que le darían la oportunidad de controlar y dirigir a los factores que intervendrían en la consecución de ese desarrollo.

La creación de instituciones del Sector Público fué quizá, la tarea más importante de las administraciones que gobernaron al país al concluir el movimiento revolucionario.

Pero esa institucionalización hubiera sido parcial si no existiesen personajes políticos fuertes, poderosos e importantes gobernando al país y que controlaran a cada una de las facciones armadas que participaron en la Revolución, mismas que se hallaban dispersas a lo largo del territorio nacional.

Observamos entonces un doble proceso de institucionalización: por un lado la creación de Organismos Públicos promotores del desarrollo; y por otro, el sometimiento y reconocimiento de las diferentes fuerzas revolucionarias sobrevivientes a un ejecutivo único.

Todo ello condujo al fortalecimiento del Ejecutivo Federal en todos los ámbitos : La Concentración de Recursos y la Centralización del Poder en la figura del Presidente de la

República fué el resultado de aquél proceso de institucionalización y la característica principal del Sistema Político Mexicano que prevalece hasta nuestros días. Si bien es cierto que este fenómeno fué determinante en su momento para lograr la estabilidad política, económica y social en México, no debió ser motivo para convertir al Ejecutivo en una especie de "Díos" que todo hacía o deshacía según sus deseos y que a fin de cuentas llevó a una crisis de ese Sistema Político que se hizo evidente sobre todo en la década pasada, pero que una vez superada no sólo fué retomado sino que también incrementó su presencia en el proceso de Desarrollo Regional y en cada una de las acciones que emprenda la Administración Pública en la actualidad, como veremos en lo subsiguiente.

¿CUAL ERA LA SITUACION DEL DESARROLLO REGIONAL?

Después de finalizar el movimiento armado de la Revolución, no todas las regiones se incorporaron con igualdad de ventajas e intensidad al Proyecto Nacional. Los programas de gobierno y los proyectos de inversión pública influyeron determinantemente en la conformación de las regiones y zonas económicas, iniciandose la diferenciación entre regiones adelantadas y regiones atrasadas en México.

En un principio el desarrollo regional fué entendido, canalizado e impulsado a través de los programas relativos a la Reforma Agraria: reparto de tierras, proyectos de irrigación y colonización, así como el financiamiento y el crédito a la agricultura.

Ante estos impulsos y debido a que las regiones se habían insertado desigualmente al Proyecto Nacional, en las zonas agrícolas se acentuó la diferencia ya existente entre la agricultura comercial y de exportación que se moderniza e industrializa ubicada en las regiones Norte y Pacífico-Norte sobre todo, y la agricultura tradicional de autoconsumo localizada en las

regiones Sur y Sureste del país: se diferencian las regiones agrícolas adelantadas y atrasadas en donde paradójicamente el gobierno central apoyó a las primeras.

Esta tendencia continuó hasta que en la década de los años 40 se inició la vertiente del impulso a la industrialización en los denominados Polos de Desarrollo o Crecimiento, como nueva estrategia para impulsar el desarrollo regional y que concretizó un modelo de desarrollo inter e intraregional desequilibrado que terminó por consolidar zonas periféricas dependientes y subordinadas a regiones centrales o polos de desarrollo, modelo en el cual la actuación gubernamental tuvo gran responsabilidad en su estructuración al no planear integralmente sus proyectos y al reproducir en nuestro país la relación de desequilibrio que se presentaba en el contexto internacional, debido a la dependencia que él mismo empezó a mostrar respecto de las situaciones externas.

Y fué en el primer sentido de impulsar el desarrollo regional a través de la reforma agraria que se promulgaron leyes y se crearon instituciones públicas. En 1925 se promulgó la Ley Federal de Crédito Agrícola que dió origen al Banco Nacional de Crédito Agrícola en 1926. Esta Institución buscaba liquidar "prácticas tradicionales de crédito no institucional, que lesionaba los intereses de los campesinos." Desde su fundación, el Banco "proporcionó crédito de avío y refaccionario a los campesinos en las regiones Norte, Noroeste y en La Laguna para impulsar la agricultura."¹

En el mismo año de 1926 se promulgó la Ley Federal de Irrigación, de donde surgieron la Comisión Nacional de Irrigación y el Fondo Nacional de Financiamiento. La Comisión de Irrigación

¹ Secretaría de Programación y Presupuesto; "México: Desarrollo Regional y Descentralización de la Vida Nacional. Experiencias del Cambio Estructural 1983-1988"; SPP, México, 1988; p. 18.

funcionó hasta 1946 cuando se convirtió en la Secretaría de Recursos Hidráulicos. En la etapa en que funcionó, dicha Comisión desempeñó un papel importante en lo que se refiere a "la construcción de las primeras grandes obras de infraestructura hidráulica" en las regiones semiáridas y áridas del país.²

También en 1926 se promulgó la Ley de Colonización con la finalidad de "promover una mejor distribución de la población en el territorio nacional" reordenando las acciones que en esa materia se habían estado ejecutando. A raíz de esta Ley, en 1946 surgió la Comisión Nacional de Colonización, al tiempo que se impulsaron otras acciones específicas, destacando los planes de 1956 para colonizar la región Norte del país.³

Dos años más tarde, durante la Administración del General Plutarco Elías Calles, iniciaron los ejercicios de Planeación en México cuando por Ley se creó el Consejo Nacional Económico de los Estados Unidos Mexicanos, cuya existencia no tuvo mayor trascendencia ni en programas ni en la vida socioeconómica del país y por ende en el desarrollo regional.

Y es así que llegamos al gobierno del Ing. Pascual Ortiz Rubio, quien en julio de 1930 promulgó la Ley para la Planeación General de la República.

A partir de las leyes anteriores, iniciaron los ejercicios de planificación que analizaremos en sus rubros relativos al desarrollo regional, así como programas específicos sobre el tema y que abordaremos adelante.

² Ibid.; p. 18.

³ Ibid.; p. 18.

**1.- Justificación y Objetivos Básicos del Desarrollo Regional.
Principales Programas y Estrategias Implementadas en el
Período.**

Pascual Ortiz Rubio.

Hacia el año de 1930, el Departamento de Estadística Nacional hizo una "división del país en zonas geográficas . . . con el fin de agrupar los datos del censo de población. . . De esa manera se constituyeron las cinco zonas geográficas de México : Noroeste, Norte, Centro, Pacífico-Sur y Golfo, que se utilizan corrientemente para diversos propósitos."⁴

Esta regionalización hecha con Ortiz Rubio, buscò hacer más fácil la captación y el ordenamiento de los datos que se derivarían del Censo de Población de 1930 sin aparentes repercusiones económicas y políticas. Decimos aparente porque a partir de esta división del país se fueron construyendo las siguientes regionalizaciones con gran incidencia en el proceso de desarrollo local. Para ello bastará ver cuáles fueron las zonas o regiones que el gobierno mexicano adoptaría en lo sucesivo para impulsar el desarrollo, aún hasta nuestros días.

Durante la gestión de Pascual Ortiz Rubio, en julio de 1930 se expidió la primera Ley sobre Planeación General de la República⁵; en su exposición de motivos, la Ley advertía la necesidad de "elaborar el Plan Nacional de México" en función, sobre todo, de llevar a cabo un inventario de los recursos con que contaba entonces el país. Según la Ley, al conocerse la riqueza nacional disponible se podrían coordinar y regular las acciones del

⁴ Flores de la Peña, Horacio, et. alius.; "Bases para la Planificación Económica y Social de México"; Edit. Siglo XXI; México, 1968; p. 250.

⁵ Diario Oficial de la Federación; 12 de julio de 1930.

desarrollo nacional ordenada y armónicamente de acuerdo con su topografía, su clima, su población, su historia, su vida funcional, social y económica, su defensa, su salubridad y sus necesidades presentes y futuras.

Si bien es cierto que el objetivo último de esta Ley era realizar un inventario de los recursos naturales disponibles, en lo relativo al desarrollo regional la disposición jurídica de 1930 también buscó "definir el potencial de las distintas regiones del país", y para ello se consideró necesario "elaborar un plano nacional de México que abarcara entre otros aspectos, la división del territorio nacional en zonas a las que clasificaría de acuerdo a sus potencialidades; la planeación y zonificación urbana regional; la formulación de los planes reguladores del Distrito Federal y territorios federales."⁶ Sobre este mismo rubro, en la Ley se "establecieron normas y principios básicos para que el gobierno federal coordinara las acciones de planeación en las distintas entidades federativas."⁷

La Ley de 1930 sugirió establecer una Comisión Nacional de Planeación así como una Comisión de Programa integrados exclusivamente con funcionarios de dependencias federales y otros organismos con carácter nacional. La primera tendría un carácter consultivo, en tanto que la segunda Comisión debería elaborar los estudios, planos y programas enumerados en la Ley.

A pesar de indicarse objetivos y estrategias claras para el desarrollo regional, ningún reflejo práctico tuvo la Ley sobre Planeación General de la República: "se desconocen los resultados

⁶ Sría. de Programación y Presupuesto; "México: Desarrollo Regional . . ."; op. cit.; p. 18.

⁷ Serna Elizondo, Enrique; "Coordinación y Colaboración entre la Federación y los Estados"; en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, No. 10-11; abril-septiembre; INAP, México, 1984; p. 204.

prácticos de la disposición legislativa de 1930.⁸ y aún cuando los objetivos y lineamientos enunciados por la Ley no se tradujeron en resultados concretos (programas, inversiones públicas o acciones específicas), iniciaba una tradición que se haría evidente por muchos años en los planes y programas subsecuentes: una división del país (regionalización) sujeta a criterios sectoriales y a políticas derivadas de instrumentos concebidos y apoyados por el ejecutivo federal que se estaba consolidando como el centro político, económico y administrativo en México y una planeación inconclusa que no pasaba de ser enunciativa, en la medida que se convertía en discursos políticos donde se plasmaba las intenciones gubernamentales respecto al desarrollo regional, sin contener o derivarse en programas específicos.

Abelardo L. Rodríguez.

Posteriormente en 1932 "se crearon los Consejos Locales de Planeación. . . así como las Juntas de Mejoras Materiales y Servicios Públicos, configurandose una estructura operativa para organizar los esfuerzos de planeación de la economía nacional."⁹

Durante el gobierno del Gral. Rodríguez, se creó en 1933 el Consejo Nacional de Economía de los Estados Unidos Mexicanos que no tuvo mayores repercusiones en el proceso de desarrollo nacional y menos aún en el regional.

Y fué en esta administración donde se consolidaron los planteamientos de intervención estatal en la economía como respuesta a la crisis económica que padecieron los países del bloque capitalista en esos años. Con base en ello y aunado a la

⁸ Flores de la Peña, Horacio, et. alius.; "Bases para la Planificación. . ."; op. cit.; p. 25.

⁹ Sría. de Programación y Presupuesto; "México: Desarrollo Regional y. . ."; op. cit.; p. 18.

experiencia socialista en materia de planificación, a fines de 1933 los altos dirigentes postrevolucionarios integrados en el Partido Nacional Revolucionario (PNR) formularon en coordinación con los técnicos del gobierno del Gral. Rodríguez, el primer Plan Sexenal que normaría la actividad económica y social del futuro gobierno que encabezaría el General Lázaro Cárdenas.

Es conveniente destacar que el Gral. Cárdenas no participó en la elaboración directa del Plan, puesto que este fué preparado por el grupo político del Gral. Plutarco Elías Calles quien a través de él pretendía seguir dirigiendo los destinos nacionales controlando las acciones que pudiera implementar el Gobierno Cardenista.

Debemos también señalar que el Plan Sexenal para el período 1934-1940 más que un Plan económico, se trataba de un bosquejo general de la política económica que debería seguir la futura administración con el fin de sacar al país de los problemas de "origen externo" que afrontaba y de alentar el desarrollo económico de acuerdo a los lineamientos señalados por el grupo callista. Además, el Plan "no contenía ningún instrumento práctico para ser ejecutado", no señalaba instituciones responsables de hacer estudios que permitieran implementarlo y tampoco indicaba qué organismos deberían elaborar los programas, llevarlos a la práctica y evaluarlos.¹⁰

Lázaro Cárdenas.

Poco después de asumir el Gral. Cárdenas la Presidencia de la República, inició una etapa de gran relevancia histórica en términos políticos, económicos y sociales, en la que el Ejecutivo se sacudió del "Maximato Callista" y que culminó con el destierro

¹⁰ Flores de la Peña, Horacio, et. alius; "Bases para la Planificación. . ."; op. cit.; p. 26.

del Gral. Elías Calles hacia los Estados Unidos de Norteamérica en abril de 1936.

Sin negar la trascendencia que tiene este capítulo de nuestra historia nacional, pero con el fin de no alejarnos de nuestro tema central que es el desarrollo regional en México, únicamente la enunciamos con fines indicativos.¹¹

Para nuestro propósito es importante señalar que con estas acciones la figura del Presidente de la República se consolidó definitivamente, Fué "Cárdenas (quien) afirmó el Presidencialismo Mexicano; es él el principal escultor de una figura que lo puede casi todo, de una persona con facultades ilimitadas, del Señor del Gran Poder."¹²

Y es importante remarcar lo anterior porque ya iniciados los trabajos de Planeación en México, la consolidación del ejecutivo fuerte conduciría a que los programas y acciones que se derivaran de aquellos ejercicios de planeación, fueran dirigidos a nivel central, concretamente por el Presidente de México.

Cárdenas tomó del Primer Plan Sexenal sólo aquellos aspectos y políticas que coincidían con su propio programa de gobierno. Para ello, creó en 1935 un Comité Asesor Especial con objeto de coordinar las políticas nacionales de planeación. Dado lo ineficiente que resultó ser este Comité, años más tarde se incorporó a la Secretaría de Gobernación como una Oficina Técnica con el fin de encargarse de elaborar el Segundo Plan Sexenal que abarcaría el período 1940-1946 y que analizaremos más adelante.

¹¹ Sobre el tema, destaca la obra coordinada por González, Luis; "Historia de la Revolución Mexicana"; Tomo 15; "Los días del Presidente Cárdenas" (1934-1940); Edit. El Colegio de México; México, 1981; entre otras.

¹² Ibid.; p. 322.

Irrelevante fué la mención que se hacía sobre desarrollo regional en el Primer Plan Sexenal; sin embargo ello no impidió al gobierno cardenista apoyarlo pero entendiendolo como ya lo señalamos anteriormente: a través de un fuerte y decidido impulso a la actividad sectorial de Reforma Agraria, concretizado con el reparto de tierras, colonización y promoción de la agricultura.

Así pues, el desarrollo regional se entendió como consecuencia de instrumentar programas sectoriales que en este caso correspondían al ramo agrícola. Y es esto último otro fenómeno que caracterizó al proceso de desarrollo regional inclusive hasta la década de los 70.

En síntesis, las acciones que el Gral. Lázaro Cárdenas emprendió para impulsar el desarrollo regional se dieron gracias a un decidido apoyo a las actividades del sector agrícola y que fueron, concretamente, las siguientes:

En principio, el Plan Sexenal 1934-1940 fué un instrumento político que pretendía alentar la participación de los diversos grupos del país, buscando consolidar -en materia de desarrollo regional- los avances revolucionarios mediante la intensificación del reparto agrario. Para ello en 1934 se expidió el Código Agrario con el fin de "ordenar jurídicamente el proceso de la Reforma Agraria, generado por el movimiento armado de 1910 . . ."¹³

"Aunque el Plan Sexenal (1934-1940) no presentaba una política regional explícita, el programa de gobierno avanzaba en ese ámbito" con una serie de acciones específicas como la expedición de la Ley de Crédito Ejidal en 1936 que estableció las bases que crearían el Banco Nacional de Crédito Ejidal.

¹³ Sría. de Programación y Presupuesto; "México: Desarrollo Regional y. . ."; op. cit.; p. 18.

También se crearon una serie de organismos entre los que destacan las Comisiones de la Alta y Baja Tarahumaras en 1936; la de Estudios de Planeación del Valle del Mezquital en 1936; la Intersecretarial de la Mixteca en 1937; y la de Fomento Agrícola y Ganadero del Valle del Yaqui en 1938, las cuales tenían entre sus objetivos la realización de estudios económicos y el impulso al desarrollo de las regiones que abarcaban en su ámbito de acción. Asimismo, destacó en este sexenio la creación de la Dirección de Obras del Bajo Río Bravo en 1936 que pretendía realizar trabajos de contención de los desbordamientos de este.¹⁴

Son dos entonces, las características que debemos señalar para este período que influyeron notablemente en el proceso de desarrollo regional: por un lado, la consolidación del ejecutivo federal como una figura con poderes ilimitados que influiría decisivamente en el rumbo que tendrían las futuras acciones en materia de desarrollo regional y en todos los demás rubros del proceso de desarrollo nacional; y por otro lado, que este proceso fué entendido e impulsado mediante programas sectoriales destacando el reparto de tierras y otros relativos al Sector Agrícola.

Como ya dijimos, el Comité Asesor Especial del Ejecutivo Federal creado en 1935 y que años después fué incorporado a la Secretaría de Gobernación, se encargó a fines del gobierno Cardenista de elaborar lo que sería el Segundo Plan Sexenal 1940-1946 para orientar las acciones del gobierno del General Manuel Avila Camacho.

Manuel Avila Camacho.

Al igual que lo hiciera el Presidente Cárdenas en su momento, M. Avila Camacho sólo consideró del Segundo Plan aquellos elementos que se ajustaban a su propia lista de prioridades, por

¹⁴ Ibid.; p. 19.

lo que este documento tampoco pasó de ser un Plan en el papel, consistente "en su mayor parte en exhortaciones genéricas con muy pocos efectos prácticos."¹⁵

No obstante ello, este segundo documento mostró avances "en términos conceptuales, y sólo conceptuales" con respecto del primero en materia de desarrollo regional; al efecto, Leopoldo Solís¹⁶ hace referencia -del capítulo introductorio del Plan 1940-1946- de dos postulados que bien pueden ser entendidos como políticas para el desarrollo regional: el primero en el sentido de mejorar el sistema federal coordinando las acciones del gobierno central con las emprendidas por los gobiernos estatales y municipales, mediante convenios que se adaptaran a las necesidades y características locales; y el segundo, que establecía como recomendación política, expedir una ley para regular las relaciones entre el gobierno federal y los estados, las facultades para observar los procesos electorales estatales y municipales (locales) y el procedimiento para desconocer una elección o sus resultados.

Como mención relativa al fenómeno centralizador, diremos que "se dejó en manos del Presidente de la República la decisión respecto a el ritmo y las modalidades de ejecución del programa gubernamental"¹⁷, hecho que continuó con la tradición de ver al ejecutivo como el unico promotor y director del desarrollo nacional.

El Plan 1940-1946 "proponía que el proceso de desarrollo alentara una distribución racional de las actividades productivas

¹⁵ Flores de la Peña, Horacio, et. alius; "Bases para la Planificación. . ."; op. cit.; pp. 27-28.

¹⁶ Solís, Leopoldo; "Planes de Desarrollo Económico y Social en México"; Edit. SEP-Diana No. 215; México, 1980.

¹⁷ Flores de la Peña, Horacio, et alius; "Bases para la Planificación. . ."; op cit; p. 27.

en el territorio del país y se crearan las obras de infraestructura que permitieran aprovechar los recursos naturales y estimular la integración de zonas y comunidades rezagadas.¹⁸

Independientemente de la continuidad que pudiera representar el Segundo Plan Sexenal respecto de las acciones realizadas por el gobierno Cardenista, la Segunda Guerra Mundial hizo que sus objetivos y sus "acciones planeadas" fueran modificados y ahora el énfasis se daría al desarrollo del Sector Industrial en México.

Para cumplir con los objetivos del Plan -o de los programas particulares de su gobierno-, Avila Camacho creó varios organismos de los cuales "en materia de desarrollo regional" destacaron el Consejo Mixto de Economía Regional que se encargaría de elaborar estudios socioeconómicos en cada entidad federativa. Habría un Consejo por estado y tendrían carácter consultivo sobre todo en materia agropecuaria sustituyendo con esto a la Comisión de Fomento Agrícola y Ganadero de 1938. En 1942, se estableció la Comisión Federal de Planeación Económica como órgano consultivo con el fin de proponer y realizar programas que atendieran las repercusiones que podría causar el conflicto bélico mundial sobre la economía nacional. También se suponía que la Comisión se encargaría de reunir los datos y cifras relativos a la producción industrial del país para responder a las necesidades de mejorar la información estadística nacional y regional que al ser insuficiente e inexacta impedía realizar acciones públicas y privadas que procuraran el desarrollo nacional. En función de estos mismos objetivos se creó en 1944 la Comisión Nacional para Estudios de los Problemas de México en la Posguerra. Y sólo como mención, añadimos que en el mismo año de 1944 surgió la Comisión de Fomento Industrial como medida para impulsar y coordinar el desarrollo de

¹⁸ Sría. de Programación y Presupuesto; México: Desarrollo Regional y. . .; op. cit.; p. 19.

esta rama que ya se manifestaba fuertemente en nuestro país.

Dentro del marco de la política de "sustitución de importaciones" implementada por el gobierno federal a partir de los años 40 a raíz del conflicto bélico mundial, inició en el país la etapa de franca industrialización. Para nuestros efectos, esta industrialización puede fácilmente verse a través de la relación centro-periferia que guardaban las regiones de México en donde se observó un proceso de extracción de recursos naturales de las regiones periféricas o atrasadas hacia las regiones adelantadas o centrales con el fin de apoyar el crecimiento o desarrollo industrial de estas últimas, dentro de la vertiente de impulso a los polos de desarrollo que a partir de entonces iniciaba.

Esto es, hubo una extensión de lo ocurrido en el proceso de desarrollo regional impulsado mediante la reforma agraria en donde por cierto, se continuó observando un alto grado de desarrollo en las regiones del centro y norte del país dedicadas a la producción para la exportación, el comercio y la industrialización, contrario a las regiones del sur y sureste de México que mostraban una agricultura subdesarrollada, tradicional y de autoconsumo, básicamente.

De esta manera el proceso de desarrollo regional complementó su carácter desigual y desequilibrado manifestado en principio en las disparidades interregionales agrícolas, que se cierra y confirma con el desarrollo de zonas industriales igualmente dispares.

Este fenómeno fuè profundizado cuando el Gobierno de la República impulsó polos de desarrollo o crecimiento industrial seleccionados por él mismo, así como el crecimiento rápido y desordenado de ciudades medias. A partir del proceso de industrialización, el "desarrollo regional" incorpora nuevas zonas que se vieron integradas por los sistema carreteros, de

autotransportes y de comercialización.

En conclusión podemos señalar que, si de mediados de los años 20 hasta principios de los 40 el desarrollo regional fué impulsado con actividades sectoriales vía la reforma agraria, las comunicaciones y los transportes y la colonización, en los primeros años del gobierno Avilacamachista a los anteriores sectores se sumó decisivamente el industrial, quien sería el que normaría las acciones que se llevarían a cabo en cuestión del desarrollo regional a partir de entonces.

Producto de lo anterior fué la concentración del desarrollo en ciertas regiones del país que a su vez condujeron a que en esos polos de crecimiento se concentraran recursos y poder de decisión, teniendo como contraparte una serie de regiones que no contaban con los medios y mecanismos suficientes para impulsar su desarrollo. Este proceso fué provocado y reproducido por el apoyo desigual que el gobierno federal dió a cada región, característica que persistió a lo largo del período en estudio y que estuvo avalado por un débil sistema de planeación y un presidencialismo que -por distintas vías y grados- empezó a determinar el rumbo del desarrollo regional, nacional y sectorial.

Poco trascendentes -o nulas prácticamente- fueron las políticas que el gobierno del General M. Avila Camacho señaló en cuestión de desarrollo regional. De hecho no existió ningún programa que tuviera explícitamente el objetivo de impulsar el proceso en alguna zona del país, y fué hasta el gobierno del Lic. Miguel Alemán cuando se conocieron los primeros programas con atribuciones específicas sobre la materia de nuestro estudio.

Miguel Alemán Valdés.

Como vimos, el fenómeno que caracterizó a los dos planes sexenales (1934-1940 y 1940-1946) fué la ausencia de una

metodología adecuada que fuera capaz de llevarlos a cabo; es decir, ninguno de los dos se tradujo en acciones o programas concretos.

A raíz del "éxito" que tuvo la política de industrialización en el país -gracias a la situación bélica mundial-, la época de la posguerra se caracterizó por observar un "pragmatismo exitoso", pero también por un desorden e indisciplina dentro del sector público derivados de la euforia que se vivió en el empleo del gasto público, provocado esto último precisamente por los óptimos resultados que tuvo la sustitución de importaciones.

Otra consecuencia negativa de ello fué el despilfarro de recursos públicos que a su vez acentuó la desigualdad en el reparto de ingresos y de la riqueza entre los sectores y regiones del país.

Aún cuando sus esfuerzos no se hayan traducido en un Plan de Gobierno, es importante hacer notar que Miguel Alemán inició la tradición de que serían los futuros presidentes de México los encargados de elaborar -o coordinar la elaboración de- el Plan que normaría la actuación de sus gobiernos.

Para tal efecto, como candidato presidencial Alemán "llevó a cabo mesas redondas en más de la mitad de los estados y en todos los centros urbanos de México", en los cuales el candidato discutía con los grupos locales los problemas económicos nacionales, para después analizar los dilemas regionales a los que estos enfrentaban. Desafortunadamente, los resultados de las reuniones "no se tradujeron en ningún cuerpo organizado de política nacional, ni en programas", pero se conservaron como "principal obra de consulta" del ejecutivo en materia de política regional.¹⁹

Sin embargo, se elaboró un documento en sustitución del

¹⁹ Flores de la Peña, Horacio, et. alius; "Bases para la Planificación. . ."; op. cit.; p. 29-30.

Plan Sexenal que fué denominado Proyecto de Inversiones del Gobierno Federal y Dependencias Descentralizadas 1947-1952.²⁰

Este Proyecto fué el primero que programó la inversión gubernamental en los niveles global y sectorial. Contempló los renglones donde el gobierno invertiría sus fondos durante el período que abarcaba, los objetivos y metas precisos que tendría cada programa, así como su tiempo de ejecución, población beneficiada y los empleos generados, entre otros rubros.

Es importante señalar que el Proyecto de Inversiones 1947-1952 era parte de la información que sería entregada al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento con la finalidad de obtener un crédito el cual -sumado a los ingresos propios de la Federación- haría posible realizar inversiones y obras que el Presidente de la República considerara necesarios para la recuperación y desarrollo económicos del país, entre los que destacaba un impulso razonable a la industria para lograr su expansión y diversificación. (La otra parte de esa información consistió en una descripción de las condiciones económicas por las que atravesó el país en los diez años anteriores al Proyecto).

El documento agrupaba la presentación de 595 proyectos en cinco rubros centrales: Agricultura, Ganadería, Silvicultura, Caza y Pesca; Minas, Petróleo y Gas Natural; Industrias; Comunicaciones y Transportes y Administración Pública.

Este Proyecto continuó con la tradición iniciada con los gobiernos anteriores de ver al desarrollo regional como mera consecuencia del impulso que se diera a las actividades sectoriales. En él, ninguna mención específica hubo sobre el

²⁰ Proyecto de Inversiones del Gobierno Federal y Dependencias Descentralizadas 1947-1952; en Sria. de Programación y Presupuesto; "Antología de la Planeación en México 1917-1985", Tomo 2; Ed. SPP-FCE; México, 1985.

proceso que nos ocupa, elaborandose en cambio programas para los cinco ramos o sectores incluidos en el documento, los cuales serian ejecutados en alguna zona del país, según los datos obtenidos y considerados por las dependencias centrales responsables. Esto es, que el desarrollo regional que pudieran promover los programas se subordinaban al desarrollo sectorial pretendido en primera instancia.

Haciendo una revisión del Proyecto de Inversiones para 1947-1952, en función de un desarrollo regional impulsado sectorialmente, encontramos que:

Para el Ramo Agrícola, hubieron un total de 67 proyectos: para el aprovechamiento de corrientes para riego de nuevas áreas y mejoramiento de irrigación en otras, procurando también abastecer de agua potable a diversos poblados, defensa contra inundaciones, saneamiento y drenaje de terrenos y generación de energía eléctrica; se programó implementar un total de 51 proyectos en Obras de Irrigación; y dentro del rubro de Colonización se buscó acomodar el excedente de población rural de regiones densamente pobladas en otras no desarrolladas agrícolamente, para lo cual se contempló un sólo proyecto.

Para el Ramo Industrial se planearon 217 proyectos de inversión, sobresaliendo 95 de ellos dedicados a la promoción industrial y otros 108 encargados de la generación de electricidad en el país. Esto es importante dado el peso que recibirían con los programas para el desarrollo de Cuencas Hidrológicas en México meses más tarde.

Y finalmente el rubro de Administración Pública incluyó proyectos que podrían traducirse en programas de desarrollo regional (y no es que los dos anteriores no se dieran así, sólo que este Ramo en particular se tomó en cuenta la evolución que presentaban los programas de desarrollo regional que se exponen adelante), entre ellos 100 relacionados con la dotación de agua potable y

alcantarillado a ciudades y poblados rurales o urbanos, así como 39 encargados de mejorar las condiciones materiales y sanitarias de puertos y poblaciones fronterizas a través de las Juntas de Mejoras Materiales, entre otros.

Bastará observar dentro del Proyecto, cuál era la localización, ubicación o centro beneficiado por cada inversión para hacer notar el desequilibrio que guardaban en su distribución espacial que se traducía directamente en una desigual distribución e inversión de recursos entre las zonas en que se dividió al país.

Para entonces la Dirección General de Estadística de la Secretaría de Economía Nacional había establecido ocho zonas económicas: Noroeste-Pacífico, Noroeste-Centro, Norte, Oriente, Centro, Sur Pacífico, Sureste Istmico y Sureste Peninsular, que se dividirían en 44 regiones económicas y estas a su vez en 344 distritos.²¹

Nos interesa describir este Proyecto en especial porque es representativo -además de ser el primero- de los programas de inversión puestos en marcha a partir de entonces; y que en nuestro caso son indicativos de la ausencia de una política de desarrollo regional al no incluir algún rubro específico sobre nuestro objeto de estudio.

A principios de 1948, Alemán decretó la creación de la Comisión Nacional de Inversiones dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que tendría como función encargarse de controlar, vigilar y coordinar los presupuestos de los organismos autónomos y empresas estatales, a raíz del despilfarro de recursos al que hicimos alusión párrafos atrás.

²¹ Flores de la Peña, Horacio, et. alius; "Bases para la Planificación. . ."; op. cit.; p. 220.

Este organismo nunca funcionó, al tiempo que el "auge económico" mexicano iba desapareciendo. Más aún, "la fase final de obras e inversiones públicas lanzado por el régimen de Alemán habíase financiado. . . mediante métodos inflacionarios. . ." ²² que en el mediano plazo acarredó graves problemas económicos y sociales poniendo en evidencia los planes, programas y estrategias para el desarrollo puestos en marcha hasta entonces, así como la actuación que haya tenido cada Gobierno de la República en el período.

Los Primeros Programas de Desarrollo Regional en México.

Es difícil señalar porqué los programas para desarrollar las Cuencas Hidrológicas más importantes del país a partir de 1947 son los que se reconocen como los primeros encargados de promover el desarrollo regional en México, entre otras cosas porque ya se habían implementado programas con características similares: que giraron en torno a acciones sectoriales, que se originaron y administraron desde el "centro político-administrativo" del país y que la región donde se implementaron estaba condicionada por las decisiones del ejecutivo o el encargado del ramo, etc.

Suponemos que el hecho de considerar a los Programas por Cuencas Hidrológicas como los primeros con atribuciones específicas sobre el desarrollo regional se debe, básicamente: al perfeccionamiento que se dió en el funcionamiento de la Administración Pública al contemplar la mayoría de los aspectos que deben reunirse para asegurar su éxito (metas, dependencia responsable, recursos, etapas de ejecución, etc.); así como a la variedad de aspectos que ellos contemplaban, pues iban de cuestiones de irrigación hasta la generación de energía eléctrica, caminos, educación, colonización, etc. y también al "relativo" éxito que tuvieron, sobre todo por la duración de las Comisiones encargadas de estos programas.

²² Ibid; p. 32.

Sin aceptar que son estos los primeros programas de desarrollo regional en México a continuación los abordaremos brevemente.²³

Dada la disparidad del desarrollo entre las distintas zonas en las que se dividía al país y a pesar de haberse reorganizado y modernizado la administración pública, persistían problemas que obstaculizaban el progreso de la mayoría de los estados del país entre los que destacaban la polarización del desarrollo, marginación, pobreza, analfabetismo en ciertas regiones, etc.

Fué con el fin de contribuir al desarrollo integral de algunos estados que se pusieron en operación desde 1947 Comisiones Ejecutivas por Cuencas Hidrológicas encargadas de construir grandes obras hidráulicas con objeto de aumentar la productividad del campo, generar más oferta de energía eléctrica y controlar las inundaciones de las corrientes que abarcaban. En el ejercicio de sus funciones, las Comisiones dotaron de infraestructura en transportes y comunicaciones y varios servicios públicos a las comunidades ubicadas en sus respectivas áreas de influencia.

Es así que fueron creadas cuatro comisiones: La Comisión del Papaloapan en febrero de 1947; La Comisión del Tepalcatepec el 14 de mayo de 1947 (esta Comisión se integró a la Comisión del Balsas en 1960); La Comisión del Río Fuerte el 27 de junio de 1951; y La Comisión del Río Grijalba el mismo 27 de junio de 1951.²⁴

²³ Y no lo aceptamos porque entendemos que el Desarrollo Regional tendrá precisamente este carácter cuando se impulse a partir de las características y demandas locales sobre las cuales se planea la realización de programas multisectoriales y responda además a una Política Regional, hecho que no se presentó sino hasta 35 años más tarde.

²⁴ Los acuerdos pueden consultarse en Sría. de Programación y Presupuesto; "Antología de la Planeación. . ."; op cit. T. 2; p. 845 y ss.

"Las Comisiones actuaban como organismos descentralizados, dependientes de la Secretaría de Recursos Hidráulicos²⁵ y, en términos generales, asumían la responsabilidad de las inversiones del sector; se coordinaban en algunos casos con otras Secretarías de Estado y en ocasiones con los gobiernos estatales para la ejecución de proyectos de desarrollo."²⁶

Los elementos más importantes tomados en cuenta y que dieron pie a la creación de esas cuatro comisiones fueron: las continuas inundaciones de los ríos que provocaban graves daños materiales y pérdidas de vidas en las áreas de injerencia siendo urgente la necesidad de construir obras de defensa contra tales inundaciones y de emprender acciones para combatir la insalubridad de las regiones que comprendían; el gran potencial hidrológico de las cuencas que posibilitaba el desarrollo agrícola y la generación de energía, mismos que serían fundamento para el desarrollo industrial en las zonas; que con los logros anteriores y "ya en plena marcha hacia el progreso", contar con "factores conexos" como el impulso a los centros de población y a las vías de comunicación de las zonas, a efecto de alcanzar un desarrollo regional multisectorial y cada vez más integral.

En su conjunto, el objetivo que persiguieron las Comisiones mencionadas era planear, diseñar y construir las obras requeridas para el desarrollo integral de las regiones que comprendían cada una de las cuencas de las que se ocupaban. Para lograrlo, las Comisiones tuvieron "las más amplias facultades" para la planeación, proyecto y construcción de todas las obras relativas al aprovechamiento en riego, desarrollo de energía, ingeniería

²⁵ Con la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado expedida por Miguel Alemán el 7 de diciembre de 1946, la Comisión Nacional de Irrigación (creada en 1926) pasó a ser la Secretaría de Recursos Hidráulicos.

²⁶ Sría. de Programación y Presupuesto; "México: Desarrollo Regional. . ."; op. cit.; p. 19.

sanitaria, vías de comunicación e impulso a los centros de población; así como para dictar todas las disposiciones en materia industrial, agrícola, de crédito y colonización, asuntos agrarios y todo lo que tuviera relación con el desarrollo integral de las zonas que abarcaran las Comisiones.

Por cierto, al entrar en funciones la Comisión Nacional de Inversiones en 1948, las Comisiones del Papaloapan y Tepalcatepec se encontraban entre los organismos sujetos a su control, vigilancia y coordinación y con ello de los proyectos de inversiones que tuvieran programados.

La Comisión del Papaloapan (1947-1986).

Esta Comisión tuvo una extensión total de 45 mil kilómetros cuadrados abarcando zonas de los Estados de Veracruz, Oaxaca e incluso de Puebla.

La Comisión realizó obras importantes como la Presa Miguel Alemán sobre el Río Tonto, la hidroeléctrica Temascal, la ampliación del Ingenio San Cristobal, la fábrica de papel Tuxtepec; construyó también escuelas, mercados, granjas y promovió el desarrollo industrial de la región.²⁷

En materia agrícola, si bien es cierto que la superficie irrigada y la producción -sobre todo de azúcar- aumentaron considerablemente, no ejercieron la atracción de la industria como se esperaba; además de que considerables áreas continuaron sujetas a inundaciones y no se relocalizaron a muchos campesinos desplazados de sus tierras para construir las obras planeadas. Los programas de colonización y crédito agrícola fracasaron con su correspondiente desperdicio de recursos debido a la dirección errónea de la Comisión por no planear ni experimentar acerca de los

²⁷ Ibid.; p. 19.

posibles patrones de cultivo, por un paternalismo exagerado y por las directrices inflexibles impuestas con el crédito.²⁸

Por otro lado, habría que señalar que en materia industrial, la energía generada en la zona no fué utilizada dentro de la Cuenca como se esperaba, sino hasta 1963 cuando en Veracruz se estableció una planta de aluminio, lo que es signo importante que indica la ausencia de una "industria local nueva de importancia"²⁹; mientras que en el ramo de comunicación se construyó desde el inicio de operación de la Comisión un sistema carretero de primera clase a pesar de la "insignificante economía de la región", que reflejó la "falta de planeamiento que caracterizaba a las inversiones de la Comisión durante este período."³⁰

El haber sido esta Comisión la primera en su tipo en México no es casual, ya que el Presidente Alemán originario de la región del Papaloapan pretendió con ella impulsar el "desarrollo integral" de su tierra natal. Incluso, la sede de la Comisión era Ciudad Alemán, una localidad totalmente nueva, cuya construcción fué ordenada por el exgobernador veracruzano y entonces Presidente de la República.

Al concluir Alemán su período gubernamental, esta Comisión recibió menos apoyo del Presidente entrante Adolfo Ruíz Cortines y siguió estando relegada por los siguientes. . . El proyecto dá la apariencia de haber sido una especie de elefante blanco, un monumento a la inhabilidad del gobierno mexicano para planear algo que perdure de una administración a otras futuras, y

²⁸ Barkin, David y King Timothy; "Desarrollo Económico Regional: (enfoque por cuencas hidrológicas de México)"; Edit. Siglo XXI; México, 1986; p. 101-2.

²⁹ Ibid.; p. 104.

³⁰ Ibid.; p. 101.

un ejemplo perfecto del proyectismo, la tendencia a proclamar la intención de realizar grandes proyectos, pero de fracasar para terminarlos con éxito."³¹

En realidad, esta Comisión "nunca tuvo control sobre todos los aspectos del desarrollo económico y social, puesto que otras autoridades gubernamentales continuaron operando en la cuenca" sin tomarla en cuenta o consultarla.³²

Más aún, "el desarrollo comunitario u otras transformaciones sociales, la participación local y regional en la toma de decisión, la articulación de un sistema urbano, recibieron poca o casi ninguna atención", fenómenos que no son sólo particulares a esta Comisión del Papaloapan sino que son totalmente extensivos a las restantes.³³

La Comisión del Tepalcatepec (1947-1960).

Las acciones de este organismo abarcaron una extensión de 18 mil kilómetros cuadrados comprendiendo "ricas regiones" de los estados de Michoacan y Jalisco.

En coordinación con los gobiernos de estos dos estados, la Comisión construyó las hidroeléctricas El Cóbano y Salto Escondido; impulsó también obras de carácter social, de salud y de electrificación.

En realidad, la magnitud y el volúmen de inversión manejados por la Comisión del Tepalcatepec, fué pequeña si la

³¹ Ibid.; p. 103.

³² Ibid.; p. 100.

³³ Stohr B., Walter; "El Desarrollo Regional en América Latina"; Edit. SIAP; Buenos Aires, 1972; p. 186.

comparamos con la anterior del Papaloapan. Sus logros más importantes se dieron en la "promoción" de yacimientos del hierro y del acero en la región, que serían explotados a partir de 1960 cuando esta Comisión fué absorbida por otra con una cobertura más amplia.

En efecto, hacia 1960 surgió la Comisión del Balsas con una extensión de 100 mil kilómetros cuadrados que integró orgánica y territorialmente a la del Tepalcatepec. El nuevo organismo abarcaba los estados de Michoacán, Jalisco, México, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Tlaxcala y una parte del Distrito Federal. Como dijimos, su actividad principal fué la de promover proyectos industriales relativos principalmente al acero, como el complejo Las Truchas; así como construir importantes obras hidráulicas como las presas El Infiernillo y la Villita con la finalidad de generar energía eléctrica y apoyar la irrigación agrícola en gran parte de la cuenca, sin dejar de atender las inversiones con carácter social, realizadas sobre todo en las regiones montañosas del estado de Oaxaca.

Algo importante que debemos remarcar es que "la Comisión del Balsas se convirtió en una especie de grupo de presión en los círculos oficiales para que el complejo de fabricación de acero se estableciera allí y no en otros lugares.

El trabajo hecho por las Comisiones del Tepalcatepec y del Balsas en esta zona ejemplifica tanto el empleo flexible que el gobierno federal ha podido hacer de tales organismos descentralizados con amplios poderes cuya autoridad traspasa fronteras administrativas (y políticas, agregaríamos), como el que una vez establecido tal organismo pretende convertirse en un grupo de presión en favor del desarrollo integral."³⁴

³⁴ Barkin, David y King Timothy; "Desarrollo Económico. . ."; op. cit.; p. 110-11.

Es importante destacar lo señalado anteriormente dado que se trataba de un desarrollo regional exigido por la propia región o zona involucrada, de acuerdo a la potencialidad de sus recursos así como a sus perspectivas y proyectos de progreso integral.

La Comisión del Río Fuerte (1951-1985).

La Comisión atendió un total de 35 mil kilómetros cuadrados, abarcando regiones en los estados de Sinaloa, Chihuahua, Sonora y Durango.

Este organismo tuvo como preocupación central conservar y expandir las áreas de riego en la zona, edificando para ello la Presa Miguel Hidalgo, además de construir el ferrocarril Chihuahua-Pacífico.

Con la construcción de la presa y de varios canales de riego, se aumentó considerablemente la producción de diversos cultivos agrícolas como el azúcar, algodón, tomate, trigo y arroz. Otro objetivo de esta obra hidráulica era el control de inundaciones, finalidad que en principio no se cumplió lo que obligó a agrandar la presa hacia 1962.

Se construyó además una planta generadora de energía eléctrica que ayudó aún más al crecimiento de una próspera región agrícola en el país a través del impulso que dió a la industrialización y tecnificación del agro en la zona.

Papel importante jugaron los ejidos que existían en la Cuenca del Fuerte y zonas vecinas por la contribución que hicieron para el crecimiento de la mayoría de los cultivos comerciales y por haber construido diversas instalaciones con recursos ejidales. Cabe resaltar en este sentido la participación de los beneficiarios e involucrados en el proceso de desarrollo local mediante la aportación de recursos propios para construir obras de beneficio

comunitario.

Con la construcción de aquel sistema ferroviario y de algunas carreteras locales en el área, se contribuyó con determinación a la comercialización de los productos agrícolas de la región, sobre todo a su exportación al mercado norteamericano.

Al controlar la Comisión las inversiones en la zona, fué posible llevar a cabo una planeación urbana en las ciudades más importantes como Los Mochis dotándoles de los servicios públicos básicos como agua potable, drenaje, salud, educación, etc.. Sin embargo las obras complementarias a las realizadas en el rubro hidráulico no se dieron debido a la intervención de la Comisión del Fuerte, sino que fueron hechas por otros organismos públicos, sin que esto haya disminuído su eficiencia.

La principal crítica hecha a este organismo fué que a pesar de haberse creado para promover el desarrollo integral de toda la región, la Comisión sólo actuó en la parte inferior de la cuenca del Río Fuerte -dentro de Sinaloa, sobre todo- concentrando su atención en problemas relativos a la irrigación, la producción agrícola y el control de las inundaciones, haciendo a un lado zonas prácticamente despobladas pero con vasta cantidad de recursos forestales y minerales inexplorados. Este fenómeno fué superado muchos años después y no precisamente por intervención de la Comisión.

La Comisión del Río Grijalba (1951-1985).

Y para finalizar con estas Comisiones por Cuenca Hidrológicas creadas durante el gobierno de Miguel Alemán, tenemos a la Comisión del Grijalba que atendió la región que conforman los ríos Grijalba y Usumacinta, abarcando una extensión de 49 mil 900 kilómetros cuadrados e incluyó zonas de los estados de Tabasco, Chiapas y Oaxaca.

Los logros más importantes de esta Comisión se centraron en la construcción de la presa Malpaso en Chiapas, así como la de una red de comunicaciones en la región; también impulsó la agricultura regional y la colonización en la zona que abarcaba, además de realizar obras de dotación de servicios públicos a las poblaciones del área, sobre todo en cuestión de agua potable.

En sus primeros años, la Comisión realizó una serie de estudios relativos a la zona, para luego darse a la tarea de construir un sistema carretero que comunicara la región con el resto del país, sumándose a ello el proyecto de colonización para el área.

Asimismo, se destinaron recursos para construir obras de drenaje y de defensa contra inundaciones y para impulsar la irrigación y la agricultura tropical en la región. En la práctica, el desarrollo agrícola y el proyecto de colonización tuvieron resultados moderados y no lograron ejercer la atracción de inversiones privadas o públicas esperada.

Se construyó también una planta generadora de electricidad en la presa Malpaso, cuyo servicio fué más aprovechado en las zonas vecinas que en la propia cuenca del Grijalba ya que la energía generada se utilizó más en la región del Golfo de México al establecerse en esta zona complejos petroquímicos, teniendo limitados efectos en la descentralización de la actividad económica programada hacia la región de influencia de la Comisión del Grijalba.

Es importante para nosotros haber hecho esta descripción analítica de cada Comisión para ilustrar aún más el carácter que ha tenido el desarrollo regional en el período : impulsado a través de actividades sectoriales que en estos casos se basó en criterios hidrológicos a partir de los cuales se impulsarían el desarrollo agrícola e industrial y la colonización de distintas zonas del

país, con escasa o nula participación de los sectores regionales o locales.

Por cuanto a la Administración del Desarrollo Regional, podríamos decir que fué un proceso profundamente arraigado a las decisiones del ejecutivo federal dado que las Comisiones estaban sujetas a su control directo con la Comisión de Inversiones y los organismos que la sucedieron.

Es necesario recalcar que estas Comisiones recibieron fuerte impulso por la Administración que las creó, perdiendo presencia y poder en las administraciones públicas siguientes dado que ya no se adecuaban del todo a las prioridades de los gobernantes, evidenciando la falta de continuidad en las actividades desempeñadas por tales Comisiones, fenómeno que puede hacerse extensivo a la mayoría de los proyectos iniciados en cualquier período gubernamental federal.

Además de que con estos organismos es obvio que la Administración del Desarrollo Regional estaba centralizada directamente en el Presidente de la República o indirectamente en alguna dependencia controlada por él, ya fuera la Comisión Nacional de Inversiones, la Secretaría de Recursos Hidráulicos o las propias Comisiones. Señalemos algunas características del Proceso.

La **Planeación** en el ámbito regional fue prácticamente inexistente; los planes y proyectos en cada Comisión fueron elaborados desde el centro político-administrativo del país sin contemplar todos los factores o potencialidades de las zonas que comprendían; así, si bien se hablaba de una planeación regional integral, este carácter no fué alcanzado porque sólo se tomaron en cuenta ciertos recursos haciendo a un lado ricos elementos naturales que bien podrían diversificar el desarrollo o crecimiento económico regional con su consecuente desarrollo social.

Si en la planeación poca actuación tuvieron los sectores locales, en la fase de Organización del desarrollo regional su participación fué aún menor; la gran mayoría de las actividades de las Comisiones se llevaron acabo por disposiciones propias, "coordinando" las inversiones en la zona de acuerdo a su criterio particular y atendiendo, claro, a los lineamientos y a la aprobación de la Comisión Nacional de Inversiones. Pero además, las Comisiones no tuvieron un control total de las inversiones en sus respectivas regiones, ya que al interior de estas seguían actuando otros organismos con carácter nacional y si bien se observó un avance en cuestiones agrícolas, industriales o energéticas, ello no se debió del todo a las Comisiones, sino también por las inversiones que realizaron esos organismos federales de acuerdo a sus respectivas competencias.

Por otro lado, la Dirección fué parcial y limitada porque las Comisiones no contaron con todos los elementos y factores que intervenían en el desarrollo regional, fenómeno evidenciado con el hecho de que otros organismos ya fueran públicos, privados o sociales invertían en la zona paralelamente a ellas; aunque, paradójicamente, tales inversiones debieran estar dirigidas y coordinadas por el ejecutivo federal.

Y finalmente la Evaluación del Desarrollo Regional no fué realizada de acuerdo al Plan o Proyectos establecidos por las Comisiones, sino de acuerdo a contingencias no contempladas, en virtud precisamente, de la ausencia de un adecuado sistema de planeación.

Quizá el principal error de las comisiones fué el haber sido creadas casi espontaneamente con un pobre y debil sistema de planeación y sin contar con programas interregionales viables. Resultado de ello fué que mientras por un lado habian programas para desarrollar ciertas regiones, por otro existían enormes zonas prácticamente des pobladas e inexploradas; además que en última

instancia, los recursos de las regiones atrasadas eran incorporadas al conjunto de la economía nacional favoreciendo normalmente a las "regiones polo" que para entonces se consolidaban.

Sin embargo, estos ejercicios de Planeación o Programas por Cuencas hidrológicas, al igual que los realizados anteriormente y los que se continuarían realizando aún hasta nuestros días, nos indican el carácter político al que responde el proceso de Planeación en nuestro País.

En efecto, estos Programas respondieron evidentemente a intereses particulares del Presidente de México para desarrollar tales regiones o sectores. Pero si entonces empezó a ser evidente esa preeminencia de lo político sobre el carácter técnico o administrativo en la Planeación, en nuestros días esta evidencia se disfraza con la participación social para la integración de Programas o Planes, ya que en última instancia lo planeado sigue rebasándose o ignorándose en función de lo imprevisto y de los reiterados compromisos presidenciales.

El desarrollo regional impulsado por estas Comisiones por Cuencas Hidrológicas contribuyó a aumentar las disparidades interregionales concentrando recursos en ciertas áreas por ser receptoras de cuantiosas inversiones federales y obtener los bienes producidos o explotados en otras, teniendo como contraparte a grandes zonas atrasadas y pobres de las que se extraían recursos para "saciar la sed de desarrollo" de las primeras.

Por último, en noviembre de 1950 surgió la Comisión del Lerma-Chapala-Santiago que fué creada para atender problemas específicos de carácter hidráulico que se presentaban en su zona de influencia; sus acciones se limitaron a formular proyectos sobre el control de inundaciones, irrigación y abastecimiento de agua potable a las localidades.

Es así que se constituyó el organismo regional del Plan Lerma de Asistencia Técnica (PLAT) para realizar estudios y recomendaciones y apoyar la actuación de diferentes dependencias federales en la zona. Básicamente se pretendía con el PLAT introducir las innovaciones técnicas y tecnológicas en la producción agrícola pero sin tomar en cuenta las transformaciones ni participación sociales.

Esta Comisión no pasó de ser más que un organismo de planeación sin referirse a programas de acción concretos, haciendo lento y difícil el logro del desarrollo regional.

El hecho de que no todo el territorio del país pudo atenderse a través de sus Cuencas Hidrológicas como vía para lograr el desarrollo regional y que este proceso no podría ser impulsado sin una decisiva participación de los sectores locales, provocó que el esquema de desarrollo regional a través de Cuencas Hidrológicas fuera abandonado progresivamente.

Adolfo Ruíz Cortínez.

Pocas actividades relativas al desarrollo regional se iniciaron en el gobierno del Presidente Ruíz Cortínez. Las más se dedicaron a continuar los programas por Cuencas Hidrológicas creados durante el gobierno de Miguel Alemán o a impulsar actividades sectoriales -sobre todo industriales- con impactos espaciales específicos.

En 1953, el Presidente de la República ordenó a las Secretarías de Hacienda y de Economía la elaboración de un Plan de Inversiones del Sector Público para el período 1953-1958. Este documento conocido oficialmente como Consideraciones para un

Programa Nacional de Inversiones 1953-1958³⁵ no señala ni entre sus objetivos ni entre sus proyectos de inversión, acciones específicas o explícitas sobre el desarrollo regional.

Los proyectos que comprendió el Programa se referían a renglones económicos; eran inversiones dedicadas a la Agricultura, Ganadería, Silvicultura y Pesca; Minería; Petróleo; Energía Eléctrica; Manufacturas; Industria de la Construcción; Ferrocarriles; y Caminos y Autotransportes. Es decir, rubros con contenido y presentación estrictamente económicos. Lo importante de esto es que no existieron inversiones con carácter eminentemente social, como la dotación de servicios públicos e infraestructura social básica a la población.

Poco hay que decir, pues, de este Programa de Inversiones 1953-1958 con respecto al desarrollo regional en nuestro país.

Sin embargo habrá que anotar que para apoyar la elaboración y operación del Plan, Ruiz Cortínez creó en el mismo 1953 el Comité de Inversiones quien se encargaría de recibir, estudiar y aprobar los programas de inversión que le remitieran las Secretarías de Estado, las Empresas Públicas y los Organismos Autónomos. La resuelta decisión del Comité para examinar esos proyectos y comprobar las actividades de cada órgano, además de preocuparse por programar las inversiones públicas a largo plazo (lo que dificultaba la asignación anual de recursos llevada a cabo por la Secretaría de Hacienda), provocó fricciones entre este Comité de Inversiones y los demás organismos del sector público.

En efecto, el desempeño del Comité creó discrepancias políticas entre él y los otros organismos públicos además de prácticamente enfrentarse a la Secretaría de Hacienda dado que

³⁵ En Sría. de Programación y Presupuesto; "Antología de la Planeación. . ."; op. cit. pp. 649 y ss.

limitaba su actuación en lo relativo a asignación de recursos para los proyectos de inversión. Esta situación llevó a que el Presidente dispusiera en octubre de 1954 la transferencia del Comité a las oficinas del Ejecutivo Federal ³⁶ con lo cual la planeación y programación de las inversiones públicas debería estar coordinada y aprobada directamente por el Presidente de la República, centralizándose aún más las tareas de conducción del desarrollo nacional, sectorial y regional.

El impulso al desarrollo regional mediante inversiones sectoriales siguió siendo característico con la ahora denominada Comisión de Inversiones. Un fenómeno interesante es que en su propósito de comprobar los informes que recibía, la Comisión enviaba a sus técnicos en recorridos de trabajo; estos viajes de inspección además de realizarse para analizar el impacto social y económico de las inversiones, "desempeñaron un útil papel adicional al servir como fuente directa de información para la Presidencia sobre los problemas económicos mas urgentes de las diversas regiones". Sin embargo, en la fase de elaboración del presupuesto preliminar "entran fuertemente en juego consideraciones políticas, en especial por lo que se refería a los compromisos de la presidencia con respecto a los intereses regionales y locales, a propósito de la pronta terminación de ciertos proyectos o a la expansión de determinados programas regionales de inversión."³⁷

En materia regional, durante el gobierno de Adolfo Ruiz Cortínez se realizaron acciones para fomentar el desarrollo de los estados de la República. Así, en 1956 se estableció en Jalisco la Comisión para el desarrollo de la Costa de Jalisco, con el fin de

³⁶ Diario Oficial de la Federación; "Acuerdo que dispone que la Comisión de Inversiones dependerá directamente del Presidente de la República"; 29 de octubre de 1954.

³⁷ Flores de la Peña, Horacio, et. alius.; "Bases para la Planificación. . ."; op. cit. p. 36.

planear y promover el desarrollo integral de la zona coordinando los esfuerzos y recursos federales, estatales y privados. Y "se crearon Comisiones de Fomento y Desarrollo Económico en cada estado" para impulsar el crecimiento industrial en cada uno de ellos.³⁸ Poco se sabe de los resultados que se obtuvieron con la puesta en marcha de estos organismos.

Hacia 1956, la Comisión de Inversiones elaboró un Plan de Inversiones para el período 1957-1958, que al igual que la mayoría de los ejercicios de planeación y programación de las inversiones públicas realizadas en el régimen de Ruiz Cortínez, no tuvo mayores implicaciones en el desarrollo regional en nuestro país.

Adolfo López Mateos.

El hecho más importante en este sexenio con respecto al desarrollo regional y al nacional, fué la creación en 1958 de la Secretaría de la Presidencia³⁹ quien se constituyó en la dependencia más importante para la coordinación de la política económica nacional además de servir de nexo entre la Presidencia y los demás organismos públicos federales.

Para nuestros propósitos este fenómeno es importante dado que a partir de entonces el impulso al desarrollo regional será un objetivo central y explícito del Gobierno de la República a través de la actuación de una dependencia central que a la postre se convertiría en una de las más importantes dentro de la Administración Pública Mexicana. Entre los objetivos de esta nueva dependencia destacaba "proyectar el fomento y desarrollo de las regiones y localidades que le señale el Presidente de la República,

³⁸ Sría. de Programación y Presupuesto; "México: Desarrollo Regional. . ."; op. cit.; p. 21.

³⁹ Diario Oficial de la Federación; "Ley de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos"; 24 de diciembre de 1958.

para el mayor provecho general."

A mediados de 1959, se promulgó un Acuerdo del Ejecutivo que instruía a todas las dependencias y organismos públicos federales a presentar a la Secretaría de la Presidencia su Programa de Inversiones para 1960-1964, atendiendo preferentemente a la redistribución del ingreso, a la sustitución de importaciones y a impulsar las regiones menos desarrolladas del territorio nacional⁴⁰. A pesar de lo anterior, esta disposición ningún efecto tuvo en cuanto al surgimiento de programas de desarrollo regional específicos.

En julio de 1961, en un Acuerdo Presidencial⁴¹ se estipuló que todos los organismos públicos federales deberían redoblar esfuerzos para lograr el desarrollo económico y social del país con el fin -entre otros- de planear el desarrollo integral de las regiones o localidades y promover la coordinación de actividades de las dependencias del sector público entre sí y con los gobiernos estatales y municipales. Meses más tarde, en marzo de 1962 se creó una Comisión Intersecretarial⁴² bajo responsabilidad de las Secretarías de Hacienda y de la Presidencia, con la finalidad de elaborar programas nacionales de desarrollo económico y social a corto y largo plazos. Estas acciones las enunciamos con fines indicativos, puesto que ningún resultado específico y práctico tuvieron en materia de desarrollo regional y que ayudan a demostrar el "proyectismo" del que hicimos referencia párrafos atrás.

⁴⁰ Flores de la Peña, Horacio, et. alius.; "Bases para la Planificación. . ."; op. cit.; p. 44.

⁴¹ Diario Oficial de la Federación; "Acuerdo Presidencial a las Secretarías y Departamentos de Estado para acelerar el Desarrollo Económico del País con base en criterios de Planeación integral"; 7 de julio de 1961.

⁴² Diario Oficial de la Federación; "Acuerdo Presidencial para crear la Comisión Intersecretarial"; 18 de marzo de 1962.

Y para seguir ilustrando esta tendencia de los gobiernos mexicanos a elaborar planes y proyectos con muy pocos efectos prácticos, basta señalar que en 1960 y continuando con el esquema de desarrollo regional impulsado por cuencas hidrológicas, se creó la Comisión del Pánuco quien al igual que la del Lerma-Chapala-Santiago de 1950 sólo hacía estudios y recomendaciones a otros organismos que invertían recursos en la zona. Y también destaca aquel famoso por -paradójicamente- desconocido Plan de Acción Inmediata para 1963-1965 del que poco se supo en su momento respecto de su contenido e instrumentación misma.

Pero en 1962, la Dirección de Planeación de la Secretaría de la Presidencia formuló "un programa de desarrollo regional destinado a la Península de Yucatán, preparandose también otro plan regional para la parte sur del país (Chiapas, Tabasco y algunas porciones de Oaxaca y Veracruz)", aunque poco se puede opinar acerca de ellos puesto que no se conocieron fuera de la Secretaría. Al parecer "el programa de desarrollo para Yucatán sirvió como base en las negociaciones del crédito que el Banco Interamericano de Desarrollo concedió a México a principios de 1962."⁴³

Destaca asimismo la puesta en marcha del Programa Nacional Fronterizo en 1961 para impulsar el desarrollo urbano en las principales ciudades de la región en coordinación con sus respectivas Juntas de Mejoras Materiales, a efecto de realizar inversiones complementarias destinadas al fomento y desarrollo industrial por ser actividades inminentes en la zona.

Como mencionamos en su oportunidad, el proceso de industrialización en México empezó a recibir un fuerte impulso en la década de los 40' lo cual, visto con enfoque regional, contribuyó a desarrollar determinadas zonas del país. El proceso

⁴³ Flores de la Peña, Horacio, et. alius.; "Bases para la Planificación. . ."; op. cit.; p. 45.

llevó a concentrar las actividades industriales y productivas principalmente en 3 ciudades: México, Guadalajara y Monterrey.

A partir de 1951 se destinaron una serie de inversiones para la construcción de parques y ciudades industriales en varias regiones del país para promover un desarrollo regional más equilibrado así como para lograr un crecimiento urbano armónico y ordenado. Sin embargo este proyecto tuvo efectos limitados ya que era difícil romper con la tendencia concentradora peculiar de aquellas 3 ciudades y porque en otras zonas no existía una infraestructura urbana, social y productiva básicas.

Una vez configurado el esquema o distribución regional en México donde existían (y existen) zonas agrícolas desarrolladas y tradicionales, así como zonas industriales avanzadas y atrasadas, podemos deducir que más que una Administración del Desarrollo Regional, existía un fenómeno de localización espacial -muchas veces irracional- de la actividad económica sectorial, lo que a su vez se tradujo en una concentración espacial del desarrollo en pocas zonas, versus una amplia y generalizada localización del subdesarrollo en el territorio nacional.

Gustavo Díaz Ordaz.

Con objeto de establecer las directrices que normarían el funcionamiento del sector público y del privado en lo concerniente al desarrollo nacional, se elaboró el Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970 que fué complementado con un Programa de Inversiones Públicas para el mismo período. .

Del Plan, cabe resaltar su objetivo central que fué el atenuar y corregir los desequilibrios en el desarrollo tanto entre

las regiones como entre los sectores de la actividad económica.⁴⁴

Resulta reiterativo decir que de estas disposiciones no surgió algún programa o acciones relativas al desarrollo regional para el período. Las más continuaron impulsando los trabajos de las Comisiones por Cuencas Hidrológicas iniciadas tres sexenios atras aunque sin la misma intensidad que en un principio. En esta administración, al igual que las anteriores, los esfuerzos por impulsar la industrialización en México fueron la "batuta" que dirigió el "concierto del desarrollo regional en México."

Efectivamente, el impulso de las actividades del ramo industrial y de los otros sectores de la economía localizadas en ciertas zonas del país, eran normalmente entendidas como estrategias acertadas para promover el desarrollo regional. En ese sentido se establecieron parques y ciudades industriales en la zona norte del país, en Queretaro, el Valle de Cuernavaca y de manera importante la Siderúrgica Las Truchas en 1968. Pero fué la región norte quien más apoyo recibió del gobierno federal para industrializarse.

Si el proceso de industrialización se dió fuertemente en las regiones centro y norte del país, fué en estas mismas zonas donde se observaba un mayor progreso y desenvolvimiento en el ramo agrícola debido al apoyo que recibieron con importantes créditos públicos y recursos privados y sociales. Este proceso terminó por consolidar regiones atrasadas y regiones desarrolladas en el país dependiendo del papel o la importancia que les hayan asignado en las inversiones sectoriales prácticamente desde la conclusión del movimiento revolucionario de 1910.

"Hasta el fin de esta administración, no era posible

⁴⁴ Solís, Leopoldo; "Planes de Desarrollo. . ."; op. cit.; p. 81.

hablar de una estrategia que hubiese tenido como finalidad concreta, el promover e impulsar el desarrollo regional, sino más bien, se habían implantado algunas políticas de planeación a nivel sectorial y a escala nacional."⁴⁵

Es necesario aquí, hacer un alto para remarcar las particularidades que caracterizaron al desarrollo regional, las políticas o estrategias que lo impulsaron así como de la Administración que observó durante el período descrito.

Como hemos visto, el desarrollo regional fué impulsado a través de actividades propiamente sectoriales primero relacionadas a cuestiones agrícolas para complementarse después con actividades de promoción y fomento industrial. Todo este proceso estuvo administrado desde el centro político, administrativo y económico del país, sintetizado en la figura del Presidente de la República.

Esta promoción -desigual promoción-, trajo consigo la estructuración de regiones avanzadas y zonas atrasadas que provelan de todo tipo de recursos a las primeras, provocando un proceso de Desarrollo Regional desigual, concentrado y polarizado. A ello se sumó una Planeación débil y trunca que sólo llegaba al Proyectismo fácilmente superado por consideraciones e intereses políticos o económicos que tenían sus raíces en la Presidencia de la República, determinando con ello el rumbo del proceso que nos ocupa, tal como aún sucede.

Este breve y resumido apunte es necesario dado que con el nuevo gobierno de Luis Echeverría, tales actividades sectoriales ya no serían sino complementarias para la Administración del Desarrollo Regional al crearse durante este período organismos

⁴⁵ "Descentralización y Planeación del Desarrollo Regional", en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal No. 10-11; op. cit. p. 249.

encargados explícitamente de impulsar el proceso en nuestro país, como los Comités Promotores del Desarrollo en cada entidad federativa (COPRODES) con los cuales el Desarrollo Regional en México tomaba un nuevo rumbo.

Mucho tiene que ver este fenómeno con la redefinición del concepto de región dentro de la Administración Pública Mexicana: Hasta esta etapa se le veía indistintamente y sin precisar específicamente sus fronteras; lo mismo era la suma de zonas de varios estados, que uno de estos o parte específica de los mismos, todas definidas en función de la actividad económica susceptible de desarrollar en ellas. Pero con el gobierno de Luis Echeverría, los criterios se irían unificando paulatinamente hasta llegar a identificar a cada estado como una región específica y construir a partir de ellos los programas de desarrollo regional en esa administración.

Pero estos cambios en las estrategias y políticas en la Administración del Desarrollo Regional no fueron tajantes ni súbitos. Fue un proceso progresivo y paulatino cuya evolución observamos hasta hoy día.

Luis Echeverría Álvarez.

Al iniciar su mandato, el Presidente Echeverría ordenó a la Comisión de Inversión-Financiamiento creada por Díaz Ordáz en 1965, la elaboración del Programa de Inversión-Financiamiento del Sector Público Federal 1971-1976, en el cual se plantearon las estrategias y políticas que tratarían de disminuir los desequilibrios sociales, sectoriales y espaciales del desarrollo.

Por lo que respecta a este último aspecto, se establecieron como líneas de acción para lograr el desarrollo regional : a) la redistribución del ingreso favoreciendo a los habitantes de las regiones más atrasadas; b) la apertura de tierras

para hacerlas producir; y c) la descentralización de las actividades económicas de las grandes ciudades, mediante la modernización de la agricultura, la promoción de las agroindustrias, la generación de nuevos empleos, la colonización de regiones con baja densidad demográfica y la creación de polos de desarrollo en zonas prioritarias.

Con la finalidad de impulsar el desarrollo regional se llevaron a cabo diversas acciones que pueden clasificarse en dos grupos: las que tenían un carácter sectorial, proceso heredado de los anteriores ejercicios sobre el tema; y las de carácter esencialmente regional, innovadoras en sus estrategias, administración e instrumentos, encabezadas por las que crearon los Comités Promotores del Desarrollo Estatal (COPRODE's).

Si bien fueron las acciones sectoriales quienes en número continuaron dominando el panorama, los logros a largo plazo que las segundas alcanzaron demuestran que la nueva estrategia de desarrollo regional basada en acciones intersectoriales demandadas por cierta región o estado, era la más viable y la que -por se- debería denominarse Administración del Desarrollo Regional.

De esta manera, respecto del desarrollo regional impulsado mediante proyectos y programas sectoriales corresponden infinidad de esfuerzos de los que señalaremos los más importantes.

Varios organismos con sus respectivos programas fueron creados para aprovechar los recursos naturales del país así como para estimular el desarrollo e integración territorial de las regiones más atrasadas y continuar impulsando el proceso de industrialización. Se exigía para ello la evaluación regional, la coordinación entre autoridades y dependencias participantes y la promoción de la participación social en las tareas del desarrollo regional, que sin duda era nuevas categorías para el proceso. Destacan a este respecto el surgimiento de la Comisión Nacional de

Zonas Áridas (1970), la Comisión Intersecretarial para el Fomento Económico de la Franja Fronteriza Norte y la de las Zonas y Perímetros Libres (1972), así como las Comisiones Coordinadoras para el Desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec (1972), de Puertos (1970), de la Industria Siderúrgica (1972) y la de Política Industrial del Sector Público (1975).⁴⁶

En atención a la línea de acción relativa a la descentralización económica regional indicada por el Programa de Inversión-Financiamiento 1971-1976, en 1971 se emitió un decreto que pretendió impulsar la descentralización industrial reubicando geográficamente las instalaciones fabriles para equilibrar el esquema del desarrollo regional en nuestro país.

A este mismo impulso sectorial respondió la creación y promoción de organismos y acciones que apoyaron el progreso y bienestar de los grupos indígenas residentes en dispersas y alejadas regiones del territorio nacional, tales como el Centro Coordinador para el Desarrollo de la Región Huicot en noviembre de 1971, el Centro Coordinador Indigenista de la Región Maya en septiembre de 1971, el Centro Coordinador Indigenista de las Regiones Tzeltal, Tzotzil, Tojolabal y Lacandona en septiembre de 1971 y el Centro Coordinador de la Región Mixe en septiembre de 1972. Estos organismos indicaron "principios para la formulación de programas" a llevarse a cabo en estas zonas obras como caminos de acceso, introducción de energía eléctrica y radiocomunicaciones, tiendas CONASUPO, construcción de centros de salud, sistemas de agua potable y otros aspectos de infraestructura urbana y productiva.⁴⁷

⁴⁶ Sría. de Programación y Presupuesto; "México: Desarrollo Regional. . ."; op. cit., p. 21.

⁴⁷ González Salazar, Gloria; "Aspectos recientes del Desarrollo Social de México"; Ed. UNAM; México, 1983; p. 174.

Para el Desarrollo Regional merece atención especial dentro de las acciones impulsadas sectorialmente la puesta en marcha en 1973 del Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), cuyos objetivos fueron impulsar el desarrollo rural en áreas seleccionadas, aumentar la producción agropecuaria y diversificar las fuentes de empleo e infraestructura social en aquellas regiones marginadas del país.

Es importante señalar este programa por separado ya que al evolucionar en su funcionamiento, se constituyó más adelante en una "modalidad programática" a través de la cual el gobierno federal impulsaría el desarrollo regional o estatal al surgir tres años después los Convenios Únicos de Coordinación (CUC).

Figura pilar en las políticas y estrategias de desarrollo regional, fué la creación en junio de 1971 del primer Comité Promotor del Desarrollo (COPRODE) que vino a cambiar radicalmente las formas de impulsar el proceso que ahora nos ocupa en México. Ante las necesidades de enfrentar los desequilibrios regionales, de promover la participación activa y coordinada de los sectores público, social y privado para impulsar el desarrollo socioeconómico de los estados/región y de crear un instrumento que canalizara aquella participación, el gobierno federal inició en junio de 1971 la creación de los Comités Promotores del Desarrollo en cada una de las entidades federativas que entonces conformaban la Nación.

Los COPRODE se encargarían de elaborar planes y programas estatales, apoyar los programas federales de desarrollo regional y continuar impulsando la descentralización económica en todo el territorio nacional. Para ello, los Comités aplicaron "técnicas programático-presupuestales" a efecto de coordinar las actividades de las dependencias federales que tuvieran más relación con la solución de problemas estatales. Es decir, los desajustes en las regiones urgían de la coordinación y actuación intersectorial para

ser solucionados, que es principio básico del proceso de Administración del Desarrollo Regional.

Al surgir los COPRODE tenían un carácter exclusivamente federal aunque con importante participación de los gobiernos estatales y municipales. Los primeros en crearse se localizaron en estados con una acentuada marginación y un escaso desarrollo: el 23 de junio de 1971 se creó por decreto el COPRODE Yucatán, al que siguieron los de Oaxaca (marzo de 1972), Chiapas (octubre de 1973), Durango (noviembre de 1973), Sonora (noviembre de 1973), Nuevo León (enero de 1974), Guanajuato (enero de 1974), Territorio de Quintana Roo (abril de 1974), Queretaro (abril de 1974), etc., hasta sumar 23 Comités Promotores del Desarrollo en enero de 1975.⁴⁸

Posteriormente, en 1973 se decidió que los COPRODE no sólo eran útiles para los estados más atrasados sino que podían servir para superar la marginación social y económica que prevalecía en distintos grados o sectores en cada entidad federativa, coordinando las actividades del sector público federal y estatal e institucionalizando "las tareas de programación del desarrollo regional con la participación de los diversos sectores sociales."⁴⁹

Para los COPRODE establecidos hasta mayo de 1974 fué vital el acuerdo publicado en esos días⁵⁰ para programar las inversiones federales por entidad federativa, dado que facultó a los gobiernos estatales para formular y enviar al ejecutivo federal

⁴⁸ Ruíz Dueñas, Jorge; "Visión General de la Planeación en México"; en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, No. 10-11; op. cit., p. 171.

⁴⁹ "Descentralización y Planeación del Desarrollo Regional"; en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, No. 10-11; op. cit., p. 250.

⁵⁰ Diario Oficial de la Federación; Acuerdo de Programación de Inversiones Federales por Entidad Federativa; 29 de mayo de 1974.

su propuesta particular para el programa de inversiones federales que ellos considerasen prioritarios para su propio estado. Con esto, se buscaba que el Presidente de la República contara con mayores elementos de juicio para asignar racional y objetivamente los recursos a ser invertidos en cada región/estado.

El 28 de enero de 1975 por Decreto Presidencial⁵¹ se dispuso la creación de COPRODES en aquellos estados donde aún no existían y se modificaron también los ya establecidos con el fin de hacer más uniformes y homogéneas sus estructuras y sus atribuciones. Así, todos los Comités fueron regulados por esta disposición jurídica, buscando hacer más eficaz su ejercicio mediante el uso de modalidades de inversión y criterios similares. Con el decreto de 1975, además, los COPRODE se constituyen ya como organismos públicos dotados de personalidad jurídica y de patrimonio propios⁵², esto es, como figuras federales descentralizadas para el desarrollo regional, que es otro principio básico de la Administración del Proceso.

En el afán de mejorar este novedoso y a la vez eficaz esquema de Administración del Desarrollo Regional, el mismo 28 de enero de 1975 se publicó el Decreto con el que se creó la Comisión Nacional de Desarrollo Regional⁵³. Este nuevo organismo con nivel de Dirección dentro de la Secretaría de la Presidencia se encargaría de la coordinación orgánica de los Comités Promotores

⁵¹ Diario Oficial de la Federación; Decreto por el que se crean los Comités Promotores del Desarrollo Socio-económico de los estados de Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Puebla, Quintana Roo, Tamaulipas y Veracruz; 28 de enero de 1975.

⁵² "Descentralización y Planeación del Desarrollo Regional"; en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, No. 10-11; op. cit.; p. 250.

⁵³ Diario Oficial de la Federación; Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Desarrollo Regional; 28 de enero de 1975.

del Desarrollo que para entonces se habían establecido en todas las entidades federativas.

Sus funciones principales eran: elaborar programas de desarrollo regional, opinar sobre las propuestas anuales de inversión presentadas por los COPRODE, coordinar y hacer compatibles las inversiones federales con las locales y recomendar a los COPRODE acciones congruentes con las políticas de desarrollo regional y nacional.

Con la publicación de la Ley General de Asentamientos Humanos en mayo de 1976, este organismo pasó a denominarse Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano por lo que a sus funciones originales se añadieron otras relativas a la regulación del desarrollo urbano, asentamientos humanos y zonas conurbadas, entre otros.

"Quedó así integrado un sistema nacional de Desarrollo Regional constituido por dicha Comisión (de Desarrollo Regional) y los Comités Promotores (COPRODE's), en los que han sido definidos los mecanismos de coordinación necesarios para lograr, con la participación de los niveles de gobierno señalados y los sectores idóneos de la población, una mejor perspectiva para avanzar en la política económica y social" en los ámbitos regional/estatal y nacional.⁵⁴

La Administración del Desarrollo Regional sufre con esta evolución un cambio sustancial ya que empezó a asumir el concepto que realmente le corresponde: planearse, organizarse, dirigirse y evaluarse de acuerdo a las necesidades y potencialidades regionales, atendiendo -no subordinado- a criterios nacionales y coordinando la actuación de todos los sectores y niveles de gobierno que tuvieran injerencia en el proceso. El desarrollo

⁵⁴ González Salazar, Gloria; op. cit, p. 178.

regional comenzaba a adquirir en nuestro país una definición más objetiva y precisa.

Podría verse como arbitrario el hecho de considerar a cada entidad federativa como región (estado/región), pero ello tiene una justificación válida dado que era necesario unificar criterios y fronteras para respetar los límites y ámbitos de acción de los niveles de gobierno que conviven en el país y no ignorarlos o pasarlos por alto como sucedía con el esquema sectorial característico en la mayor parte del período estudiado.

José López Portillo.

Con López Portillo haremos un poco de lado en nuestro trabajo las actividades sectoriales promotoras del desarrollo regional para centrarnos en el estudio de este proceso a través de las actividades iniciadas en el gobierno de Luis Echeverría y que siguieron mostrando notables mejoras.

Para empezar, en diciembre de 1976, a pocos días de asumir la Presidencia de la República, José López Portillo decretó la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal⁵⁵; este hecho es significativo por dos consecuencias: en sustitución de la Secretaría de la Presidencia se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto la cual se encargaría de planear y programar el desarrollo nacional, regional y sectorial en nuestro país.

Esta nueva dependencia además de recabar los datos para la elaboración de los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social, se encargaría también de programar obras y sistemas y determinar su aprovechamiento, además de proyectar el fomento y desarrollo de las regiones y localidades

⁵⁵ Diario Oficial de la Federación; Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 29 de diciembre de 1976.

que le señalara el Presidente de la República para el mayor provecho general.

Otro resultado interesante fué la puesta en marcha de un programa de reforma de la Administración Pública Federal para hacerla más "eficaz y eficiente"; en este marco, la Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano pasaría a ser parte de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

A la par, el esquema de desarrollo regional iniciado en el gobierno Echeverrista se mejoraba paulatinamente. En este período se creó la vertiente de impulsar el desarrollo regional más armónica y equilibradamente, mediante un proceso que fortalecería la capacidad económica y administrativa de los gobiernos estatales.

Dijimos arriba que nos centraremos en el desarrollo regional impulsado a través de los COPRODE porque ya dentro de la nueva Dependencia habría una unidad administrativa encargada exclusivamente de ellos y del proceso en sí mismo, que sería la Dirección de Desarrollo Regional.

En 1976 se retomó la concepción de la anterior administración en el sentido de identificar a cada entidad federativa como una región específica, complementándose de esa manera los esfuerzos realizados en materia de desarrollo regional con los de fortalecimiento del federalismo en México.

En este sentido las Comisiones y Programas de desarrollo regional que abarcaban varios estados mediante un impulso marcadamente sectorial empezaron a desaparecer, ya que interferían en el ejercicio de las atribuciones de los gobiernos estatales y municipales. Con lo anterior se replanteó la forma de impulsar el desarrollo regional en nuestro país, tomando en cuenta la existencia de estados y municipios a quienes se desconcentrarían y descentralizarían atribuciones y recursos para hacerlos capaces de

administrar su propio desarrollo atendiendo las políticas que señalara el gobierno federal.

La primera acción llevada a cabo en tal sentido fué la creación en 1976 de los Convenios Unicos de Coordinación⁵⁶, mismos que se constituyeron como el canal a través del cual se concertarían las acciones entre los gobiernos federal, estatal y municipal, además de constituirse como instrumento fundamental por el que los gobiernos locales empezarían a involucrarse directamente en la promoción del desarrollo económico y social de sus regiones.

Los Convenios Unicos de Coordinación (CUC) tenían como objetivos centrales fortalecer el federalismo e impulsar el desarrollo de las regiones/estado del país, continuar con la descentralización del quehacer público alentando la participación local en las tareas del desarrollo, impulsar y fortalecer la administración del desarrollo estatal/regional en las propias entidades federativas, fortalecer las finanzas públicas de estas últimas y alentar el crecimiento económico y el bienestar general en las regiones.

La coordinación para el desarrollo regional entre federación y estados se concretó en las 31 entidades federativas, siendo los CUC operados por cada uno de los Comités Promotores del Desarrollo Estatal.

Para cumplir sus objetivos los Convenios Unicos de Coordinación incluían tres modalidades programático-presupuestales: Los Convenios comenzaron a implementarse en 1977 coordinando Programas de Inversión para ejecutar obras de infraestructura económica y social en los estados, por lo que 14 programas de este

⁵⁶ Diario Oficial de la Federación; Acuerdo por el que el Ejecutivo celebrará Convenios Unicos de Coordinación con los ejecutivos estatales; 6 de diciembre de 1976.

tipo se descentralizaron a los gobiernos locales; en 1978 esta modalidad cambió de denominación para llamarse Programas Estatales de Inversión (PEI) que eran programas de inversión federal descentralizados a los gobiernos estatales junto con sus respectivos recursos financieros autorizados, para que fueran las propias autoridades locales quienes los ejecutaran y administraran de acuerdo a normas dictadas por las dependencias federales originalmente encargadas de ellos.

La segunda modalidad, los Programas Sectoriales Concertados (PROSEC), eran aquellos que estando a cargo de alguna dependencia sectorial federal requerían de la colaboración de los gobiernos estatales para realizar sus acciones y cumplir con sus objetivos institucionales tomando en cuenta los impactos que causarían en determinadas regiones del país.

Y la tercera modalidad que conformó a los CUC fueron los Programas de Desarrollo Estatal (PRODES), los cuales al integrar las acciones de los gobiernos federal, estatal y municipal, junto con la de los grupos privado y social, pretendía formular y administrar proyectos específicos con el fin de impulsar el bienestar social de las regiones, la productividad y los sectores que los propios estados consideraran prioritarios.

Posteriormente se fueron incorporando a las modalidades de acción de los CUC programas y estrategias con carácter sectorial, de los cuales destacan el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), el Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER) y el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR). Estos programas pretendían actuar en regiones especiales determinadas por factores sectoriales. Así, en 1977 el COPLAMAR que se constituía como una estrategia multisectorial con la cual el gobierno federal respondía a los diversos problemas de las regiones deprimidas del país, se incorporó a los CUC con el objeto de dotar a los grupos marginados de los mínimos de bienestar, promover su

participación en la producción y apoyar el incremento del número de empleos en cada región especial. "Dentro de sus principales acciones realizadas para lograrlo destacan los convenios: IMSS-COPLAMAR, CONASUPO-COPLAMAR, SEP-COPLAMAR, SAHOP-COPLAMAR y otros donde los gobiernos locales se comprometieron a participar en la ejecución de sus programas." Cabe señalar que la Coordinación General de este Plan funcionó hasta 1983.⁵⁷

En el mismo año de 1977 el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural creado en 1973 amplió su esfera de acción hacia tareas de desarrollo comunitario en aquellas localidades con mayor población procurando su desarrollo "autosostenido" con un enfoque multisectorial y más descentralizado. A raíz de lo anterior y para extender su universo de acción cambió su denominación por Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER). Al igual que el Sistema COPLAMAR, en 1980 el PIDER fué integrado a los CUC con el fin de que promovieran el desarrollo autosostenido de las regiones rurales del país coordinando en su seno la participación de los gobiernos federal y estatal y las acciones que emprendieran las comunidades involucradas en el proceso de desarrollo.

Otras acciones afines y que paulatinamente se incorporaron a los CUC fueron las que llevó a cabo una Comisión dependiente de la Secretaría de Hacienda con el fin de elaborar un **Programa para el Fortalecimiento Municipal** entre mayo y noviembre de 1978. Estas actividades si bien no se reflejaron inmediatamente en un programa de acción definitivo, si fueron retomadas años más tarde por el futuro gobierno al impulsarse la Reforma y el Fortalecimiento de los Municipios en México.

⁵⁷ Nuñez Jiménez, Arturo; "Aspectos Administrativos e Institucionales del Desarrollo Regional en México", en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, No. 10-11; op. cit., p. 92.

Como dijimos, estas modalidades, programas y acciones que incluían los Convenios Unicos de Coordinación eran descentralizadas del gobierno federal para apoyar a los gobiernos locales en su proceso de desarrollo, siendo los COPRODE el marco en que se convendrían y operarían. Para entonces, los objetivos de estos Comités Promotores del Desarrollo seguían siendo: incrementar las fuentes de trabajo y el nivel de empleo productivo en cada estado, promover y coordinar las acciones de los tres niveles de gobierno en materia de desarrollo regional, integrar criterios y esfuerzos del gobierno federal procurando que la planeación del desarrollo regional tuviera importante incidencia en la configuración de los planes nacionales sucesivos y promover una activa participación de los organismos gubernamentales y de la población misma en el proceso de desarrollo regional.

En 1979 y atendiendo la existencia de los COPRODE y de los CUC, la Secretaría de Programación y Presupuesto propuso una metodología única para que cada entidad federativa elaborara su propio Plan de Desarrollo adaptado a las particularidades estatales/regionales. Efectivamente, los importantes avances que se observaron en el funcionamiento de los CUC's y COPRODE's posibilitaron que las delegaciones regionales de las dependencias y entidades federales asesoraran y apoyaran a los gobiernos de cada estado para que estos elaboraran sus respectivos **Planes Estatales de Desarrollo (PLADES)**.

A raíz de lo anterior y para continuar con la vertiente de promover el desarrollo regional a través de un fuerte apoyo a los estados mediante la coordinación intergubernamental e intersectorial y alentando la participación de todos los grupos sociales involucrados en el desarrollo local, fué que en 1981 los Comités Promotores del Desarrollo fueron sustituidos por Comités

de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE).⁵⁸

Para esas fechas se habían puesto en marcha el **Sistema Nacional de Planeación** donde se señalaban las cuatro vertientes fundamentales que este proceso adoptaría: la **obligatoria**, establecida para todo el sector público; la **coordinada**, considerada para la negociación y coordinación entre organismos federales con los gobiernos locales; la **inductiva**, estipulada para dirigir las actividades privadas y sociales de acuerdo a la política económica; y la de **concertación**, incluida para que los sectores privado y social asumieran sus respectivos compromisos con el sector público en las tareas de promoción del desarrollo nacional.

Con la finalidad de atender la vertiente de coordinación en su aspecto de la planeación del desarrollo regional se puso en evidencia que los COPRODE debían originarse mediante actos convenidos entre los estados y la federación y no por decreto en los que el ejecutivo federal los creaba y de cierta forma imponía, como había sido hasta entonces. Además de esta necesidad, se señalaba que al interior de los COPRODE deberían ajustarse funciones a partir de los logros nacionales y sectoriales del Sistema Nacional de Planeación (SNP) y del Plan Global de Desarrollo 1980-1982 surgidos con anterioridad. Por lo que el 5 de febrero de 1981 los COPRODE fueron sustituidos por los Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados en los cuales participarían todos los niveles y organismos gubernamentales así como los grupos sociales que tuvieran alguna incidencia en el desarrollo regional/estatal⁵⁹. Con la creación de este organismo se construyó la instancia de planeación y desarrollo local o

⁵⁸ Ruíz Dueñas, Jorge; "Visión General de la Planeación Regional en México"; op. cit., p. 177.

⁵⁹ Diario Oficial de la Federación; Decreto que crea los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal en cada Entidad Federativa; 13 de febrero de 1981.

regional que organizò la inversión de recursos federales y estatales de acuerdo a una jerarquización de las necesidades estatales.

Los COPLADE se constituyeron en organismos públicos con personalidad jurídica y patrimonio propios, siendo parte de la administración pública descentralizada de cada entidad federativa, con los objetivos enunciados arriba.

Dentro de las funciones de los COPLADE destacan: elaborar y actualizar el plan estatal de desarrollo procurando su congruencia con los formulados a nivel global, sectorial y regional con la participación de los sectores interesados; coordinar el funcionamiento de los tres niveles de gobierno en la implementación y evaluación de planes globales, sectoriales, estatales, etc. a nivel local; promover la coordinación entre los distintos COPLADE's para coadyuvar en la instrumentación y evaluación de planes para el desarrollo de regiones interestatales; aportar criterios para la toma de decisiones relacionadas con instrumentos macroeconómicos; sugerir a los ejecutivos federal y estatal programas y acciones a concertar en el marco de los CUC; apoyar la puesta en marcha de estrategias multisectoriales y apoyar la formulación y revisión en el ámbito regional del Programa de Acción del Sector Público (PASP), entre otras.

Al transmitirse la función de promover y coordinar el desarrollo regional a los gobiernos estatales, se establecieron las bases para dar una mayor congruencia federal a la planeación y fortalecer la capacidad programática y ejecutora de los gobiernos locales al tener más participación en la toma de decisiones socioeconómicas y de gasto público federales que se realizarían en sus respectivos regiones/estados.

No está demás recordar que las acciones de desarrollo regional descritas anteriormente fueron promovidas y coordinadas

por la Secretaría de Programación y Presupuesto dirigida en este sexenio por Miguel de la Madrid quien sería el siguiente Presidente de la República, por lo que bien puede considerarse como reflejo de la filosofía política y estrategia Delamadridista en materia de desarrollo regional.

La forma más común que adoptaban -y mantienen- los COPLADE en su organización interior era: una Asamblea Plenaria presidida por el gobernador donde participaban todos los integrantes del Comité; una Comisión Permanente constituida con los titulares de las dependencias estatales, por los titulares de las delegaciones de cada dependencia federal coordinadora de sector y representantes de los sectores social y privado invitados previamente; los Subcomités Sectoriales, Regionales y Especiales, integrados con representantes de dependencias federales y locales y de los sectores social y privado cuyas acciones tuvieran relación con el ámbito de acción de cada subcomité; y Grupos de Trabajo, creados ya por la Asamblea Plenaria o por la Comisión Permanente, quienes definirían sus objetivos, metas, actividades e integración.

En el marco de los CUC, la federación y los estados acuerdan anualmente el monto de los recursos materiales, financieros, humanos y técnicos que deben aportar para apoyar el buen funcionamiento de los COPLADE. Por cierto que en virtud de los avances mostrados por los CUC, ciertas cuestiones de programación-presupuestación federal con relación a las regiones, se llevaron a cabo dentro de los COPLADE.

Entonces, los Convenios Unicos de Coordinación, los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal y los propios compromisos y acuerdos suscritos en ellos, permitieron armonizar mejor las actividades tendientes a promover el desarrollo regional/estatal y constituirse como los elementos idóneos en este sentido.

Párrafos arriba hicimos alusión al surgimiento del Sistema Nacional de Planeación y del Plan Global de Desarrollo 1980-1982 dentro del gobierno de José López Portillo. Por considerar de importancia tales hechos haremos referencia a estos documentos así como a otros programas y acciones sectoriales que incidieron en el proceso de desarrollo regional en México en la misma administración gubernamental.

"En su conjunto, las acciones aplicadas entre 1976 y 1980 llevaron a conceptualizar un Sistema Nacional de Planeación para vincular las actividades de la Administración Pública Federal con las de los gobiernos locales y los sectores social y privado." Se hizo énfasis en el carácter integral de este SNP por incidir en los instrumentos de planeación del Estado, por abarcar los principales aspectos del desarrollo del país y por coordinar las acciones de los tres niveles de gobierno, además de alentar la actividad social.⁶⁰

Con base en un diagnóstico socioeconómico de las acciones y resultados del trienio 1977-1979 y dentro del marco del Sistema Nacional de Planeación integral, participativo y democrático, se elaboró un Plan Global de Desarrollo para 1980-1982.⁶¹ "El esfuerzo totalizador del Plan rebasó el marco tradicional de un programa de inversiones -como había sido hasta entonces-, convirtiéndose en un planteamiento integral de desarrollo del Estado mexicano bajo el signo de la reforma social."⁶²

⁶⁰ Sría. de Programación y Presupuesto; "México: Desarrollo Regional. . ."; op. cit., p. 23.

⁶¹ Diario Oficial de la Federación; Decreto por el que se aprueba el Plan Global de Desarrollo 1980-1982; 17 de abril de 1980.

⁶² Nuñez Jiménez, Arturo; "Aspectos Administrativos e Institucionales del Desarrollo. . ."; op. cit., p. 85.

En este Plan se enuncian los objetivos globales de desarrollo económico y social para el período que comprendía, incluyendo las estrategias, políticas, recursos, acciones y demás medidas con las que se pretendía llevarlo a cabo en los ámbitos nacional, sectorial y regional.

Dentro del nivel regional y obedeciendo a este impulso integral para el desarrollo encabezado por el Sistema Nacional de Planeación y el Plan Global 80-82, fué que se inició -como ya vimos- la elaboración de los Planes de Desarrollo Estatal (PLADES) y se transformaron los COPRODE en COPLADE. De hecho, la formulación y actualización de los PLADES se dió dentro del marco de la política regional del Plan "en el cual se relacionaban por primera vez el crecimiento económico y el progreso social con su localización en el territorio." Esta política regional pretendía armonizar los objetivos regionales con los nacionales con el ánimo de responder al carácter integral del desarrollo.⁶³

Básicamente, los instrumentos con los que contaba el Plan Global para impulsar el desarrollo regional eran los Planes de Desarrollo Estatal, los COPLADE y los CUC así como programas sectoriales específicos con impactos concretos en determinadas zonas del territorio nacional, con los cuales se pretendía cambiar "los procesos migratorios, ocupacionales, de urbanización y de localización industrial, fortaleciendo el pacto federal y apoyando la orientación hacia las costas y fronteras, dentro de un esquema de desconcentrar concentrando."⁶⁴

Dentro del marco del fortalecimiento del federalismo -que suponía la descentralización de la toma de decisiones y una mayor participación de los gobiernos locales en la conducción del

⁶³ Ibid.; p. 89.

⁶⁴ Ibid.; p. 89-90.

desarrollo regional/estatal- el Plan Global se plateaba un crecimiento regional más autónomo, una relocalización económica más equilibrada y una coordinada aplicación de los recursos federales con los gobiernos estatales.

Los objetivos específicos más importantes de la política regional plasmados en el Plan Global eran: promover un desarrollo regional equilibrado desconcentrando actividades y recursos de zonas con población e infraestructura abundantes para apoyar un desarrollo más armónico de ciudades; fortalecer el federalismo mediante la participación de los estados en la planeación, administración y evaluación de su desarrollo, coordinando las acciones de los niveles e instancias de gobierno y de los sectores interesados; apoyar el crecimiento de regiones que requirieran de condiciones especiales para desarrollarse, particularmente las consideradas como polos de desarrollo potenciales; promover el desarrollo urbano integral y equilibrado atendiendo los mínimos de bienestar para los habitantes de los centros de población; propiciar las condiciones idóneas para resolver los problemas de infraestructura social y de servicios públicos y fortalecer a las ciudades medias a través de una eficiente distribución regional de los servicios y de una relocalización de la población, entre otros.

Al referirnos a los instrumentos del Plan para lograr sus objetivos en el ámbito regional, hicimos mención de programas sectoriales y multisectoriales que incluía. Algunos los hemos ya abordado (COPLAMAR, PIDER, SAM), pero existieron otros para apoyar el cumplimiento de los objetivos perseguidos en materia de desarrollo regional.

El Programa de Estímulos para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales de 1979, por ejemplo, pretendía descentralizar la industria de la zona metropolitana de la Ciudad de México, apoyando el establecimiento de plantas nuevas

en regiones con amplio potencial de crecimiento por los recursos naturales y demográficos con que contaban. Y para ello se definieron tres zonas o regiones preferenciales: la de estímulos preferenciales, correspondientes a las fronteras, puertos industriales y sus respectivas áreas de influencia; la de prioridades estatales convenidas con la federación; y la de ordenamiento y regulación, donde se pretendía consolidar y controlar el crecimiento en zonas que ya no era necesario estimular, como el Distrito Federal y municipios conurbados en su zona metropolitana.⁶⁵

Asimismo, se elaboró el Plan Nacional de Desarrollo Urbano⁶⁶, con la finalidad de planear la reordenación de las zonas conurbadas del país y de elaborar los planes estatales y municipales de desarrollo urbano en coordinación con los gobiernos locales. Las políticas que señalaba pretendían equilibrar el crecimiento de las ciudades, desalentar el crecimiento de la zona metropolitana de la Cd. de México, promover la descentralización industrial y de servicios, apoyar el crecimiento de las ciudades medias y de centros en las costas y fronteras, etc.; en este sentido, el Plan contemplaba como regiones prioritarias las principales ciudades fronterizas y -dentro del Programa de Puertos Industriales expedido por esas fechas- las respectivas zonas de influencia de los puertos de Coatzacoalcos, Salina Cruz, Lázaro Cárdenas y Tampico-Altamira. En el rubro de zonas conurbadas, el Plan señalaba como áreas prioritarias: la desembocadura del Río Pánuco y Huasteca Potosina, la Laguna, la desembocadura del Río Ameca, la de Manzanillo-Barra de Navidad, la desembocadura del Río Balsas y Costa de Guerrero, así como la del Centro del País.

⁶⁵ Diario Oficial de la Federación; Programa de Estímulos para la desconcentración Territorial de Actividades Industriales; 2 de febrero de 1979.

⁶⁶ Diario Oficial de la Federación; Plan Nacional de Desarrollo Urbano; 19 de mayo de 1978.

Destacaba también el Programa Nacional de Desarrollo de Zonas Fronterizas que buscaba mejorar las condiciones económicas y sociales de las regiones ubicadas en las fronteras norte y sur del país, fortalecer la relación del resto de las regiones con estas zonas y apoyar la producción y distribución de satisfactores básicos para la población fronteriza.

Y por último, debemos señalar las actividades que en materia turística se llevaron a cabo en las regiones comprendidas dentro de los estados de Baja California, Sonora, Coahuila, Tamaulipas, Chiapas y Quintana Roo.

Con base en todo lo expuesto, podemos afirmar que el esquema de desarrollo regional fuè mejorando progresivamente: por un lado, se había regionalizado al país tomando en cuenta la división federalista del territorio nacional en estados y municipios para promover un desarrollo regional más definido y objetivo en cuanto a su administración e impacto; y por otro lado, se seguían instrumentando programas con carácter multisectorial dentro del marco que establecían los COPLADE y que coadyuvaban en el impulso al desarrollo regional a partir de Convenios de Coordinación que se hicieran con las administraciones federales y locales.

El carácter integral, descentralizado y democrático que iba adquiriendo el desarrollo regional se reflejaba necesariamente en la Administración del proceso en México.

2.- Criterios utilizados para la Regionalización.

Antes de iniciar un análisis de las políticas y programas que buscaron impulsar el desarrollo regional de 1930 a 1982, creemos necesario hacer antes lo propio con los criterios utilizados en este período para dividir al país en las regiones que serían objetos del proceso.

En principio, debemos afirmar que la regionalización del país se realizó de acuerdo a las potencialidades físicas y naturales de cada zona; de hecho, desde la Ley sobre Planeación General de la República de 1930 se hizo alusión a un desarrollo nacional que considerara a esas potencialidades regionales. Esta regionalización se entendió como la explotación de los recursos físicos que determinadas zonas tenían: las regiones se definieron -entonces- de acuerdo a los recursos; o más claramente, fueron los tipos de recursos naturales existentes en ciertas áreas, el criterio principal que se tomó en cuenta para regionalizar al país.

Esta visión abrazó el proceso de Administración del Desarrollo Regional hasta 1971, año en que se sumó un segundo criterio para la regionalización y que nosotros consideramos más objetivo, realista y viable: acudir a la división político-administrativa de la federación para identificar cada entidad federativa como una región.

Como ya dijimos, la división que se hizo del país en el período de 1930 a 1970 sólo tomó en cuenta las potencialidades en recursos naturales que existían en ciertas zonas del territorio nacional. Así, determinados recursos eran explotados por las dependencias o entidades públicas que estuvieran encargadas o tuvieran relación con los mismos, a lo cual añadiremos que esos organismos dependían directamente del Presidente de la República con quien guardaban una relación de subordinación por lo que, en última instancia, las potencialidades de cada zona y la explotación de los recursos regionales, estaba sujeta a las decisiones del ejecutivo federal. En consecuencia, se advierte una regionalización arbitraria y más susceptible de ser controlada por el Presidente de México.

La primer característica que se observa de lo anterior es que la regionalización y el propio desarrollo regional impulsados durante estos años mostraron un alto grado de centralización dado

que fueron implementados y controlados por organismos sectoriales dependientes y subordinados a la figura presidencial, provocando que tales procesos estuvieran sujetos a las consideraciones y compromisos que el ejecutivo tuviera con los grupos de poder locales.

De esto último se derivó una segunda característica de la regionalización de 1930 a 1970: la división del territorio nacional en su totalidad fué inexistente porque sólo se llevó a cabo en ciertas áreas del país, donde precisamente el titular del ejecutivo tuviera compromisos o preferencias o bien donde se asegurara una rentabilidad económica para las inversiones, dejando de lado extensas regiones sin inversiones.

El hecho de no existir una política y programas de desarrollo regional específicos en esta primera etapa, hizo que la regionalización del territorio fuera ambigua: por haber varios ramos y sectores dentro de la Administración Pública, cada uno difiere notablemente en su regionalización administrativa. Al no darse una coincidencia en esta división del país en regiones, se dificultó la coordinación intersectorial y entre esta con los gobiernos locales. Con esta falta de coordinación, la regionalización era indistinta y poco respetada entre los sectores, ya que cada uno adoptaba la que mejor se adaptara a sus objetivos; las regionalizaciones sectoriales eran, pues, rebasadas o ignoradas por cada organismo dependiendo de la naturaleza de sus programas de inversión.

Además, la regionalización producida sectorialmente no era integral, porque no consideró todos los recursos y potencialidades que existían al interior de las regiones tomadas en cuenta. Asimismo, bien podríamos referirnos a una regionalización sobre bases inciertas ya que desconocía interdependencias económicas, políticas y sociales, en la medida que sólo fijaba límites marcados por la geografía economicista sin ver los aspectos

sociales y políticos de cada zona.

Otro fenómeno singular del proceso es que esta regionalización no contempló los límites de cada gobierno local -ya estatal o municipal-. Por presentar un impulso originariamente sectorial y centralista, la regionalización y el mismo desarrollo regional ignoraban esos límites lo que iba en detrimento de las soberanías estatales al no tomar en cuenta sus fronteras ni su opinión sobre los programas sectoriales con impacto en el estado/región o sus subregiones.

La regionalización también se mostró ambigua por la dicotomía que había entre la racionalidad económica y la organización política, que se reflejó al precisar la primera a regiones de impulso especial atendiendo a indicadores y recursos estrictamente económicos, que entraba en contradicción con la división político-administrativa de la Federación en estados y municipios, premisa sustancial del segundo enfoque.

Asimismo, la postura de ignorar los límites y soberanías de los estados permitía al gobierno federal seguir concentrando y centralizando decisiones así como recursos vitales para el desarrollo regional: los niveles de gobierno no intervenían directamente en la planeación o ejecución de los programas de inversión con impactos regionales; de hecho se crearon unidades administrativas paralelas a esos niveles de gobierno (como las Comisiones por Cuencas Hidrológicas), que posibilitaron al ejecutivo dirigir el desarrollo nacional o regional centralmente, al tiempo que le servían para controlar el ejercicio de los poderes estatales o municipales y mantener su influencia sobre ellos.

Hasta aquí podríamos caracterizar el criterio que normó la regionalización en nuestro país de 1930 a 1970 consistente en dividir al país de acuerdo a las potencialidades físicas de cada zona, para centrar ahora nuestro análisis en el segundo criterio

usado para ese mismo proceso.

A partir de 1971, con el surgimiento de los Comités Promotores del Desarrollo en los Estados, se identificò a la región con una entidad federativa como vía para fortalecer el federalismo mexicano y para iniciar la construcción de una política de desarrollo regional específica, más realista y viable.

Por lo consiguiente, la regionalización fué más objetiva al respetar las fronteras de los niveles estatal y municipal. Ante la necesidad de coordinar las acciones entre los ramos de la administración pública y entre estas con los gobiernos locales, se unificaron los criterios que cada sector adoptaba para regionalizar al país y tomar la división política-administrativa ya existente, cimientando del Federalismo mexicano.

Un aspecto importante fué que se vió a la regionalización como condición antecedente al proceso de ejecución de programas de desarrollo regional; cuando anteriormente la división del país era producto o resultado de poner en marcha programas de inversión sectoriales, definidos -a su vez- por los recursos naturales que en ciertas zonas existían.

Regionalizar implicó desde entonces, ver a cada estado como una región, acudiendo al principio federalista de nuestro país y con base en la conformación legal y legítima de cada uno de ellos; además de ser más viable considerar a cada estado como región por mostrar una historia, una economía, una cultura y una sociedad más homogénea y por permitir abarcar todo el contexto nacional.

Aún cuando esta regionalización podría ser igual de incierta que la caracterizada anteriormente -por el hecho de que al interior de cada estado subsisten importantes desigualdades en todos los aspectos-, la diferencia es que a partir de entonces

tales disparidades serían contempladas directamente por el nuevo COPRODE quien se encargaría de coordinar las acciones de los niveles de gobierno para impulsar el desarrollo regional/estatal integral.

Al unificarse los criterios de regionalización, con el fin de no pasar por alto los límites y soberanías estatales, se coordinó más eficientemente la actuación de los sectores de la administración pública federal en los estados en atención a la política de desarrollo regional que se vislumbraba entonces en México. Dado que este modelo de desarrollo regional era incipiente, la regionalización en un principio siguió duplicandose, hecho que se fue mejorando debido a que las diferentes divisiones hechas por cada órgano administrativo se sintetizaron en los COPRODE hasta llegar a identificar a una región con una entidad federativa.

El hecho de ver al estado como región no impedía -ni impide- que cada sector o rama de la administración pública adopte otros esquemas para responder a sus necesidades de carácter operativo y que no necesariamente corresponden a los límites estatales o municipales; la diferencia ahora sería que -como dijimos- para actuar en esas zonas, deberían coordinarse y coincidir con los programas manejados por el COPRODE estatal. Ver a un estado como región abrió la posibilidad de implementar un desarrollo más integral al abarcar distintos aspectos de la vida local buscando hacerlo más equilibrado en su interior y también de disminuir el desigual desarrollo o crecimiento que se presentaba entre las entidades federativas de México.

Tratando de llegar a una conclusión respecto de los criterios utilizados para la regionalización en México de 1930 a 1982 podríamos señalar lo siguiente:

Si bien el hecho de regionalizar al país con base en el criterio de las potencialidades físicas naturales procuró un

desarrollo o crecimiento sectorial (por rama de actividad económica), esa división del país no respondía a una política de desarrollo regional como debe entenderse y que además no existía. Este modelo de regionalización no era integral porque al contemplar sólo algunos recursos naturales de la zona, dejaba de lado otros elementos físicos y sobre todo las cuestiones sociales, políticas e históricas de las mismas.

Este mismo esquema, propició fortalecer el sistema centralista de conducción del desarrollo en México: por un lado, al estar a cargo de organismos dependientes del ejecutivo federal lo que le permitió responder a sus compromisos políticos particulares o de grupo, regionalizando sólo partes del territorio nacional; y por otro, al poner en manos del presidente el control de organismos que tenían injerencia en las entidades federativas y que le posibilitarían mantener gran influencia sobre de ellas.

Con el criterio de regionalizar al país de acuerdo a la división político-administrativa planteada por el principio federalista mexicano y considerar a cada estado como una región, se inició la construcción de una política de desarrollo regional más sólida y viable.

Esta división del país respondía ya a una incipiente pero clara política de desarrollo regional, por lo que se adoptó de manera general en todas las dependencias y entidades de la administración pública, dando lugar a una regionalización del país única, lo que permitió a su vez la coordinación intersectorial y entre esta con los gobiernos locales.

Con ello, la regionalización tuvo un doble carácter integral al conjugar en ella los diferentes aspectos de la vida local pero también por llevarse a cabo en todo el país para impulsar a lo largo de este un desarrollo regional/estatal más armónico y equilibrado.

Una vez establecidos los criterios que se utilizaron para dividir al país en zonas de 1930 a 1982 y de enunciar sus principales características, analizaremos ahora la Administración que tuvo el Desarrollo Regional en México en el mismo período, atendiendo a los principales programas que surgieron relativos a nuestro tema, los cuales ya han sido descritos. Por tratarse de procesos indisolubles, en esta última parte haremos mención del papel que jugó la regionalización en el marco de los programas de desarrollo regional en nuestro país.

B.- ANALISIS DE LA ADMINISTRACION DEL DESARROLLO REGIONAL DURANTE EL PERIODO.

Pasamos ahora a hacer un análisis de las acciones que llevaron a cabo los gobiernos del período en materia de desarrollo regional; lo haremos estudiando los ejercicios de planeación que existieron, así como de las políticas y acciones que sobre el tema fueron llevados a cabo, de manera que podamos analizar al final el proceso de Administración del Desarrollo Regional en cada una de las fases que -para nosotros- comprende: Planeación, Dirección, Organización y Evaluación.

Al principio del Capítulo señalamos que el período que abarcaba se dividía en dos etapas básicas y el exámen que aquí realizaremos será basandonos precisamente en estas, siendo la primera la que vá de 1930 a 1970 y la segunda que abarcó de 1970 a 1982 y cuyas características centrales ya hemos también mencionado. Con respecto a esta periodización que hemos realizado y adoptado, quisieramos confrontarla con la que se propone oficialmente a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto en su texto "México: Desarrollo Regional y Descentralización de la Vida Nacional", varias veces citado en nuestro trabajo.

El enfoque institucional señala que el desarrollo

regional a atravesado por tres etapas centrales: una que vá de 1930 a 1955 donde el desarrollo regional se impulsó a través de la reforma agraria y las obras en las cuencas hidrológicas, intentandose aprovechar ordenadamente el potencial productivo de las regiones, realizando importantes inversiones en obras de infraestructura hidráulica, transporte, educación y salud, lo que propició la expansión de la producción agrícola y del proceso de desarrollo industrial modificando con ello la "distribución espacial de las actividades productivas del país."

La segunda etapa indicada por la SPP comprende de 1955 a 1970, en la que se fortalecieron los polos de desarrollo regional con tal fuerza que llevó a concentrar el crecimiento industrial y urbano predominando en este período el proceso de industrialización dentro del contexto mundial favorable.

Finalmente la tercera etapa abarcó de 1971 a 1982 y se caracterizó por el impulso más equilibrado dado al desarrollo regional mediante el fortalecimiento de las capacidades económicas y administrativas de los gobiernos estatales, en la cual se crearon importantes mecanismos e instrumentos en respuesta a una política que sobre desarrollo regional comenzaba a gestarse, sobresaliendo la reasignación de funciones y recursos hacia las regiones/entidades federativas del país.

Podemos apreciar que la periodización hecha por la Secretaria de Programación y Presupuesto bien puede resumirse en la que nosotros proponemos. Por lo que respecta a la etapa de 1970 a 1982 no existen diferencias de fondo; pero sí la hay en el período de 1930 a 1970 dado que la Dependencia considera que el desarrollo regional existió a través de la implementación de programas sectoriales en distintas zonas del país y por ello lo divide en dos: el primero que vá de 1930 a 1955 relativo a un desarrollo regional impulsado mediante la reforma agraria y un segundo de 1955 a 1970 caracterizado por el predominio de las actividades

industriales con impacto en diversas zonas de México.

A nuestro juicio estas dos etapas no señalan más que las dos vertientes sectoriales que predominaron en el escenario económico administrativo del sector público mexicano de 1930 a 1970 y que necesariamente tenía incidencias regionales. Por esa razón nosotros las resumimos así: el desarrollo regional fué entendido de 1930 a 1970 como el resultado de implementar políticas y programas exclusivamente sectoriales; si bien es cierto que hubieron dos vertientes básicas para impulsarlo (una agraria y otra industrial), ello no es razón de peso suficiente para dividir el período puesto que no vá al fondo sino a la forma del proceso de desarrollo regional.

No pretendemos con esto formar una visión simplista o reduccionista del problema puesto que lo que buscamos es ir a la escencia, para a partir de ella caracterizar las etapas por las que atravezó el proceso de desarrollo regional en México.

Una vez comparada nuestra periodización con la que realizó la Secretaria de Programación y Presupuesto, nos centramos ahora a analizar al desarrollo regional de acuerdo a las etapas que adoptamos. Veamos primero el período que vá de 1930 a 1970.

En principio, podemos afirmar que en el trascurso de los 40 años que comprende esta primera etapa no existió ninguna política pública que tuviera una relación expresa con el desarrollo regional en nuestro país. Lo que es más, este proceso se encontraba casi olvidado dentro del conjunto de políticas y programas puestos en marcha durante estos años; el desarrollo regional se encontraba relegado respecto del desarrollo sectorial.

Con base en lo anterior deducimos que el desarrollo regional se entendió como el resultado de implementar en ciertas zonas del país programas sectoriales por lo que debemos referirnos

no a políticas, planes o programas para el desarrollo regional, sino a planes, políticas o programas sectoriales con impacto regional.

Al no existir una planeación regional poco podía esperarse de los programas o acciones específicas sobre desarrollo regional. Insistimos en que los resultados entendidos así, fueron producto de programas sectoriales.

Llegamos así a la primer característica importante que revistió el proceso que nos ocupa de 1930 a 1970: la ausencia de un plan o políticas claras que delinearan la administración del desarrollo regional y que fué sustituida por una serie de programas definidos por rama de actividad pública que al implementarse y tener ciertos efectos en distintas zonas del país fueron entendidos como estrategias e instrumentos para ese desarrollo regional.

Pero esta característica es a su vez resultado de los malos ejercicios de Planeación llevados a cabo en el lapso que analizamos. Poco podía esperarse de una planeación regional si la realizada a nivel nacional adoleció de innumerables defectos:

Los planes no pasaron de ser documentos enunciativos de buenos deseos más con fines de proselitismo político que de organizar el desarrollo en el país; la planeación era trunca o incompleta debido a que no se contemplaron acciones u organismos responsables específicos (o si lo hacían estos no eran normalmente tomados muy en cuenta dejandose de lado lo planeado por lo imprevisto); la planeación tuvo una visión parcial, desagregada y aislada de los problemas nacionales al tomar en cuenta sólo algunos aspectos de la vida del país pasando por alto el enfoque integral con que debían ser resueltos; los planes y programas con impactos locales elaborados tuvieron un carácter eminentemente centralista al no participar en su conformación ni la población ni organismos sociales o privados, dejandose en manos de unos cuantos técnicos e

instituciones subordinados al ejecutivo federal; este mismo afán centralista hizo que los Presidentes de la República controlaran directamente la planeación y el desarrollo nacionales, viendo los problemas y sus respectivas soluciones de forma aislada; la desorganización que existió en la planeación del desarrollo no sólo se tradujo en un desorden en la administración pública por cuanto a la ejecución de sus distintos programas, sino también en rivalidad y fricciones políticas entre las dependencias que la integraban por ver quién gozaba de mayor poder o mejor presencia ante el ejecutivo federal haciendo casi imposible la coordinación de programas sectoriales y el logro de resultados óptimos al ponerlos en operación, entre otros.

La falta de coordinación y organización, los errores y omisiones, la centralización, la burocratización y la falta de integración ocasionaron que la planeación en nuestro país fuera inexistente y que los buenos resultados obtenidos por la administración pública en materia de desarrollo nacional no ha obedecido siempre a los ejercicios de planeación, sino a hechos fortuitos y -paradójicamente- imprevistos. Como dijimos, al no existir una planeación nacional poco podía esperarse del nivel regional sobre el cual, por cierto, tuvieron gran incidencia las características mencionadas arriba, reproduciéndolas inclusive.

Mención aparte merece una segunda característica que impregnó el proceso de desarrollo regional no sólo de 1930 a 1970 sino que se extiende incluso hasta nuestros días y abarca toda la esfera del sector público mexicano; nos referimos a la centralización de la administración del desarrollo regional.

Siendo el desarrollo regional una figura esencialmente descentralizada, en el lapso que ahora nos ocupa el proceso experimentó un fuerte grado de centralización económica, política y administrativa. Indisolublemente ligado a los programas de desarrollo se encontraba el fenómeno centralizador en México, que

se traducía en una concentración de recursos y de toma de decisiones en la figura del poder presidencial.

La probable oportunidad que brinda la centralización con la unidad de mando y dirección del desarrollo nacional, nunca fué entendida así transformándose en un vicio que trastornó y dificultó el quehacer publiadministrativo. Era el ejecutivo federal el centro político, económico y administrativo del país y en función de sus decisiones es que giraron el desarrollo nacional, sectorial o regional.

Este centralismo se hizo presente en el Desarrollo Regional mediante dos factores centrales: el control presupuestal de los recursos destinados a impulsar el proceso, aunado a la ausencia de técnicas y disposiciones normativas que lo regularan, por un lado; y la existencia de determinantes compromisos políticos y económicos regionales que ahorillaron al Ejecutivo Federal a promover un desarrollo regional arbitraria y parcialmente, por el otro.

De esta manera, fueron dos las características principales que el desarrollo regional tuvo de 1930 a 1970: la ausencia de planes o políticas que expresamente lo condujeran, compensado con programas sectoriales con impacto regional, a lo que se sumò una fuerte centralización del proceso de administración del desarrollo regional.

Tomando en consideración lo enunciado arriba, hagamos ahora un estudio de las formas en que el desarrollo regional se presentó durante estos años de acuerdo a las fases de su administración.

Nulos fueron los esfuerzos en el período por llevar a cabo una Planeación del Desarrollo Regional. Ninguno de los sectores (público, social o privado) le prestó la debida atención

a esta fase por lo que los planes o programas llevados a cabo en ciertas zonas distaban mucho de tener el carácter regional o descentralizador que le deben ser propios. La ausencia de la **Planeación Regional** provocó, como veremos adelante, una **desorganización en la coordinación intergubernamental e intersectorial**. Ello pone de manifiesto la promoción no integral del proceso evidenciado aún más con la visión parcial que tenía el centro respecto de los problemas regionales y con la aguda descoordinación y dispersión espacial que se hacía evidente entre los programas o acciones públicas.

Los programas implementados en el período no son en ningún momento muestra de ejercicios de planeación regional dado que no tenían el carácter integral que debe observar cualquier plan, además de ser producto de situaciones imprevistas; sin políticas sobre desarrollo regional, los planes eran inexistentes y los programas surgían para atender cuestiones coyunturales y no planeadas, haciendo caso omiso de una planeación regional integral que pretendiera reformas estructurales en la promoción del desarrollo local, fenómeno que no ocurrió sino hasta el régimen de Miguel de la Madrid en 1982.

La centralización se manifiesta en la Planeación del Desarrollo Regional cuando el ejecutivo federal ignora las potencialidades y necesidades regionales reales, impidiendo a los gobiernos locales decidir o participar siquiera en la sugerencia del desarrollo deseado. Era el Presidente o alguna dependencia bajo su control directo (SHCP, Sría. de la Presidencia, Comisión de Inversiones, Comisiones por Cuencas Hidrológicas, etc.) las encargadas de "planear", programar y decidir las acciones que deberían ejecutarse en el territorio nacional siendo -en la mayoría de los casos- los compromisos políticos que el jefe del ejecutivo tuviera con los grupos de poder regional, el determinante final para llevar o no a cabo acciones en ciertas zonas.

La Organización del Desarrollo Regional no fué más que reflejo de la ausencia de planes y políticas regionales, ya que lejos de sus principios se caracterizó por una falta de integración y de coordinación.

Ante la ausencia de un Sistema de Planeación, poco podía esperarse de la organización de las funciones o actividades para lograr el desarrollo regional. Esta falta de coordinación fué notoria en dos planos: el primero, evidente en la ausencia de armonía y orden entre los organismos sectoriales que intervenían en ciertas regiones para impulsar su crecimiento; y el segundo, manifestado en un desarrollo regional disperso, aislado a lo largo del territorio nacional sin relaciones interregionales sólidas y permanentes.

Es cuestionable, por ello, referirnos a un desarrollo regional armónico, coherente y sistematizado, debido a que las acciones llevadas a cabo estaban dispersas dentro de cada zona y dentro del mismo territorio nacional, e incluso muchas de ellas estaban encontradas entre sí al ser patrocinadas por dependencias distintas y con naturalezas también desiguales, además de que en su mayoría carecieron de continuidad más allá del período presidencial en que se concibieron.

Consecuencia de lo anterior fué que en la fase de Dirección los programas que se ejecutaron no alcanzaron el éxito "planeado" dado que estuvieron exclusivamente a cargo de dependencias centrales o centralizadas y en la mayoría de los casos la participación local se redujo a cumplir ordenes o acciones provenientes del centro.

Al ponerse en marcha los programas de inversión sectoriales la región se subordinaba al enfoque que estos le daban, interesando únicamente su aptitud para desarrollar la agricultura o la industria. La región en sí misma, como comunidad social no era

tomada en cuenta. Más aún, poco se reparó en las necesidades y condiciones reales de la región y la viabilidad social y económica de los proyectos introducidos. El hecho de instrumentar programas en un número restringido de zonas es también señal de una Dirección equivocada del proceso.

En síntesis, el resultado de la Administración del Desarrollo Regional hasta su fase de Dirección fué hacer que el proceso: adoleciera de un sentido integral al tratar de impulsarlo con acciones aisladas; no estuviera coordinado inter e intraregionalmente; tuviera profundos rasgos de injusticia al impulsar sólo algunos sectores o actividades en contadas regiones; estuviera desequilibrado y haya sido desigual entre las zonas del país; se concentrara en determinadas regiones, polarizando el proceso; estuviera alejado de las condiciones, demandas y participación locales; careciera de planeación y estuviera además impregnado del fenómeno centralista.

Este desordenado y desequilibrado Desarrollo Regional, provocó un desigual grado en el crecimiento y bienestar regionales, concentrando atención y recursos en ciertas zonas mientras que otras eran objeto de extracciones y relegamiento por parte del gobierno federal. Desde una perspectiva global, entonces, se produjo y reprodujo un desarrollo regional desigual, concentrado e injusto.

Y por lo que se refiere a la Evaluación del Desarrollo Regional estableceremos que el análisis periódico que debió realizarse en esta etapa para corregir las desviaciones no sólo en la concepción sino en la implementación de programas de desarrollo regional, fué inexistente.

Durante los 40 años que abarcó la primer etapa analizada (1930-1970), no hubo una evaluación del proceso que nos ocupa, a lo sumo se dió un control sobre los recursos empleados en los

programas de inversión sectoriales sin que ello se hiciera extensivo a cuestionar la naturaleza misma que caracterizó al desarrollo regional en esas cuatro décadas y le hicieran redefinir su rumbo hacia el carácter que esencialmente le corresponde.

La evaluación del proceso no se dió sino hasta el inicio de la segunda etapa, cuando el desarrollo regional comenzó a asumir su verdadero concepto, producto del análisis objetivo de la evolución que había observado, nueva fase que adelante trataremos.

Queremos aquí referirnos a un importante aspecto que a propósito hemos dejado hasta esta evaluación: la concepción que se tuvo del desarrollo regional no es del todo equivocada si tomamos en cuenta las situaciones interna y externa en las que nuestro país se encontraba en estos años. Podemos entender el porqué el desarrollo regional se dió así de 1930 a 1970 si contextualizamos el proceso.

Las condiciones por las que el país atravezó en esta etapa condicionaron en gran medida la adopción de programas sectoriales específicos dejando de lado otras políticas como la regional, porque se tenía como prioridad el sentar las bases para el crecimiento y el desarrollo socioeconómico nacionales. Si las políticas sobre desarrollo regional estaban relegadas respecto de las políticas y programas sectoriales se debía a la necesidad urgente de implementar estas últimas para responder a aquellas condiciones internas y externas.

Al concluir el movimiento revolucionario y una vez lograda la institucionalización de la vida nacional, se debió iniciar la ejecución de una serie de programas específicos para tratar de solucionar las demandas que presentaban todos los sectores del país. Posteriormente, a partir del segundo conflicto bélico mundial, México debió integrarse a la recomposición económica y política que se gestaba.

Era prioritario, entonces, implementar programas relativos a sectores específicos, ya fueran de reparto de tierras, irrigación, colonización, comercialización, industrialización, dotación de infraestructura social y productiva, etc., con la finalidad de responder a exigencias internas urgentes por un lado, y a situaciones coyunturales externas por otro; ello desvió de algún modo la atención de los Gobiernos de la República respecto de otras políticas y programas, a lo que se sumó una administración pública deficientemente organizada.

A pesar de esta situación y consideraciones, no se justifica la ausencia de una política específica que impulsara el desarrollo regional durante el período de 1930 a 1970.

Centremonos ahora a estudiar el proceso de Administración del Desarrollo Regional en el período que vá de 1970 a 1982 en el cual, y a pesar de ser un lapso relativamente corto, los adelantos que se dieron en materia de desarrollo regional fueron sin duda trascendentes.

Es con el gobierno Echeverrista donde se sentaron las bases para construir una verdadera política para el desarrollo regional en México. Esta se derivó de una estrategia más delineada que incluyó aspectos tales como el fortalecer el pacto federal de nuestro país, impulsar la descentralización y desconcentración para fortalecer la capacidad administrativa y económica de los gobiernos locales, reformar la administración pública procurando hacerla más eficaz y eficiente y atender con justicia las demandas regionales/ estatales con acciones coordinadas procurando equilibrar el desarrollo regional en todo el país.

La primera acción fué homogeneizar el manejo del ámbito regional entre las dependencias federales para hacerlas actuar con un sólo criterio: en principio cada entidad federativa fué vista como sinónimo de región a partir de las que se podrían derivar

subregiones o macroregiones con un enfoque sistémico, según fuera el caso, definiéndose asimismo, líneas de acción o políticas que normarían el desarrollo regional en México durante la administración de Luis Echeverría.

Siguieron a esto, la creación de mecanismos e instrumentos que se encargarían propiamente del desarrollo regional como fueron los COPRODE y los CUC, con lo cual se iniciaba la construcción de una Política Regional más objetiva e integral.

El acercamiento y coordinación entre los niveles de gobierno y entre estos con los sectores sociales del país fué clave dado que permitió la participación de todos los interesados en el desarrollo de las regiones/estado del país en diferentes grados y etapas. Los grupos y gobiernos locales incidían ya en su propio desarrollo, aunque conviviendo con el centralismo presidencial. Si bien las primeras acciones se dieron por decreto, ello fué en principio necesario para implementar políticas homogéneas y velar por su cumplimiento e ir paulatinamente dejando en manos de los estados la planeación, organización, dirección y evaluación de su desarrollo atendiendo siempre a políticas indicadas por la dependencia central normativa.

Los planes y programas estatales de desarrollo, las propuestas locales de proyectos de inversión, la activa participación del nivel regional en todo el proceso de Administración de su desarrollo y la disposición federal para atender coordinadamente las demandas de cada entidad federativa son claras muestras del nuevo desarrollo regional que se gestaba entonces en México. Se construyeron, entonces, estrategias claras, políticas definidas, instrumentos y mecanismos propios y eficaces, disposición federal para llevar adelante el proceso, pero sobre todo un profundo interés del orden local en participar en el logro de su desarrollo. La evolución que el desarrollo regional mostró, serviría para corregirlos o afianzarlos. Las condiciones estaban

dadas, serían irreversibles e irían mejorándose paulatinamente.

Algunos de los aspectos peculiares para el desarrollo regional en la primera etapa tales como el excesivo centralismo y el predominio de actividades sectoriales poco organizadas, fueron dejadas de lado lenta pero progresivamente. En contraparte sobrevinieron -como hemos dicho- la participación activa de gobiernos, sectores sociales y dependencias administrativas locales y la coordinación intersectorial para atender demandas regionales específicas.

Entonces, el desarrollo regional dió un giro: de ser unidireccional o exclusivamente del centro a las regiones, se convirtió en un proceso dinámico, en el cual las regiones se organizaron y demandaron, propusieron y convinieron con los gobiernos y sectores federales las acciones a llevarse a cabo a través de las modalidades que integraban los Convenios Unicos de Coordinación (CUC) bajo la vigilancia de los Comitès Promotores del Desarrollo Estatal (COPRODE).

Para nosotros esta unidireccionalidad fuè en efecto salvada con la participación de las autoridades y los sectores locales en la Administración de su Desarrollo, ya que si bien era organizada por el Gobierno Federal y en gran medida sirviò -y sirve- para legitimar la política o acciones regionales, no deja de ser evidente que la participación social empezò a ser fundamental para esa Administración. Además, esta participación que representa también apertura, es signo del interés que el Gobierno Federal empezò a mostrar para el desarrollo regional y la vida local en su conjunto. Desde que existió este reconocimiento el proceso se volvió dinámico porque la intervención federal ya no es unilateral, sino tomando en cuenta las condiciones económicas, sociales y políticas regionales.

Es necesario señalar aquí que aún cuando los COPRODE y

los CUC en cada entidad federativa son muestra del notable avance que empezó a mostrar la Política Regional en la década de los años '70, estos mecanismos se constituyeron también en instrumentos a partir de los cuales el Gobierno Federal tiene la posibilidad de estimular o condicionar el crecimiento y bienestar socioeconómico de las regiones/estado del País, en función de la cercanía o lejanía que mostraran respecto del Presidente de la República. Con ello, el fortalecimiento del Federalismo adquirió la definición, vertientes e intensidad que provinieran del Centro Político, Económico y Administrativo de México.

A pesar de lo anterior, la transformación que presentó el desarrollo regional fué sustancial. El proceso se corrigió y ésta evolución continúa hasta nuestros días y seguirá afinándose a la par de la evolución de la administración pública. Veamos ahora la Administración del Desarrollo Regional de 1970 a 1982, de acuerdo a las etapas que hemos manejado.

No obstante tratarse de ejercicios incipientes, la Planeación que el desarrollo regional tuvo de 1970 a 1982, fué notable. Ello lo demuestran las políticas y líneas de acción dictadas para normarlo a lo que se sumaron los planes y programas para el desarrollo estatal/regional; la planeación se volvía integral al contemplar los factores que intervenían en ese desarrollo y abarcar todo el territorio nacional. Mención especial merece el hecho de que ya los sectores locales participaban en el proceso de planeación, misma que iba desde la demanda de satisfactores específicos, hasta la sugerencia de programas y acciones para resolverlos. No obstante y a pesar de todo, esta participación se utilizó para justificar las acciones derivadas de los Planes o Programas y que en última instancia respondían a la particular visión y compromisos del titular del Ejecutivo Federal en las regiones. Y con ello, el centralismo impregnado al desarrollo regional en su fase de planeación y programación se hizo presente en las restantes etapas de su Administración.

Es en la Organización y Dirección del desarrollo estatal/regional donde observamos prácticamente los resultados positivos que aquella incipiente planeación provocó: una coordinación sectorial armónica que respondía a diversos y complejos problemas locales de forma que los programas sectoriales se fueron adecuando a las demandas regionales. Al mismo tiempo, se programó un fortalecimiento de las administraciones locales para hacer más eficaz al proceso; asimismo, se procuró manejar con mayor homogeneidad las categorías utilizadas para alcanzar una mejor organización del desarrollo regional lo que se traduciría en una implementación más coordinada de programas. Este desarrollo adquirió un carácter integral al abordar los problemas regionales multisectorialmente y abarcar con los programas a todo el país. De igual forma, las acciones descentralizadoras y desconcentradoras hicieron madurar el proceso de desarrollo regional, procurando que su ejecución garantizara el buen resultado.

Y finalmente, la Evaluación del proceso se constituyó en un rasgo permanente no sólo para controlar las inversiones en sí mismas, sino también para analizar la evolución que el desarrollo regional observaba; y su permanencia se tradujo en una constante mejoría de las estrategias, mecanismos e instrumentos empleados que se refleja en el grado de eficacia que muestran hoy día.

LA ADMINISTRACION DEL DESARROLLO
REGIONAL EN MEXICO. 1930-1990.

C A P I T U L O I I I

LAS NUEVAS ESTRATEGIAS PARA EL
DESARROLLO REGIONAL A PARTIR DE
LA CREACION DEL SISTEMA NACIONAL
DE PLANEACION DEMOCRATICA.

LA ADMINISTRACION DEL DESARROLLO REGIONAL EN MEXICO. 1930-1990.**CAPITULO III: LAS NUEVAS ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO REGIONAL EN MEXICO A PARTIR DE LA CREACION DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA.**

La creación del Sistema Nacional de Planeación Democrática en México hacia 1983, viene a abrir una nueva etapa en el modelo de Desarrollo Regional impulsado hasta entonces en nuestro país. Sin duda, el Sistema dió posibilidad de devolver al concepto de Desarrollo Regional la característica descentralizada que le es inherente, al que se sumaron otras políticas de gobierno que en la práctica lo fortalecerían y afinarían: Descentralización de la Vida Nacional, Sociedad Igualitaria, Democratización Integral y más adelante la Solidaridad Social.

Es nuestro objetivo en este tercer Capitulo describir y analizar las estrategias y programas de Desarrollo Regional que se pusieron en marcha a partir del surgimiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática así como demostrar que efectivamente esas políticas contribuyeron a mejorar la Administración del Desarrollo Regional en México.

Por afirmar que no hubieron modificaciones sustanciales en el nuevo modelo de Desarrollo Regional impulsado desde 1982 -hecho que también demostraremos- es que presentamos aquí mismo las acciones que sobre la materia se han realizado desde entonces, mismas que tiene alcance hasta las últimas disposiciones tomadas con relación al proceso que nos ocupa, aunque dividiendo el Capitulo con base en las dos administraciones que han gobernado la República a partir de aquél año.

Varios son los motivos que sugieren el hecho de que con el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) el Desarrollo Regional se mejora y fortalece: se obliga a las dependencias y

entidades de la Administración Pública Federal a coordinar entre sí y con los gobiernos locales sus programas y acciones que tuvieran impactos regionales específicos; se condicionan y armonizan la ejecución de programas sectoriales con las necesidades y recursos regionales; se combaten integralmente los desequilibrios intra e interregionales; se conviene entre los ejecutivos federal y estatal acerca de la puesta en marcha de determinados programas o canalización de recursos prioritarios para la región/estado; se faculta y garantiza a los grupos y sectores locales su participación sustancial y permanente a lo largo del proceso de Administración del Desarrollo Regional; y se solidifican y mejoran las instancias de coordinación y administración del proceso por cada estado/región, entre otros.

Los anteriores resultados de la Planeación Democrática complementados con los que arrojaron otras políticas centrales de gobierno (Descentralización de la Vida Nacional, Democratización Integral y Sociedad Igualitaria) sirven de importante argumento para afirmar que a partir de entonces el Desarrollo Regional se fortaleció y se fué afinando progresivamente.

Pero además, el SNPD se presentó como alternativa para corregir los problemas que la Planeación había mostrado hasta entonces en nuestro país en lo general y para hacer más viables la planeación y el desarrollo regionales, en lo particular. A este respecto se denunciaba -del pasado inmediato-: un Plan Global 1980-1982 integrado en fecha posterior a la publicación de los planes sectoriales ocasionando una incongruencia entre el Plan y los programas puestos en marcha, que en contraste deberían detallarlo; desvinculación entre lo planeado con el manejo de las políticas e instrumentos y más aún entre los recursos programados, con los ejercidos efectivamente; desarticulación intersectorial en la Administración Pública Federal; incompatibilidad entre los aspectos regionales considerados a nivel federal con los propios planes estatales de desarrollo; y una débil organización de los mecanismos

de participación, negociación y concertación sociales a nivel local.

A pesar de los avances que habían mostrado, los organismos encargados de la Planeación y Desarrollo Regionales seguían acusando de serias deficiencias: la función de coordinación asignada a los COPRODE no era ejercida ni se ajustaba al funcionamiento de los CUC; los COPRODE funcionaban como una dependencia federal más, no obstante haber sido concebidos como mecanismos de organización social estatal; de hecho, estos Comités en la práctica no actuaron como organismos descentralizados; la Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano, al entrar en vigor la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal nunca fué reasignada explícitamente a alguna de las nuevas dependencias; no existieron políticas claras ni específicas que delinearán la participación de los estados, los sectores sociales y de la federación en los COPRODE; prácticamente las Delegaciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto funcionaban como el COPRODE mismo; la participación de los estados, municipios y sectores locales no era proporcional a las funciones y responsabilidades del gobierno federal en los COPRODE y las autoridades federales respondían sólo parcialmente a las demandas locales planteadas al interior de cada Comité, entre otros.

Aún cuando las modificaciones que se hicieron a los COPRODE fueron en 1981 al transformarse en Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal y que con el Sistema Nacional de Planeación y el Plan Global de Desarrollo 80-82, ambos de 1980, los procesos de Desarrollo Regional, coordinación intergubernamental e intersectorial y desconcentración y descentralización fueron mencionados con relevancia, es necesario tomar en cuenta que estas modificaciones fueron encabezadas por la propia SPP entonces encargada ya de la Planeación Nacional y del Desarrollo Regional y que estaba a cargo, en el gobierno de José López Portillo, del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado.

Esto muestra en alguna medida que el Desarrollo Regional en el período 1976-1982 empezaba a configurarse como importante política de gobierno, resultado del pensamiento político y administrativo de Miguel de la Madrid sobre la materia y que al asumir la Presidencia de la República en Diciembre de 1982, afianzaría el nuevo modelo de Desarrollo Regional en México.

La mejoría que se dió a la Administración de Desarrollo Regional con De la Madrid, vendría después a ser afinada sustancialmente al precisarse el papel que desempeñarían los niveles de gobierno y los sectores social y privado en el proceso, cuando surgió en 1988 el Programa Nacional de Solidaridad en el nuevo gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

Amplíemos brevemente los motivos que nos llevan a considerar al Sistema Nacional de Planeación Democrática como elemento indicativo del nuevo perfil que el Desarrollo Regional tomaría a partir de su puesta en operación.

Con el surgimiento del Sistema, la planeación dejó de ser un proceso meramente técnico al complementarse con el carácter participativo y democrático propuesto: la participación social, la negociación y conciliación de intereses y la coordinación de esfuerzos fueron vistos como factores que coadyuvarían al logro de los objetivos nacionales, regionales y sectoriales. De esta forma, el SNPD permitió organizar y armonizar mejor las actividades de los sectores sociales con las tareas propias de la Administración Pública.

La participación social influyó decisivamente en la planeación del desarrollo desde el momento de definirse las prioridades para asignar los recursos no sólo en el ámbito sectorial sino en el regional también, hasta asegurar que la ejecución del Plan y de los programas satisficiera las demandas populares. Así, la participación era vital en distintas etapas:

desde el mismo planteamiento de problemas y necesidades a ser recogidos para la formulación del Plan y sus programas, hasta la coordinación de esfuerzos, recursos y capacidades para ejecutar estos últimos de acuerdo a las cuatro vertientes que el propio SNPD señala, concluyendo con la evaluación que la misma sociedad realizara sobre el cumplimiento o satisfacción adecuada de las demandas que originalmente planteara, cerrando con esto un proceso que retroalimenta permanentemente al Sistema de Planeación Democrática.

Cabe hacer notar que la evaluación que la sociedad realizara no se circunscribía y limitaba únicamente a aceptar o no las obras realizadas en función de sus demandas, sino que para entonces traspasó esa evaluación a juzgar las acciones y proyectos que la Administración Pública en su conjunto realizara. Desde entonces se renovaron los mecanismos a través de los cuales la Administración del Estado debería actuar a efecto de atenuar esa evaluación crítica a que era sometida por parte de la sociedad y permitir mantener el *status quo* que hasta entonces existía y posibilitar con ello la permanencia de un sistema económico, administrativo y político.

En este sentido, el Sistema Nacional de Planeación Democrática, si bien es un importante instrumento que abrió la posibilidad de afinar sustancialmente el desarrollo regional -para nuestro caso-, también surgió como medida para institucionalizar la participación social, cooptándola incluso, a fin de legitimar la fase de planeación del desarrollo y las acciones que de ella se derivaran.

Es esencial para nuestro estudio el principio que se establece en el SNPD relativo al fortalecimiento de la capacidad de los tres niveles de gobierno para llevar a cabo la planeación y su ejecución respectiva. A este respecto se hizo alusión al impulso que se daría para integrar los Sistemas Estatales de Planeación

Democrática en cada entidad federativa. Si a escala nacional la participación social es trascendente, en el nivel regional este fenómeno tiene una magnitud notable.

El desarrollo nacional tiene una lógica desagregación en el territorio que abarque y que se hace evidente o se singulariza en cada estado/región. Es en este nivel donde la participación se volvería vital para determinar las acciones sectoriales e institucionales que podrían coadyuvar más al desarrollo de la propia región. Con la oportunidad de participación social que abrió el SNPD, el desarrollo regional tendría importante influencia de la sociedad local. Desde entonces, la región incide en su propio desarrollo, fenómeno negado hasta entonces. Con ello, se posibilita la ruptura de la inercia marcada para el proceso en las décadas anteriores, donde eran las supuestas necesidades manejadas por la federación e incluso los propios gobiernos estatales quienes normaban el tipo y alcance de los programas a convenir y poner en marcha.

En síntesis, con la participación de los sectores locales en el marco del SNPD el Desarrollo Regional adquirió el carácter descentralizado que le corresponde y lo dinamiza, puesto que ya serían los sectores locales quienes podrían programarlo, quienes se organizaría institucionalmente para administrarlo y ejecutarlo y también para evaluarlo cotidianamente.

Dos son entonces, las propuestas del Sistema Nacional de Planeación Democrática al Desarrollo Regional: por un lado, es lo referente al fortalecimiento de las capacidades de los niveles de gobierno locales así como de los instrumentos y mecanismos empleados por el proceso y en los cuales convendrían con el orden federal acciones a ejecutarse en el nivel regional. Y por otro lado, la oportunidad para que la participación de la sociedad y sectores locales intervinieran en la consecución de su desarrollo.

Pero estas dos trascendentales propuestas para el desarrollo regional se convertían al mismo tiempo en defectos para el propio proceso: el afianzamiento del federalismo planteado con el fortalecimiento de los niveles locales de gobierno y de los mecanismos e instrumentos creados para promover el desarrollo estatal/regional, han sido y continúan siendo -sobre todo estos últimos- cabos que atan a las entidades federativas y a los ayuntamientos a los objetivos, vertientes e intensidad que el centro político, económico y administrativo del país dicte. De esta forma, el fortalecimiento del federalismo redundó indirectamente -o quizá directamente- en el fortalecimiento de la figura del Titular del Ejecutivo Federal, al poner en sus manos mayores instrumentos y recursos con los cuales promovería el desarrollo de las regiones de México.

Asimismo, la participación de la sociedad y de los sectores público y privado en el marco institucional propuesto por el Sistema de Planeación Democrática vino a ser el factor político que permitió coptar las demandas sociales y darles el cauce que convenía al Gobierno Federal. Esta participación, pues, dió legitimidad al proceso de Planeación Regional y al mismo tiempo a los programas y proyectos que se derivaran de ella, lo que en última instancia otorgó sustento social a las acciones de Gobierno, favoreciendo, apoyando y avalando las acciones que llevara a cabo.

Veamos ahora las acciones más relevantes que en materia de Desarrollo Regional fueron realizadas en la administración de Miguel de la Madrid y las que ejecutó el gobierno de Carlos Salinas hasta 1990, e incluso 1991.

A.- LA ADMINISTRACION DEL DESARROLLO REGIONAL EN EL GOBIERNO DE MIGUEL DE LA MADRID H. (1982-1988).

Para nadie son desconocidas las condiciones en que Miguel

de la Madrid llegó al Gobierno del País en 1982; los desajustes estructurales de nuestra economía sumados a los desequilibrios internacionales, evidentes ambos desde la década de los años 70', prácticamente estallan hacia 1982 en una de las crisis más severas por la que el país ha atravesado y que tuvieron su manifestación lógica en la economía doméstica, la sociedad y -donde se reflejaría seis años después- la política nacionales, pero que además perduró a lo largo del sexenio Delamadridista. Veamos algunas de esas condiciones.¹

A mediados de la década de los 70' la economía internacional mostraba importantes contracciones: sufría un severo estancamiento en el crecimiento del producto, serios desequilibrios en los pagos externos, graves índices inflacionarios y de desempleo, así como altos niveles de las tasas de interés que no tenían precedente.

Ante la crisis económica internacional, los países industrializados optaron por imponer políticas internas de rigurosa disciplina fiscal y monetaria para abatir la inflación y aumentaron las barreras comerciales para corregir sus desequilibrios externos; con tales medidas proteccionistas y de restricción monetaria este grupo de países indujeron el alza progresiva de las tasas de interés al tiempo que redujeron gravemente las posibilidades de exportación de los países en vías de desarrollo. Para estos últimos -incluido el nuestro-, los resultados se manifestaron en una sensible caída de sus ingresos, una menor demanda de importaciones y una significativa alza de la carga de su deuda externa. Con el freno de las importaciones de las naciones más atrasadas y al reducirse las posibilidades de recuperación de los países avanzados, se agravó más aún el desempleo y se reforzaron las

¹ En Madrid Hurtado, Miguel de la; Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Capítulo 3: Contexto Nacional e Internacional; pp. 83-106. Presidencia de la República.

tendencias proteccionistas y deflacionarias en los mismos.

Se había caído, entonces, en un círculo vicioso que acentuaba los desequilibrios, reforzaba la inflación, aumentaba el desempleo y profundizaba el estancamiento económico. Lo grave fué que el peso del ajuste para esos desequilibrios económicos internacionales recayó sobre los países en vías de desarrollo de manera desproporcionada e injusta.

Fenómeno de singular trascendencia en estos años 70' y que tuvo graves consecuencias para nuestro país fué la crisis energética a escala mundial. Esta se manifestó primero en 1973 con una progresiva disminución de la demanda de petróleo, a lo que se sumaría una drástica caída de los precios reales de los hidrocarburos hacia 1979.

La economía mexicana, tan ligada históricamente a las condiciones económicas internacionales y tan sensible a sus variaciones, sufrió lógicamente una de las depresiones más difíciles de su historia: La baja de los precios del petróleo, el endurecimiento del financiamiento externo y el aumento de las tasas de interés causaron fuerte impacto en ella. Indiquemos los más importantes.

La demanda resultante del relativo crecimiento de nuestra economía en los 70' fué superior a la capacidad de respuesta del aparato productivo nacional, lo que nos llevó a realizar importaciones crecientes. La inflación se aceleró y el desliz del tipo de cambio respecto al Dólar Norteamericano fué insuficiente para compensar el diferencial inflacionario externo; las importaciones crecieron a niveles sin precedente al tiempo que las exportaciones no petroleras se estancaron. La presión sobre la balanza de pagos nacional se alivió con endeudamiento lo que generó mayores presiones sobre la cuenta corriente al aumentar las tasas de interés externas de 7 por ciento en 1977 a cerca de 16.5 por ciento

en 1981. Al inicio de la década de los 80', el pago de intereses de la deuda externa era el principal factor del déficit de la cuenta corriente. El financiamiento del desarrollo, entonces, se hizo cada vez más dependiente del endeudamiento externo y del petróleo. (El gasto público y la balanza de pagos dependieron de la situación externa en virtud del papel que desempeñaban los pagos de intereses al exterior).

Con estos antecedentes, en diciembre de 1982 las condiciones internas eran sumamente críticas: la tasa de desempleo se había duplicado alcanzando niveles del 8 por ciento de la Población Económicamente Activa y era evidente un paulatino deterioro del mercado laboral; en diversos sectores la producción estaba detenida: en el rubro agrícola se sufría una aguda contracción que llevó a importar alimentos por más de 8 millones de toneladas para 1983, la producción manufacturera cayó en más del 7 por ciento y la construcción se redujo en casi 14 por ciento; gran número de empresas estaban al borde de la quiebra por carecer de capital de trabajo y de divisas para importar insumos y enfrentar los compromisos de sus deudas; la inflación alcanzó los niveles del 100 por ciento, acelerandose a una velocidad sorprendente; el ingreso y el producto nacionales se habían contraído y el sistema financiero ya no captaba suficiente ahorro; la disponibilidad de recursos para financiar la inversión se redujo en un 20 por ciento; los ingresos del sector público no lograron cubrir el gasto corriente; y el peso relativo del servicio de la deuda era ya desproporcionado: 40 centavos por cada peso gastado.

Para entonces se identificaban cuatro problemas estructurales en nuestra economía:

a) Desequilibrios del aparato productivo y distributivo; manifestado en su incapacidad para competir con el exterior, en la dependencia de insumos, de tecnología y bienes de capital importados, en los desequilibrios intersectoriales, en la desproporción productiva por rama de actividad y al interior de

ellas, en la desintegración con el mercado interno, en una concentración de la actividad económica, etc.

b) Insuficiencia del ahorro interno; evidenciada por un deterioro del ahorro público que cayó a casi cero por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) entre 1981-1982, causado por una caída de los ingresos tributarios, un excesivo crecimiento de subsidios y transferencias, una alta evasión fiscal y por un rezago en los precios de bienes y servicios producidos o proporcionados por el Estado.

c) Escasez de divisas; provocada por una baja competitividad de los productos nacionales, una ausencia de mecanismos óptimos de comercialización externa, la dependencia de importaciones de bienes de capital e insumos intermedios y por el alto grado de proteccionismo de las economías desarrolladas. Y

d) Desigualdad en la distribución de los beneficios del desarrollo, evidente por una desequilibrada e injusta distribución del ingreso, de la inversión pública y del bienestar socioeconómico entre los habitantes del país.

Como podemos observar, estos problemas estructurales reconocían implícitamente las desigualdades socioeconómicas que existían entre las regiones del país lo que llevaba a concentrar y polarizar el desarrollo inter e intraregional, fenómeno heredado de la evolución de las políticas económica y social que se habían estado instrumentando en el país hasta entonces a raíz de la dependencia que tuvieron respecto de las situaciones externas, mismas que igualmente se reconocían en el Plan como causas de aquella situación de desequilibrio en el desarrollo regional y sectorial, pero que no se planteaban combatir estructuralmente.

Era obvio que quienes resentían más los golpes de la crisis económica eran las clases medias y bajas; los obreros y campesinos, los asalariados y jornaleros dramáticamente veían disminuidas sus posibilidades de siquiera acceder a los mínimos de bienestar para sus familias, no digamos de poder adquirirlos o

proveerse con suficiencia de ellos. La sociedad expectante de la situación, jugaba a competir con el fenómeno inflacionario buscando alcanzarlo, cuando este no era más que su propia sombra. Y precisamente este ánimo de desesperación y frustración caracterizaron a nuestra sociedad no sólo al inicio de los años 80' sino que perduraron -y perduran aún- en el ánimo de la población.

Y esta crisis económica hubo de tener su extensión política: la sociedad de los años siguientes empezó a señalar y a acusar las debilidades y defectos del Sistema Político Mexicano. Si bien en el corto plazo las manifestaciones de una crisis en este renglón no fueron tan evidentes como la económica, seis años más tarde la situación política dió muestras fehacientes de la imposibilidad de continuar con aquél sistema cadúco y ya intransitable. La crisis económica tuvo sensibles repercusiones en la sociedad volviendola más inconforme con la situación, más crítica y más politizada y este hecho estalló en una crisis política -aguda crisis política- a fines de los años 80' y que continúa hasta estos días.

Frente a esta crítica situación interna e internacional, el gobierno de Miguel de la Madrid estableció 4 objetivos del Desarrollo Nacional: 1) Conservar y Fortalecer las Instituciones Democráticas; 2) Vencer la Crisis; 3) Recuperar la Capacidad de Crecimiento; y 4) Iniciar los Cambios Cualitativos requeridos por el País en sus estructuras económicas, políticas y sociales.²

Para alcanzar estos objetivos se señalaron también las estrategias económica y social para superar la crisis. La primera estrategia fué conocida como de Reordenación Económica y perseguía: abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria; proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico y recuperar la capacidad de crecimiento. Y la segunda estrategia fué llamada de

² Ibid; p. 108.

Cambio Estructural siendo sus objetivos: enfatizar los aspectos sociales y redistributivos del crecimiento; reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo; descentralizar en el territorio las actividades productivas y el bienestar social; adecuar el financiamiento a las prioridades del desarrollo; preservar, movilizar y proyectar el potencial del desarrollo nacional; y fortalecer la rectoría del Estado, impulsar al sector social y estimular al sector privado en las tareas propias del desarrollo.³

Si a nivel nacional la agudeza de la crisis era evidente, en la escala regional -donde se particularizan los efectos- la situación era prácticamente grave pero contrastante, dado que el impacto del desajuste no causó los mismos problemas ni tuvo la misma intensidad entre las distintas regiones del país.

Efectivamente, dados los desequilibrios y desigualdades existentes en el grado de desarrollo entre las regiones del país, los efectos de la crisis en cada uno de ellas fué desigual. Aquellos estados más adelantado, con características urbanas, con mayor infraestructura social y productiva, con actividades más diversificadas y con mayores recursos, pudieron atenuar mejor los impactos que aquellas entidades con una población más rural, dispersa y por ello más pobres, con escasa infraestructura productiva y de servicios públicos, con una economía débil y poco diversificada y con una débil participación federal, sin que ello signifique que en los primeros los efectos no hallan sido sentidos con severidad.

Aún cuando el proceso de desarrollo regional había empezado a atenderse en los dos gobiernos anteriores, persistían las características de desigualdad e injusticia pero no sólo en el grado de desarrollo de cada región, sino también -y

³ Ibid; Capítulo 5: Estrategia Económica y Social; pp. 111-149.

desafortunadamente- en el grado de apoyo y atención que la Federación proporcionaba para cada una de ellas. La voluntad política era, pues, otra barrera importante para que la Administración del Desarrollo Regional adquiriera su característica descentralizada, participativa e integral.

Surgía asimismo, la necesidad de seguir mejorando la estructura y el funcionamiento de los organismos encargados de la promoción del desarrollo regional, así como de asegurar que la coordinación intersectorial, intergubernamental y social se diera efectivamente, atendiendo a las demandas y recursos regionales/ estatales, pero también atendiendo a los rumbos que les señalara el Presidente de la República para fortalecer al federalismo según su particular interpretación.

La crisis que estalló hacia 1982 creó condiciones diferentes para los programas de desarrollo regional. Ante la coyuntura de estrechez financiera y los graves desequilibrios regionales existentes, surgía la necesidad de modificar la operación de los programas gubernamentales; era inconcebible mantener la inercia del gasto público y sus modalidades de operación centralizadas porque se limitaba la eficiencia de la acción pública. Lo anterior condujo a transformar el diseño económico, financiero y administrativo de los programas regionales, fortalecer la coordinación entre los niveles de gobierno para hacer más eficiente el gasto público y a estimular la participación de la sociedad en su conjunto en el diseño y en la operación de las acciones convenidas.

La crisis hizo evidente, entre otras cosas, la imposibilidad de mantener un esquema de desarrollo centralizado abriendo al mismo tiempo la oportunidad de fortalecer un nuevo modelo de desarrollo regional integral.

Los retos estaban, pues, marcados; las líneas de acción

y los objetivos se habían ya trazado. Urgía acercar los bienes y servicios básicos a la población más necesitada, había necesidad de elevar y equilibrar sus oportunidades de acceso a los mínimos de bienestar, era prioritario promover un esquema de desarrollo regional/estatal integral atendiendo a los grupos y comunidades marginados y era igualmente importante incorporar a la sociedad en su conjunto a las tareas del desarrollo nacional.

En este punto del Capítulo, enunciaremos en primera instancia las bases jurídicas que sustentaron al proceso de desarrollo regional tocando lo referente a las reformas de los artículos 25, 26, 27, 28 y 115 constitucionales, así como otras disposiciones legales como la Ley de Planeación y el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Posteriormente describiremos y analizaremos las acciones más relevantes que se impulsaron en el gobierno de Miguel de la Madrid respecto al Desarrollo Regional tales como el surgimiento del Convenio Unico de Desarrollo, los Planes Estatales de Desarrollo, los Programas Regionales Estratégicos y las emprendidas en materia de Descentralización de la Administración Pública Federal, entre otras.

1.- Su Concepción y sus Bases Jurídicas.

Sin alguna duda, el Desarrollo Regional no es un fenómeno aislado o unidireccional; todo lo contrario, es un proceso que interactúa con otros, tales como la descentralización, la planeación democrática, el fortalecimiento municipal, el desarrollo urbano, la participación social, la economía mixta, el desarrollo rural y otros tantos con quienes forma un círculo en el cual se integran y fortalecen mutuamente. Por ello, las bases jurídicas y la concepción que aquí expondremos no aluden exclusiva ni explícitamente al desarrollo regional, sino que toca aspectos medulares que lo apoyan, mejoran e impulsan sustancialmente.

Jurídicamente, las primeras acciones llevadas a cabo y

que incidieron en el desarrollo regional en nuestro país fueron las reformas constitucionales promovidas por el ejecutivo federal a escasos días de haber asumido la Presidencia de la República Miguel de la Madrid y que además, sirvieron de base jurídica general que sustentaría las acciones de su gobierno.

En el "Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 16, 25, 26, 27, fracciones XIX y XX; 28, 73, fracciones XXIX-D, XXIX-E y XXIX-F de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"⁴, encontramos puntos relevantes para el desarrollo regional en nuestro país.

Con base en estas reformas constitucionales y atendiendo al desarrollo regional, lo más relevante en cada artículo modificado es: en el artículo 25, se establecieron las orientaciones básicas del desarrollo nacional, la rectoría del Estado en materia económica y la concurrencia responsable de los sectores público, social y privado en las tareas del desarrollo nacional.

Con el renovado artículo 26, se elevó a rango constitucional la Planeación Democrática del desarrollo nacional, estableciendo las bases para la participación de los sectores sociales en el planteamiento y planeación de sus aspiraciones o demandas, mediante mecanismos institucionales de consulta y asegurando su incorporación al Plan Nacional y sus programas, determinandose igualmente las vertientes por las que esta planeación podría llevarse a efecto.

El artículo 27 constitucional sufrió dos adiciones importantes; con las nuevas fracciones XIX y XX, el Estado busca en principio procurar una impartición de la justicia agraria en forma

⁴ Diario Oficial de la Federación; 3 de febrero de 1983.

honestas y rápidas y buscando asegurar la tenencia de la tierra; y también, se hace énfasis en el carácter integral que debe tener el desarrollo rural, no sólo en el factor productivo sino también en cuanto a los niveles de bienestar de la población campesina, en beneficio de las regiones rurales y agropecuarias más atrasadas en su desarrollo.

Y finalmente con la reforma al artículo 28 constitucional, se enfatizó la competencia exclusiva del Estado en las áreas estratégicas y su probable concurrencia junto con los sectores social y privado, en las áreas prioritarias para el desarrollo, según lo dictara el interés nacional.

Además de estas, hubieron otras reformas constitucionales importantes dentro de las cuales destaca por su peso en el desarrollo regional la realizada al artículo 115 de nuestra Carta Magna⁵. Esta reforma es, sin duda, uno de los principales puntos de apoyo de la descentralización y del desarrollo regional por su objetivo de fortalecer la célula del federalismo mexicano en sus competencias políticas, económicas y administrativas y que es el municipio libre. A partir de entonces se facultó jurídicamente a los municipios para manejar su patrimonio conforme a la ley y tener a su cargo directo los servicios públicos más importantes, coordinarse entre sí para buscar su progreso, administrar su hacienda libremente y formular, ejecutar y administrar los planes de desarrollo urbano municipal. Con estas facultades devueltas al municipio -y decimos devueltas porque la federación y los estados las tenían abrogadas para sí-, este se convierte en el impulsor originario del desarrollo regional, por ser el nivel en el que su gobierno (el ayuntamiento) tiene contacto frecuente y real con la sociedad, permitiéndole captar y canalizar institucionalmente las

⁵ Diario Oficial de la Federación; Decreto por el que se reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3 de febrero de 1983.

demandas de la población a través del COPLADE, de los CUD u otros organismos con carácter regional.

A partir de las modificaciones hechas a los artículos 26 y 73, fracción XXIX-D de nuestra Constitución, se sientan las bases objetivas y específicas para "formalizar jurídicamente la planeación nacional". Con base en ellos y a iniciativa del titular del ejecutivo, el Congreso aprobó la Ley de Planeación donde se establecen las bases para integrar y hacer funcionar el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Cabe hacer mención que esta nueva disposición vendría a abrogar la Ley sobre Planeación General de la República de 1930.⁶

En la exposición de motivos se indica como propósito de la Ley, establecer un marco normativo para la Planeación, por considerarse como una actividad necesaria para plantear una estrategia clara e integral de desarrollo en los marcos de una sociedad más compleja y una situación internacional de desorden e incertidumbre.

Allí mismo se define a la Planeación Democrática como el instrumento idóneo y eficaz para orientar y enriquecer la estrategia de desarrollo planteada como resultado del proceso de negociación política entre los sectores participantes y que respondiera a las demandas más sentidas de la sociedad en su conjunto.

Muy sintéticamente, la Ley trata: en el Capítulo I, del orden público e interés social que abraza en virtud de las actividades que intervienen en la consecución de los objetivos y prioridades del desarrollo nacional. En el Capítulo Segundo se hace referencia al Sistema Nacional de Planeación Democrática a través

⁶ Diario Oficial de la Federación; Ley de Planeación; 5 de enero de 1983.

del cual la Administración Pública Federal planeara el desarrollo nacional, señalando las atribuciones que cada organismo del sector debe observar. El Tercer Capítulo faculta al titular del ejecutivo federal para señalar las formas, términos y tiempos en que la participación social deberá efectuarse para expresar sus demandas, opiniones y propuestas en la elaboración y ejecución del Plan Nacional y los programas que lo desagreguen.

En el Capítulo Cuarto de la Ley se indican las características y elementos del Plan y de los programas en que se deriva, reservándose la categoría de Plan al Plan Nacional de Desarrollo, el cual servirá de referencia para la elaboración de documentos de planeación y programación siendo, en ese sentido, un documento normativo a partir del cual se realizan programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, así como los programas operativos anuales, definidos cada uno de ellos en la propia Ley.

Particular atención merece el Quinto Capítulo en el que se pretende avanzar y mejorar en la coordinación de acciones entre los ejecutivos federal y locales, procurando lograr el desarrollo armónico e integral de los estados y regiones del país al tiempo que coadyuve al fortaleciendo del federalismo mexicano considerandose vital para ello el impulso a la participación de los municipios y de los grupos sociales interesados. Pero también se posibilita a las autoridades locales la planeación del desarrollo en sus jurisdicciones respectivas, procurando que se integre a la planeación realizada a nivel nacional cuando les ataña directamente.

En el Capítulo Sexto, se abordan las acciones de concertación entre el sector público con los grupos sociales o los particulares interesados, así como a la inducción que realice el orden gubernamental para orientar las acciones de la sociedad en su conjunto hacia el logro del desarrollo nacional. Y finalmente, en

el último Capítulo relativo a las Responsabilidades, se procura asegurar la observancia de la Ley y la consecución de sus propósitos centrales: regular el ejercicio de la planeación del desarrollo nacional y sentar las bases para la integración del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Aún cuando el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988⁷ no se trate de una norma jurídica, no sea una ley ni se le dé ese carácter, es importante indicarlo en este apartado en virtud de que "se aprueba y se le otorga sanción jurídica por la Ley de Planeación"⁸. Así, a pesar de no tener el carácter de Ley, debemos indicar al PND como relevante documento normativo para el desarrollo nacional surgido, eso sí, de la Ley de Planeación de quien recibe sanción jurídica. En resumen, a pesar de no ser una disposición legal, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 es una importante base normativa para el desarrollo regional cuyas especificidades trataremos más adelante.

Merecen también atención las reformas iniciadas en las Leyes estatales a partir de las modificaciones jurídicas que hemos descrito. Se impulsaron cambios en las Constituciones, leyes y reglamentos de varias entidades federativas con el fin de adecuarlas a las reformas y adiciones iniciadas en el nivel federal en lo relativo al fortalecimiento municipal, a la planeación democrática, al desarrollo rural integral, al proceso de descentralización anunciado y para reestructurar también sus administraciones y funciones frente a los retos que presentaban el

⁷ El Decreto de aprobación apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación; Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988; 31 de mayo de 1983.

⁸ García Sánchez, José; "La Ley de Planeación, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 y algunas cuestiones de vinculación con los planes de los estados y municipios"; en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, No. 10-11; abril-septiembre de 1984. INAP. México.

fortalecimiento del federalismo y el desarrollo regional en sí mismo.

Si bien existen otras leyes y bases jurídicas que tienen relación con el desarrollo regional y que surgieron o se modificaron a lo largo del sexenio que estudiamos, las que hemos mencionado han sido precisamente las bases legales y normativas a partir de las cuales el desarrollo regional tomaría un nuevo rumbo.

Por lo que respecta a la concepción que se tenía del Desarrollo Regional en el gobierno de De la Madrid, debemos apuntar algunas observaciones sobre el manejo dado al concepto de Región. Con el Plan Nacional 1983-1988 se hace evidente el manejo flexible que se daría a partir de entonces a la "Región" dentro del marco que señala la Política Regional del propio Plan.⁹

En un primer momento, "la política del desarrollo regional tiene como ámbito geográfico fundamental a las entidades federativas que integran la Nación"¹⁰; de manera explícita, por primera vez se reconoce y afirma la identificación entre región y estado. De esta forma, los programas que surgieran de aquella política regional tendrían como espacio natural y directo de acción a cada estado/región del país.

Pero más adelante se hace referencia a "regiones que por sus recursos y ubicación son estratégicas para el futuro del país", distinguiéndose para ello "grandes espacios dentro de los cuales las acciones de alcance nacional y las estrategias de desarrollo de los estados, deberán converger hacia objetivos comunes de

⁹ Madrid Hurtado, Miguel de la; op. cit.; Capítulo 9: Política Regional; pp. 391-420.

¹⁰ Ibid.; p. 395.

desarrollo e integración regional. . .¹¹ Para este caso, una región es vista como la unión, con fines exclusivamente programáticos, de dos o más estados que presentan problemas, recursos y características comunes, susceptibles de ser tomados en cuenta integralmente para promover su desarrollo.

La flexibilidad que se dá a la "Región" no debe confundirse en ningún momento con la ambigüedad, indeterminación y confusión que presentaba el concepto en las décadas anteriores y que volvían igual de incierto el proceso de desarrollo regional en México. Los indicadores que corroboran lo anterior son el hecho de que ya existían mecanismos de coordinación intergubernamentales más efectivos en el impulso al desarrollo regional evitando duplicidad de proyectos y funciones, desperdicio de recursos y falta de respeto a la soberanía de los estados y municipios; asimismo, la concordancia de todos los programas respecto del Plan Nacional, permitía asegurar una sólida dirección del desarrollo: el Plan haría congruentes la ejecución de programas organizandolos en sus objetivos e impactos regionales y también se reconocen las singularidades de cada estado/región y la manera particular con la que habrá de abordarse su desarrollo, pero además se posibilita la integración de aquellas entidades federativas que por las similitudes que presentan (geografía, necesidades, recursos y potencialidades), pueden atenderse mejor al ser consideradas de manera conjunta, aunque de forma interdependiente con las acciones que cada una de ellas realice por separado.

Como vimos en su oportunidad, la regionalización del país había estado caracterizada por la dicotomía que presentaban la racionalidad económica y la organización política. Con la primera se habían definido áreas de impulso especial atendiendo a indicadores de diversa naturaleza (hidráulicos, étnicos, productivos, etc.) que entraban en franca contradicción con la

¹¹ Ibid.; p. 400.

división política en estados y municipios enunciada por nuestro federalismo, premisa de la segunda idea. Esta última regionalización además de ser objetiva, de estar arraigada a las entidades locales y de ser una división inamovible, resulta difícil hacerla compatible con las regionalizaciones económicas que son por naturaleza cambiantes.

Debemos aclarar, sin embargo, que la coexistencia de dos "tipos" de regiones -una derivada de la organización política y jurídica del país y la otra basada en la estructura productiva y de los flujos de bienes y servicios en el territorio-, es una realidad inevitable y su separación sólo puede darse en un plano teórico o académico, pero no en la definición de una política de desarrollo regional.

Esta realidad es apreciada en el PND 83-88, donde se apela a los límites marcados por la geografía federal, pero sin ignorar las fronteras indistintas que marcan los procesos productivos, de intercambio y económicos en lo general. Con este documento se rompía aquella dicotomía, conciliando ambos modelos de regionalización en el afán de lograr un desarrollo integral en los ámbitos regional, sectorial y nacional.

En el Plan de Desarrollo 1983-1988, el Desarrollo Regional se define como "el aprovechamiento equitativo y racional de los recursos naturales y del trabajo del hombre en su ámbito territorial"¹². Pero también fué entendido como el proceso de fortalecimiento de la capacidad de los estados para llevar a cabo acciones de "desarrollo estatal integral" mediante la dotación de infraestructura social y productiva a la población y en especial a la más necesitada; y se concibió asimismo como la necesidad de identificar y regionalizar prioridades territoriales que abarcaran a más de un estado y atacar integralmente sus problemas comunes.

¹² Ibid.; p. 393.

De las anteriores concepciones, podemos obtener en resumen cuatro vías a través de las cuales los desequilibrios regionales serían atacados, tratando de distribuir mejor los beneficios del quehacer público: a) el impulso al desarrollo estatal/regional integralmente, de acuerdo a sus demandas y características particulares; b) la integración de regiones (macroregiones) con base en estados que presentaran condiciones similares en su economía, su sociedad, sus recursos y sus problemáticas, para abordarlos en forma conjunta y justa; c) el aprovechamiento más racional y equitativo de los recursos naturales de cada región para que sirviera a su progreso social y económico; y d) la utilización cabal del trabajo del hombre dentro de su región, no sólo como factor productivo sino además como actor principal en las tareas de planeación, ejecución y evaluación de las tareas de desarrollo en su espacio territorial.

Durante el primer período en que estudiamos al proceso (de 1930 a 1982), si bien se dieron algunas de estas vertientes, ello fué aisladamente; la diferencia sustancial es que a partir de este gobierno se integraron las posibles vías para impulsar el desarrollo regional: el enfoque integral para salvar los desequilibrios y disparidades en el desarrollo entre cada estado/región serían desde entonces característica inherente del proceso, apoyado en una mejor coordinación entre los ordenes de gobierno y entre los sectores administrativos, en una mayor y más organizada participación de la sociedad en su conjunto en las tareas del desarrollo y en un continuo progreso en el desempeño de las actividades de la administración pública aparejado al robustecimiento que mostrarían los organismos y mecanismos encargados de impulsar el desarrollo regional en México.

Las variadas y distintas vías por las que el desarrollo regional se había estado impulsando de 1930 a 1970 y más particularmente de éste último año hasta 1982 son recogidas desde el mismo inicio del Gobierno de Miguel de la Madrid para hacerlas

confluir en una Política hasta entonces inexistente. Con ello, si bien se retoman acciones del pasado inmediato, estas mismas serían conjuntadas en una Política y Estrategias surgidas en 1982 para promover el desarrollo regional en México.

Hasta este punto del Capítulo hemos descrito porqué con el Sistema Nacional de Planeación Democrática se inicia un nuevo modelo de desarrollo regional; también expusimos la situación de crisis en las que Miguel de la Madrid llegó a la Presidencia del país y su impacto regional, así como la forma en que su gobierno entendió el proceso y las bases jurídicas establecidas para impulsarlo. Analicemos ahora las políticas, estrategias, programas y otras acciones que se dieron en el período con relación al desarrollo regional.

2.- Descripción y Análisis de los Principales Programas de Desarrollo Regional. Sus Estrategias Centrales.

Antes de iniciar con el estudio de los principales programas, acciones y estrategias que impulsaron el desarrollo regional en el gobierno de Miguel de la Madrid, consideramos conveniente precisar la evolución que tuvieron los órganos encargados del proceso y que de alguna manera muestran la progresiva mejoría que se daba al mismo.¹³

Con la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) en diciembre de 1976, surgió la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), la cual obtuvo y sintetizó atribuciones antes dispersas en las Secretarías de la Presidencia, de Patrimonio Nacional y de Hacienda y Crédito Público, básicamente. La Ley además de lograr un "reordenamiento sectorial

¹³ Tomado del Diario Oficial de la Federación; Manual de Organización General de la Secretaría de Programación y Presupuesto; 2 de octubre de 1989.

y regional a nivel global, facultó a la nueva dependencia para elaborar los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social", entre otras atribuciones.

Para cumplir con sus atribuciones en materia de desarrollo regional, en marzo de 1977 la SPP tenía dos unidades administrativas con injerencia en el proceso: la Coordinación General del Programa de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres, como "órgano de control de los programas orientados a integrar la zona norte con el resto del país", adscrita directamente al Secretario y la Dirección General de Promoción y Operación Regional, dentro de la Subsecretaría de Programación.

Con la finalidad de fortalecer el proceso de desarrollo regional, en agosto de 1978 se crearon la Coordinación General de Delegaciones de la SPP, y dependiendo de ella las Direcciones Generales de Programación Regional, de Coordinación Normativa para las Delegaciones, de Apoyo a la Operación de las Delegaciones y la de Información Operativa de las Delegaciones. Cuatro meses después, fueron dadas a conocer las bases jurídicas y normativas que integrarían y sobre las cuales funcionarían las propias Delegaciones Regionales de la SPP. Posteriormente, en febrero de 1980 la Secretaría llevó a cabo una reestructuración administrativa para responder a los requerimientos de ejecución del Plan Global de Desarrollo así como del Sistema Nacional de Planeación; resultado de ello fué la reorganización de la Coordinación General de Delegaciones, hecha con el propósito particular de "reforzar las actividades de apoyo, promoción y fomento del desarrollo estatal". Para tal efecto, surgió "la Dirección General de Control Operativo de las Delegaciones y cambiaron de nomenclatura las Direcciones Generales de Operación por la de Fomento al Desarrollo Estatal y la de Control Operativo de las Delegaciones por la de Desarrollo Rural Integral."(sic)

Las críticas circunstancias que empezaban a manifestarse

en el país entre 1980 y 1982 provocaron en lo general la reestructuración de la Administración Pública Federal y para la Secretaría de Programación y Presupuesto en particular, su consolidación como órgano rector de la planeación del desarrollo nacional y regional. A raíz de lo anterior, en enero de 1983 se dió un redimensionamiento de la estructura administrativa en la SPP con objeto de hacerla más eficaz y eficiente y para lo cual se transformaron -entre otras unidades- la Subsecretaría de Evaluación en la de Programación y Presupuesto de Desarrollo Social y Rural y la Coordinación General de Delegaciones en Subsecretaría de Desarrollo Regional. Asimismo, desaparecieron las Direcciones Generales de Fomento al Desarrollo Estatal, de Apoyo a la Evaluación Regional, de Presupuesto de Desarrollo Social y la Coordinación General del Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres, procesos sin duda relevantes para la administración del desarrollo regional en nuestro país.

Con las reformas al reglamento interior de la SPP en abril de 1986, la Subsecretaría de Desarrollo Regional incorporó sus funciones y unidades administrativas a la Subsecretaría de Programación y Presupuesto de Desarrollo Social y Rural que entonces se denominaría de Programación y Presupuesto de Desarrollo Social y Regional.

Al tomar Miguel de la Madrid posesión como Presidente de México, la nueva Subsecretaría de Desarrollo Regional estaría a cargo del Lic. Manuel Camacho Solís; y en 1986, cuando este último pasó a despachar los asuntos de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, la Lic. María de los Angeles Moreno ocuparía su puesto en la Subsecretaría que para entonces era de Desarrollo Social y Regional, siendo el Lic. Carlos Salinas de G. el Secretario de Programación y Presupuesto.

Además de esta evolución administrativa que han observado los organismos federales encargados de la planeación, organización

y coordinación del desarrollo regional, otra reforma sustancial fué la creación de un ramo presupuestal exclusivo para el desarrollo regional.

En todos los gobiernos anteriores al de De la Madrid, los ramos a través de los cuales la SPP distribuía anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación tenía la característica de ser exclusivamente Sectores de la Administración Pública Federal; esto significa que el proceso de desarrollo regional no era considerado aún política permanente de gobierno y que estaba subordinado al impacto que causarían los programas sectoriales en determinadas zonas del país. Los recursos federales que se destinaban a los mecanismos del desarrollo regional (COPRODE-COPLADE, CUC), eran canalizados hasta entonces a través del Ramo XXIII denominado de "Erogaciones no Sectorizables", además de las transferencias que los propios sectores realizaran hacia estos instrumentos.

Ante esta situación y con el fin de darle al desarrollo regional su relevancia objetiva como política de gobierno, en 1983 se programó incluir dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación el Ramo XXVI y que se denominaría precisamente "Desarrollo Regional" el cual entró en operación en el ejercicio presupuestal de 1984.

Y a través del Ramo XXVI es que se han venido atendiendo las acciones propias del desarrollo regional, autorizando recursos para ser convenidos en el seno de los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal y los nuevos Convenios Unicos de Desarrollo, además de existir otros Ramos exclusivamente sectoriales y que mediante su Programa Normal de Inversiones actúan en cada estado/región, en coordinación con los gobiernos y sectores locales, como lo veremos adelante.

Siete fueron las Tesis Políticas del gobierno de Miguel

de la Madrid: Nacionalismo Revolucionario; Democratización Integral; Renovación Moral; Desarrollo, Empleo y Combate a la Inflación; Sociedad Igualitaria; Planeación Democrática y Descentralización de la Vida Nacional, siendo los tres últimos principios los que más incidencia tuvieron en la Administración del Desarrollo Regional.

Pero sin duda es la Descentralización el marco en el que se inscribe prácticamente el proceso que nos ocupa. El desarrollo regional se perfilaba como el medio idóneo para lograr la descentralización de la vida nacional y con ello apoyar el fortalecimiento del pacto federal que nos integra como Estado. Por tal motivo las acciones que se señalan no diferencian -porque no hay distinción de fondo- las que hicieron en "nombre" de la descentralización o del desarrollo regional, puesto que son procesos que se confunden y se complementan: los programas de desarrollo regional tienen repercusiones en la descentralización, y las acciones relativas a esta última fortalecen sobremanera al desarrollo regional.

El fortalecimiento del federalismo, la planeación democrática, la descentralización de la vida nacional, la sociedad igualitaria, la democratización integral y el desarrollo regional eran vistos como procesos que interactuaban entre sí y se complementaban.

Una vez descrita la evolución que tuvieron las unidades administrativas federales encargadas del proceso que nos ocupa, indicaremos los objetivos, estrategias y políticas enunciados en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 a propósito del Desarrollo Regional.

En principio debemos señalar que el PND 83-88 concede al Desarrollo Regional una importancia que nunca había tenido; en los planes y programas anteriores la mención que se hacía del proceso

era poco menos que marginal y no se le veía como parte sustancial de la planeación del desarrollo. En el nuevo Plan Nacional la dimensión regional se abordó de dos formas: una evidente a lo largo del documento dentro de las orientaciones específicas manejadas en sus diversos capítulos y que van desde cada una de las políticas sectoriales, la política social y la política del Estado Mexicano, hasta las propias políticas de ejecución del Plan; y la segunda, donde explícitamente se definen los objetivos y estrategias de la "Política Regional" para el sexenio 1982-1988, desarrollada en un Capítulo específico del Plan. Veamos inicialmente a la primera forma.

Dentro de la Política del Estado Mexicano, se señalaron directrices que pretendían afianzar aquellos instrumentos del desarrollo que tuvieran incidencias estatales o regionales, sobre todo las relativas a fortalecer y eficientar la administración pública de los estados y municipios y la coordinación entre los tres niveles de gobierno así como su relación con las Tesis Políticas enunciadas líneas atrás.

La Política de Gasto Público tenía entre sus objetivos regionales, la promoción de una distribución territorial más equilibrada de las actividades productivas, del empleo, del bienestar social y del ingreso "en el marco del fortalecimiento del Pacto Federal y del municipio libre". Para lograrlo, se planteaba la necesidad de evaluar con criterios especiales aquellos proyectos con impacto regional, de integrar metas y programas relativos a la satisfacción de necesidades básicas con base en los requerimientos estatales/regionales y a la formulación de programas sectoriales sobre mecanismos de negociación y concertación con los gobiernos y sociedades locales.

Para la Política de Empresa Pública se señaló entre otros objetivos el "promover el desarrollo regional del país, descentralizando la operación de sus unidades a las zonas . . . más

propicias a su naturaleza productiva con objeto de que fortalezcan la estructura de los mercados regionales."

Dentro de la Política de Financiamiento del Desarrollo se fijaron los criterios y regulaciones para hacer más eficiente la distribución espacial del crédito; allí mismo se hizo referencia de la coordinación fiscal necesaria para conformar un sistema recaudatorio de impuestos que fortaleciera las finanzas de los tres niveles de gobierno.

La Política Social tuvo como propósito central el elevar las oportunidades de acceso de la sociedad a los servicios de alimentación, educación, salud y vivienda entre otros, favoreciendo a las regiones más rezagadas.

A lo largo del Capítulo de la Política Sectorial se hace énfasis en los el impactos que provocarían la instrumentación de programas específicos en ciertas regiones del país y se indica la necesidad de convenir tales programas con los gobiernos locales de acuerdo a las necesidades y potencialidades de cada región.

Pero es en el Capítulo IX. "Política Regional" donde se establecen las bases para promover el desarrollo regional integral, mismas que se complementarían con las acciones que pudieran derivarse de la puesta en marcha de las otras políticas incluídas en el PND 83-88. Con ello se intentó compatibilizar las políticas generales y sectoriales con la participación de cada región o estado en la administración de su propio desarrollo, constituyendose la política regional en el vértice que impulsaría la descentralización de la vida nacional.

"La política de descentralización de la vida nacional y de desarrollo regional" tuvo como estrategias centrales: a) Promover el Desarrollo Estatal Integral; b) Impulsar el Fortalecimiento Municipal; y c) Estimular la Reordenación de la

Actividad Económica en el territorio nacional. Pero además, en el Plan 83-88 se propusieron lineamientos para la elaboración inmediata de programas para las regiones consideradas estratégicas y se indicaron también líneas de acción que permitieran revertir la tendencia concentradora de la zona metropolitana de la Ciudad de México y las medidas necesarias para que el Distrito Federal creciera más equilibrada y eficientemente.

Dentro de los "propósitos y lineamientos de estrategia" de la Política Regional, se hizo énfasis en los objetivos que la descentralización perseguiría para impulsar un desarrollo regional más equilibrado, más integral y más justo: En lo Político, se llevaría a cabo -según el documento- una revisión y redistribución de competencias entre los tres niveles de gobierno, fortaleciendo las instancias estatal y municipal; en lo Económico, se pretendía redistribuir geográficamente las actividades productivas con más equidad y racionalidad, impulsándolas sobre todo hacia las ciudades medias, a la par que se integraría una mejor red de comunicaciones para crear mercados regionales alternos y vinculados; y en lo Administrativo, se buscaría descentralizar o desconcentrar territorialmente la Administración Pública Federal procurando equilibrar las facultades entre las tres instancias de gobierno, ubicando mejor a las entidades del sector para que contribuyeran con los programas de desarrollo regional en cada estado.

Por lo que toca a cada una de las estrategias ya mencionadas, se indicaron las líneas de acción que deberían emprenderse con el fin de alcanzar el desarrollo regional:

- Para el Desarrollo Estatal Integral, se hizo referencia a: vincular más las economías rural y urbana para hacerlas coherentes y complementarias; impulsar la organización de sistemas estatales de planeación democrática para que los propios estados/región pudieran promover y administrar su proceso de desarrollo; apoyar la elaboración de Planes Estatales de Desarrollo con objeto de que cada entidad federativa fijara su particular estrategia de

desarrollo y de acuerdo a sus características; fortalecer integralmente al municipio para que se convirtiera en un "verdadero promotor del desarrollo"; fortalecer el Convenio Unico de Desarrollo (CUD) para que respondiera con mayor "eficacia y eficiencia" a las necesidades prioritarias de los estados/región, apoyandose en los programas que entonces manejaba; lograr que la programación-presupuestación del gasto regional fuera equilibrada y en función de las necesidades locales, impulsando el desarrollo de las regiones menos favorecidas para disminuir las desigualdades regionales y procurar que fuera la comunidad quien planteara las necesidades así como las medidas que considerara convenientes para solucionarlas a efecto de hacerlas partícipes del proceso de administración de su desarrollo. Como se observa, en estas líneas de acción se integraron aspectos relativos al fortalecimiento municipal y de alguna forma a la reordenación de la actividad económica en el territorio nacional, aunque esta última se complementaría con las estrategias restantes y con las políticas sectoriales ya mencionadas.

- Para la Integración de las Diversas Regiones del País al Desarrollo Nacional, se indicaron bases para conformar regiones que por sus recursos, economía y ubicación eran estratégicas y que debían desarrollarse en forma interdependiente a la estrategia de desarrollo estatal integral. Para ello se identificaron seis regiones estratégicas: Frontera Norte, Mar de Cortés, Costa del Golfo, Pacífico Centro, Sureste y Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Para esta última región, al igual que una estrategia especial para ordenar el crecimiento del Distrito Federal, el Plan 1983-1988 reservó dos apartados concretos.

De manera general, el Plan 83-88 propuso para las cinco primeras regiones estratégicas indicadas: aprovechar integral y racionalmente sus recursos naturales, diversificar sus economías e integrarlas al conjunto nacional, integrar mercados regionales fuertes e interdependientes, fortalecer en conjunto la

infraestructura comercial y de abasto, racionalizar el crecimiento urbano, impulsar el desarrollo urbano en ciudades medias, fomentar y fortalecer los niveles de educación en esas regiones, preservar la ecología y dotar a la población de los servicios sociales básicos, entre otros.

- Para la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, se plantearon en el Plan cuatro líneas de acción con el objetivo principal de revertir su tendencia concentradora y para ello se propuso: intensificar la desconcentración industrial abriendo alternativas viables de localización, frenar las inmigraciones fortaleciendo las condiciones de desarrollo rural, consolidar sistemas urbanos y de intercambio a escala regional en el occidente del país y en el Golfo independientes de la metrópoli, así como restringir "con energía" la localización de actividades manufactureras y terciarias en la ciudad, racionalizando su expansión física.

- Y finalmente se indicaron líneas de acción para Ordenar el Crecimiento del Distrito Federal; aquí se hacía referencia al reordenamiento de las actividades económicas, de los asentamientos humanos, la vivienda, el abasto, el medio ambiente, seguridad, así como el resto de los servicios públicos de la ciudad, con el objeto de poder planear y administrar con mas organización, orden y justicia el Distrito Federal, definiendose para ello objetivos y acciones específicas en cada rubro.

Como se observa, en el PND 1983-1988 la dimensión regional fué objeto de una atención prioritaria; prácticamente no hubo capítulo en el que no se hiciera referencia directa al alcance regional que pudieran tener los propósitos, estrategias o políticas que el Plan incluía como respuesta a las demandas sociales y a las necesidades de atender el desarrollo integral del país.

Sería prácticamente imposible enunciar con especificidad los logros alcanzados por cada programa o acción emprendidos en

nombre del desarrollo regional; por ello dejamos de lado la presentación de resultados concretos y exponemos las acciones surgidas de tal política que -agrupadas a nuestro arbitrio- auxilian más en el análisis de la administración del desarrollo regional en el período.

El agrupamiento que presentamos no es el único ni pretendemos que lo sea. Existen otros que no contradecemos puesto que procuran responder a objetivos particulares y por ello son válidos. A nuestro juicio, el que adoptamos engloba los puntos que deben ser remarcados en función de nuestros fines, sin que cada acción se pierda en el conjunto o quede aislada. Así, el buscar darle un enfoque integral a nuestro estudio nos llevó a concluir que las acciones emprendidas para impulsar el desarrollo regional puede agruparse en tres rubros: 1) Desarrollo Estatal/Regional Integral; 2) Programas para el Desarrollo de Regiones Estratégicas; y 3) Acciones de Descentralización y Sectoriales. Pueden existir discrepancias en torno a este agrupamiento; tal desacuerdo podría ser tan justificado y válido como el que nosotros hayamos decidido adoptar el que se presenta.

a.- Desarrollo Estatal/Regional Integral.

Son las acciones en este rubro las que más nos interesa señalar puesto que definieron y consolidaron el modelo de desarrollo regional que se empezó a impulsar desde 1971 cuando se crearon los Comités Promotores del Desarrollo Estatal y posteriormente los Convenios Unicos de Coordinación.

Sobre el desarrollo integral de las regiones/estado, las principales acciones que se emprendieron fueron: el fortalecimiento municipal, la creación de los Convenios Unicos de Desarrollo y la consolidación de los Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados.

Fortalecimiento Municipal.

Al llegar Miguel de la Madrid al Gobierno de la República en diciembre de 1982, el orden municipal adolecía de serios y diversos problemas que frenaban su desarrollo: finanzas y administración municipales endebles, insuficientes e incapaces de responder a las necesidades locales; pobres apoyos financieros e ingresos impositivos, sujetos además a excesivos burocratismos; carencia de recursos propios para atender sus necesidades y falta de comunicación y coordinación entre los niveles de gobierno para cubrirlos; deficiente y variada organización al interior de los ayuntamientos; distribución desproporcionada e injusta de competencias y responsabilidades entre los tres niveles de gobierno; excesivo centralismo en los gobiernos federal y estatal en todos los ámbitos que obstruían el desarrollo municipal; ejecución de obras federales o estatales sin consulta de los gobiernos municipales; distorsiones agudas en la vida interna de los municipios a raíz de desproporcionados impactos de inversiones federales imprevistas; desorganización en la forma de agrupar y coordinar a los municipios por la diversidad de sus dimensiones, sus carencias y recursos, además de su elevada cuantía a nivel nacional; resistencia de los gobiernos estatales y ausencia de mecanismos para convenir la descentralización de programas, acciones o recursos con las autoridades municipales así como una inseguridad laboral y la ausencia de un régimen laboral justo en el orden municipal, entre otros.

Ante estas cuestiones, era evidente la necesidad de rehabilitar al municipio como célula del federalismo mexicano y como promotor originario del desarrollo, de reforzar la organización y la estructura de la economía y la administración municipales, de apoyar técnica, administrativa y económicamente a los ayuntamientos en lo relativo a la prestación de los servicios públicos y la realización de obras sociales, de brindar asesoría a los municipios en cuanto al financiamiento, métodos impositivos,

programación y presupuestación, para incrementar y fortalecer sus fuentes de ingresos, de hacer actuar coordinadamente a las administraciones públicas federal y estatal en el apoyo a los ayuntamientos para que cumplieran mejor sus responsabilidades y de concertar entre los tres ordenes de gobierno la administración descentralizada de recursos y obras con impactos locales específicos.

Con base en lo anterior y para llevar a cabo los procesos de descentralización de la vida nacional y de desarrollo regional -Tesis Políticas centrales del gobierno Delamadridista- fuè indispensable impulsar el fortalecimiento municipal, por lo que al inicio del sexenio se revisò el esquema constitucional de competencias entre la federación, estados y municipios con el fin de disminuir las tendencias concentradoras tanto de la federación como de los gobiernos estatales procurando devolver al municipio sus características de ser un òrgano autónomo y descentralizado. De este modo, la reforma emprendida del artículo 115 constitucional tuvo como objetivo primordial el fortalecimiento municipal en todos sus órdenes.

"El nuevo artículo 115 constitucional tiene como finalidad:

- la democratización integral y la descentralización de la vida nacional;
- fortalecer la independencia política del municipio;
- implantar la pluralidad política en los ayuntamientos; protegerlos contra las destituciones arbitrarias y precisar los procedimientos para la suspensión de los ayuntamientos;
- autorizar a los ayuntamientos para expedir los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general;
- señalar la competencia mínima de los municipios en la prestación de los servicios públicos;
- asignar a los municipios fuentes de ingresos intocables para que

puedan convertirse en promotores del desarrollo;

- autorizar a los municipios para que se asocien con otros municipios o celebren convenios con los estados y puedan prestar más eficazmente los servicios públicos tomando en cuenta las condiciones territoriales y socioeconómicas de cada región;
- facultar a los ayuntamientos para llevar cabo las tareas de zonificación y planeación del desarrollo urbano;
- brindar seguridad social y estabilidad a los trabajadores de los estados y municipios; e
- implantar el servicio civil de carrera."¹⁴

Parte fundamental en este proceso de reforma fué la ampliación de la capacidad económica de los municipios que a su vez ampliaría su capacidad de planeación, programación y ejecución de obras públicas. Los ingresos municipales se vieron fortalecidos en virtud de la facultad otorgada para el cobro de varios impuestos, entre ellos el predial, además que en varios estados los propios ayuntamientos se hicieron responsables de administrar los sistemas tributarios municipales.

En este sentido, "se impulsó el Fondo de Fomento Municipal para compensar a los municipios con menores participaciones. Su monto se incrementó en más del 4 mil 047 por ciento, al pasar de 5 mil 064 millones de pesos en 1982 a 210 mil 005 en 1988."¹⁵

Otro apoyo financiero importante estuvo representado por el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en donde se estableció que los municipios podían percibir el 90% de las recaudaciones que

¹⁴ Olmedo Carranza, Raúl; "La Descentralización Política", en Procesos de Descentralización en España y México; Serie Práxis No. 75; Edit. INAP; México, 1986. pp. 37-48.

¹⁵ Secretaría de Programación y Presupuesto; "México: Desarrollo Regional y Descentralización de la Vida Nacional. Experiencias del Cambio Estructural 1982-1988"; México, 1988.

obtuvieran por cobranzas, prórrogas, devoluciones, etc. Un hecho singular fué el que a partir de 1983 los municipios empezarian a recibir informes acerca de las participaciones federales a los estados, señalandose el porcentaje que los gobiernos estatales deberian acreditarles como participaciones.

Por otra parte, caben destacar los créditos canalizados por el Banco Nacional de Obras y Servicios (BANOBRAS) a algunos Ayuntamientos con objeto de impulsar el desarrollo urbano, con los cuales se amplió la "capacidad de respuesta" a los problemas de los gobiernos municipales.

Además, en el marco de los Convenios Unicos de Desarrollo, las autoridades del estado acordaron a su vez con los municipios la transferencia de inversión y la ejecución de obras, con lo cual los ayuntamientos ejercieron los recursos convenidos.

En este aspecto, destaca el hecho de que hacia "1988 se habían instalado 581 Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal en 21 entidades y estaban en ejecución 818 Convenios y Acuerdos de Desarrollo Estado-Municipio", además de estar operando 339 planes de desarrollo municipal.¹⁶

Con el fin de que las autoridades locales ejercieran con mayor eficacia y eficiencia sus nuevas atribuciones así como los nuevos recursos económicos del municipio, fué necesario desplegar un intenso proceso de capacitación a cargo de los Centros Nacional y Estatales de Estudios Municipales, quienes pusieron en marcha el Sistema Nacional de Fomento a la Reforma Municipal. Resultado de ello fué la transformación y reforzamiento de las estructuras y procesos administrativos de los ayuntamientos así como la capacitación y profesionalización de los servidores públicos municipales para, en última instancia, hacer más fuerte en lo

¹⁶ Ibid; p. 49.

administrativo y económico al municipio y hacerlo capaz de administrar su propio desarrollo e incidir en el de su región.

La Planeación Democrática concibe al municipio como el punto de partida y el destino final del proceso de planeación para el desarrollo local y nacional. Es en el municipio donde la planeación adquiriría su carácter "esencial y verdaderamente democrático" al posibilitar la participación de la comunidad en el planteamiento de demandas, además de ver al municipio como el ámbito donde los problemas son más visibles y objetivos.

Con el esquema y procedimientos para la planeación propuestos por los Sistemas Nacional y Estatales de Planeación Democrática, se establecieron los mecanismos y vías a través de los cuales el municipio podría canalizar sus necesidades prioritarias: los habitantes del municipio plantearían sus problemas al ayuntamiento quien a su vez trataría de solucionarlos con recursos propios o bien exponerlos en los subcomités regionales o municipales del COPLADE o directamente en el seno de este, donde concertaría recursos o acciones destinados a resolver los problemas de su comunidad previendo la participación concurrente de ésta con las instancias federal, estatal y del propio ayuntamiento; y por último, actuar en la fase de control y evaluación previstas por la Planeación Democrática, en las cuales el municipio juzgaría los resultados que los programas o recursos ejercidos tuvieron, en función de sus demandas y soluciones planteadas originalmente.

Con la reforma municipal impulsada y con la oportunidad de integrar a los ayuntamientos en el proceso de desarrollo regional/estatal a través de los subcomités de desarrollo municipal o regional de los COPLADE, se pretendía que el municipio incidiera en los procesos de desarrollo local al tiempo que se posibilitaba la coordinación entre los órdenes de gobierno y la participación de la comunidad en la solución de sus problemas. La reforma y el fortalecimiento municipal tuvo como objetivo el consolidar la

célula del federalismo en un factor de cambio y de promotor del desarrollo; se vió entonces al municipio como el agente más efectivo y dinámico del desarrollo regional y del cambio de la sociedad mexicana en su conjunto.

En conclusión, en el gobierno del Lic. De la Madrid se impulsó decididamente un amplio proceso de fortalecimiento municipal que tuvo dos objetivos claros: por un lado el consolidar y hacer más eficaces la administración, la hacienda y la vida política de los gobiernos municipales para que pudieran hacerse cargo de su propio desarrollo; y por otro, el volverlo capaz de participar en el proceso de desarrollo regional/estatal en cualquiera de sus etapas, plantear demandas y sugerir soluciones, convenir en el COPLADE la ejecución de obras o transferencia de recursos responsabilizándose de su operación, así como evaluar y controlar los proyectos instrumentados en sus jurisdicciones. Al ser dos los ámbitos en los que la reforma municipal incidía -el local y el estatal-, al ayuntamiento se le abría la posibilidad de canalizar por dos vías la solución de las demandas sociales captadas: darles cauce interno mediante sus regidurías, o bien convenir esas soluciones en el seno del COPLADE estatal. Lo anterior es muestra del carácter integral que empezaba a impregnar al proceso de desarrollo regional en nuestro país.

Sin embargo, y a pesar de los notables avances que se dieron en el plano técnico y administrativo respecto del fortalecimiento municipal, habría que mencionar que estas reformas emprendidas no lograron incidir en dos aspectos vitales para la vida municipal como lo son el fortalecimiento efectivo de su hacienda y de su vida política autónoma y respetada.

El fortalecimiento administrativo, pues, se perdía en la nada frente a una insuficiente y limitada reforma fiscal que mantenía a los ayuntamientos sin recursos propios y frente también a la subordinación política que históricamente estos han mostrado

respecto de los gobiernos de los estados y -en función de su importancia- del gobierno federal.

Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE's).

Como se vió en el Capítulo anterior, los COPLADE surgieron en 1981 como organismos descentralizados de cada entidad federativa. Los Comités Promotores del Desarrollo Estatal (COPRODE's) -quienes eran los antecesores del COPLADE- desde sus orígenes en 1971 siempre fueron concebidos como organismos con un "carácter exclusivamente federal" aunque contaban con participación local. Si bien es cierto que en 1975 los COPRODE tendrían personalidad jurídica y patrimonio propios, estas atribuciones nunca fueron "aprovechadas" dado que seguían siendo creadas por decreto presidencial mediante el cual se instauraron en cada entidad federativa. Al surgir los COPLADE en actos convenidos entre la federación y los estados y al estar directamente a cargo del gobierno estatal, el Comité se constituye como un organismo descentralizado del propio estado, esto es, en una instancia eminentemente regional encargada de administrar el desarrollo local.

A lo largo del sexenio 82-88, los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE) recibieron un gran impulso con el fin de consolidarlos en instrumento tanto de coordinación del Sistema de Planeación Democrática como de negociación y concertación políticos con los grupos sociales y las comunidades de los estados. Cada COPLADE tuvo entonces la facultad directa de elaborar sus Planes de Desarrollo Estatal además de ser quien velaría por su ejecución así como de evaluar y controlar sus resultados.

Esto último es de vital trascendencia dado que un organismo local sería el responsable de administrar el desarrollo estatal/regional. A ello se sumó el proceso en el cual los

Convenios Unicos de Coordinación pasaron a ser Unicos de Desarrollo, mostrando una notable mejoría en las distintas etapas de la administración del desarrollo local.

Con el Sistema Nacional de Planeación Democrática se dió oportunidad de articular los esfuerzos entre los tres niveles de gobierno, mejorar las administraciones locales para llevar a cabo actividades de planeación para el desarrollo y sobre todo de abrir y fortalecer los canales y mecanismos de participación social. Un resultado importante fué la extensión de este SNPD a lo estados al crearse los sistemas de planeación en las entidades federativas para coordinar y hacer congruentes las actividades realizadas por las administraciones de los tres niveles de gobierno entre sí y para organizar la participación de los grupos sociales locales. Se facultó a los Sistemas Estatales de Planeación Democrática para que coordinaran la formulación y actualización de los planes estatales, municipales o subregionales tomando en cuenta las características particulares para desarrollar cada uno de estos niveles.

Durante el gobierno del Lic. de la Madrid "se elaboraron y ejecutaron 26 planes estatales de desarrollo" y otros se encontraban en proceso de actualización¹⁷. Con ello las autoridades locales definieron prioridades, objetivos, estrategias y políticas para orientar el desarrollo estatal/regional, para organizar su administración pública y coordinarla con las dependencias o entidades federales y con los grupos sociales.

A este respecto, destacaron el Plan Chiapas y el Plan Colima los cuales al igual que los Planes Estatales de desarrollo elaborados en lo subsiguiente mantuvieron congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 concretizandolo de acuerdo a las características estatales, además de haber sido producto del diálogo y la concertación para atender las prioridades locales.

¹⁷ Ibid; p. 48.

En cada COPLADE se conjuntaron los esfuerzos de la federación, los estados, los municipios y los sectores privado y social para elaborar y llevar a cabo concertadamente sus planes de desarrollo estatal (PLADE's). Los principales programas que se impulsaban con estos PLADE's se orientaron a la modernización y ampliación de la infraestructura agropecuaria, comercialización, energéticos, de comunicaciones y transportes, de servicios públicos básicos, etc.. Posteriormente a los Planes de Chiapas y Colima, surgieron los correspondientes a los estados de Guerrero, Jalisco, Puebla, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas; la formulación y actualización de los planes estatales restantes prosiguió hasta alcanzar la totalidad de las entidades federativas en el transcurso de la administración Delamadridista.¹⁸

Los COPLADE fueron quienes de encargaron de instrumentar estos Sistemas Estatales de Planeación; en su seno se coordinaban no sólo las actividades propias de la planeación, sino también asumió la facultad de organizar el proceso de desarrollo local, administrando, controlando y evaluando los programas, acciones y recursos ejecutados en su propio ámbito, dado que en ellos concurrían representantes de los gobiernos federal, estatal y municipal, así como de los sectores social y privado con injerencia en el desarrollo local.

Así entonces, se posibilitó que los Planes Estatales de desarrollo (PLADES) fueran elaborados y actualizados por cada COPLADE los cuales se consolidaron como organismos rectores de la actividad pública en los estados en la medida que permitieron vincular el proceso integral de planeación y desarrollo en sus niveles global, sectorial y regional. Cabe señalar que los

¹⁸ Acerca de la formulación, ejecución y logros de los planes estatales de desarrollo así como de los programas regionales estratégicos destaca el texto: Madrid Hurtado, Miguel de la (presentación); "31 Experiencias de Desarrollo Regional"; SPP-SEP; México, 1985; 217 pp.

Programas Operativos Anuales (POA's) eran -y siguen siendo- los documentos donde los PLADE's tenían su expresión a corto plazo y en los que a partir de condiciones coyunturales se señalaban los programas, proyectos, acciones y metas específicos así como los organismos responsables de su ejecución. En los estados rápidamente se generalizó la formulación de los POA's donde se incluía -en el rubro financiero- la inversión federal, estatal y municipal, el crédito otorgado por la banca de desarrollo y fideicomisos de fomento, los recursos del Convenio Unico de Desarrollo y las aportaciones que hicieran los beneficiarios a los programas específicos. Con lo anterior se mejoró la asignación de recursos, se aseguró una mayor coordinación de las inversiones públicas y se fomentó la participación social en el proceso de desarrollo regional.

Con lo anterior los COPLADE se convirtieron en los encargados de la administración del desarrollo regional, ya que por un lado llevan a cabo la elaboración, seguimiento y evaluación de los Planes Estatales de Desarrollo y por otro actúan coordinadamente con el gobierno federal para integrar, suscribir, administrar y evaluar los Convenios Unicos de Desarrollo.

Los COPLADE, en síntesis, se constituyeron en organismos estatales que buscan promover y coadyuvar en la formulación, operación, control y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo tratando de compatibilizar a nivel local los esfuerzos de los tres niveles de gobierno tanto en el proceso de planeación como en la ejecución de obras o prestación de servicios públicos al tiempo que propician la participación y colaboración de los diversos sectores sociales en todas las fases. Estos Comités se vieron vigorizados con objeto de que los gobiernos locales tuvieran mayor participación y responsabilidad en las tareas de desarrollo regional y para evitar duplicidad o dispersión de esfuerzos y recursos.

También a partir del Sistema Nacional de Planeación Democrática, desde 1983 la planeación del desarrollo estatal/regional dió gran relevancia a la participación de los grupos sociales y a las vías por las cuales los programas gubernamentales habrían de responder a las demandas de la población; los grupos organizados mostraron una notable participación en los foros de consulta popular así como en los subcomités regionales o municipales de los COPLADE. Las demandas y propuestas sociales planteadas eran organizadas por los propios COPLADE definiendose las vías de solución, los responsables del proceso y las formas de participación de cada sector o grupo social.

Además, en el seno de los COPLADE se empezaron a realizar las propuestas de inversión federal que habrían de ejecutarse en el estado mismas que se incorporaron paulatinamente en el marco de los Convenios Unicos de Desarrollo, el cual estudiaremos adelante.

Aún cuando los recursos de apoyo al desarrollo regional fueron básicamente federales, el cambio más importante se dió al modificarse el ámbito de concertación de las inversiones públicas. Las inversiones federales en cada entidad federativa se empezaron a programar por los propios estados y con ello el ámbito de decisión acerca del destino de las inversiones federales se acercaba lo más posible a los beneficiarios de la acción pública; con ello los recursos de la federación se ejercían en los estados de acuerdo a las necesidades de estos últimos, procurando hacerlas coincidir con lo establecido en cada PLADE y fortalecer la capacidad de ejecución de las administraciones públicas locales así como la participación de los sectores social y privado en las acciones públicas para el desarrollo regional. La propuesta anual de inversión federal planteada por los COPLADE se integraba con base en las sugerencias de los 3 tipos básicos de subcomité que lo integraban: los sectoriales, que trataban asuntos sobre cada uno de los sectores de las administraciones federal y estatal; los regionales, formados por los presidentes municipales de cada

subregión del estado y que proponían también acciones específicas; y los especiales, que se integraban para atender programas y proyectos prioritarios para los gobiernos estatales o bien los programas emergentes imprevistos.

Reflejo de lo anterior es que ya desde 1984 el anteproyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) en su parte relativa a los programas de alcance regional -definidos antes con un criterio exclusivamente central- tendrían una importante influencia regional a partir de las propuestas de inversión hechas por los COPLADE y que coincidió además con el surgimiento del Ramo XXVI.- Desarrollo Regional.

El Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal tenía para entonces alternativas a través de las que podrían darse solución a los problemas locales: la organización social concertada directamente con las autoridades locales, la conciliación entre los ordenes de gobierno y los grupos locales en el seno del Comité, la coordinación entre federación, estado y municipio para convenir acerca de los programas específicos en el CUD, la negociación con los sectores federales para que a través de su Programa Normal de Inversiones atendieran los problemas locales o bien la negociación de créditos con instituciones bancarias por parte del gobierno estatal.

Respecto a este último punto debemos señalar que la banca nacionalizada en 1982 se vinculó más estrechamente al proceso de desarrollo regional mediante distintos mecanismos: varias instituciones se dieron a la tarea de apoyar la descentralización de la actividad económica y social del país dirigiendo sus actividades o programas hacia aquellos sectores económicos y regiones que mostraran capacidad para generar y absorber recursos, mediante la canalización de recursos hacia regiones prioritarias para el desarrollo y otorgando apoyos financieros y crediticios a los gobiernos estatales y municipales; reforzando su cobertura

multiregional y aumentando el nivel de decisión de los comités de crédito de sus consejos regionales para consolidarse en el ámbito local y apoyar el proceso de descentralización; otorgando créditos regionales con recursos propios o bien canalizando financiamientos provenientes de los fondos de fomento para las regiones; diseñando mecanismos especiales de apoyos financieros y bancarios a estados, municipios y al sector social de la economía local y regionalizando los recursos procurando distribuir más equilibradamente los recursos financieros y crediticios en el territorio nacional.

Era en el seno del COPLADE donde se definían los créditos a contratar. Con la participación de los representantes de los tres niveles de gobierno, de los grupos sociales, de los sectores económicos así como de las instituciones bancarias involucradas se discutía, concertaba y decidía acerca de la contratación de los créditos para el desarrollo regional así como las particularidades que cada contrato tendría que contemplar.

A partir de 1983, los COPLADE se consolidan como organismos vitales para el desarrollo regional/estatal por la variedad e importancia de funciones que habrían de desempeñar en el proceso a partir de las propias regiones. Los COPLADE en síntesis, se constituían como:

- organismos encargados de promover la participación social;
- foros de consulta permanente para la federación, el estado y la sociedad misma;
- instancias de diálogo, negociación y concertación políticas entre los niveles de gobierno, órganos técnicos y organizaciones sociales;
- órganos integradores y coordinadores de la administración del desarrollo regional en todas sus etapas: planeación, programación y presupuestación, ejecución y seguimiento, control y evaluación; y como
- órganos colegiados de decisión en materia de desarrollo regional/estatal.

Pero sin duda, el rubro donde se hicieron más evidentes los logros, alcances y fortalecimiento de la política de desarrollo regional en el gobierno presidido por el Lic. Miguel de la Madrid fué el Convenio Unico de Desarrollo al afirmarse como el principal instrumento de la misma.

Convenios Unicos de Desarrollo (CUD's).

El Convenio Unico de Desarrollo¹⁹ en el sexenio que ahora analizamos se consolidó como la piedra angular para poner en marcha el modelo de desarrollo regional impulsado por Miguel de la Madrid; se le dotó de mayor operatividad y capacidad de coordinación entre los tres niveles de gobierno, se logró incrementar la participación del estado, municipios y sectores sociales en el proceso y se fortaleció como el canal único para concertar acciones y recursos entre los ordenes locales y el gobierno federal.

Los CUD vinieron a sustituir a los Convenios Unicos de Coordinación instrumentados al inicio del gobierno del Lic. José López Portillo. Hacia julio de 1983 los CUD se habían firmado en las 31 entidades federativas por los gobiernos estatal y federal. El motivo sustantivo por el que se transformó el CUC en CUD fué la necesidad de adecuar este instrumento a la filosofía política de la administración del Lic. Miguel de la Madrid, tomando en cuenta sus Tesis o Principios Políticos; con ello el CUC se adecuó a los nuevos requerimientos que sobre planeación democrática, fortalecimiento municipal, descentralización de la vida nacional y desarrollo regional se demandaban.

¹⁹ El texto único para los CUD así como su presentación genérica aparece en la obra "Antología de la Planeación en México 1917-1985", Tomo 17; México, 1985; SPP-FCE; pp.205-242. Y en la Cláusula Quincuagésima tercera se señala que el texto único del CUD surtiría sus efectos a partir del 1o. de enero de 1983, p. 242.

Así, el Convenio Unico de Desarrollo se definió en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 como el instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero con el que se daría respuesta a las necesidades prioritarias de las entidades federativas con base en las orientaciones políticas fundamentales del sexenio. El CUD se convertía en el instrumento de planeación y programación concertada para el desarrollo que buscaba fórmulas políticas y operativas para hacer que los gobiernos y sectores sociales locales participaran junto con el gobierno federal en la administración del desarrollo regional, estableciendo asimismo lineamientos para que los niveles de gobierno programaran sus acciones respetando sus respectivos ámbitos de competencia.

Se coincidió -en el momento de su creación- que los objetivos centrales del Convenio eran, entre otros :

- a) Promover el desarrollo regional, interrelacionando las capacidades económicas, técnicas, administrativas y los esfuerzos de los tres niveles de gobierno;
- b) Transformar la realidad nacional coordinando la realización de acciones de los gobiernos federal, estatal y municipal de manera conjunta con la participación de los diferentes grupos sociales;
- c) Favorecer, mediante la descentralización de programas federales, la igualdad de posibilidad de desarrollo para las distintas regiones del país; y
- d) vincular al municipio con los gobiernos federal y estatal, respetando en todos los ámbitos su autonomía.

Con lo anterior se procuró impulsar la corresponsabilidad en la consecución del desarrollo regional, se vigorizó la coordinación y la concertación intergubernamental, se pretendió fortalecer la capacidad de planeación y administración de los estados y municipios, se definieron mejor las funciones y responsabilidades de cada nivel de gobierno y sectores involucrados y se posibilitó una reglamentación y operación concertadas para ejecutar acciones o recursos programados para el desarrollo

regional.

También dentro del marco de los CUD se planteaba como indispensable otorgar apoyo técnico y financiero a los estados y los municipios para, en cierto grado, evitar que las decisiones que tuvieran un impacto regional se siguieran tomando desde el centro lo que dió pie a la descentralización de programas productivos, de infraestructura y de recursos, tomando en consideración las necesidades estatales inmediatas así como de los elementos necesarios para desarrollar las potencialidades regionales. Además el CUD se proponía como la instancia adecuada para que aquellos Organismos Paraestatales que por sus funciones estuvieran vinculados a programas de desarrollo estatal, transfirieran esas mismas funciones y recursos a los gobiernos locales o bien coordinaran con ellos su operación.

En los Convenios Unicos de Desarrollo se estableció que la coordinación de los tres niveles de gobierno era la vía indicada para fomentar el desarrollo integral del país, instituyendo la coordinación intersectorial desde la misma programación propuesta en el Convenio, en los cuales también se pactó: introducir compromisos específicos para establecer los Sistemas Estatales de Planeación Democrática congruentes con el SNPD, facultar al COPLADE estatal para ser la instancia de comunicación y vínculo entre ambos sistemas de planeación, elaborar anexos técnicos que informaran acerca de las inversiones a ejecutarse en cada estado así como los anexos técnicos sectoriales concertados, establecer lineamientos y procedimientos específicos para la formulación de los Programas Operativos Anuales y definir la metodología que permitiera determinar al interior de los COPLADE la coordinación de las acciones para controlar y evaluar la ejecución de los PLADE's y los POA's.

Destacan en el nuevo texto del CUD compromisos antes inciertos e imprecisos pero que a partir de 1983 se introdujeron

para convertirse en orientadores de las acciones que se emprenderían por el desarrollo local. Respecto de esto, como instrumento para la descentralización, el CUD incorporó un capítulo relativo a la descentralización de la vida nacional, donde se determinaron compromisos específicos entre los gobiernos federal y estatal e incluso municipal para propiciar un desarrollo armónico y equilibrado de las distintas regiones del país. En este sentido destaca la descentralización de los servicios de salud, educación, tenencia de la tierra e impartición de justicia.

Como mecanismo de apoyo al fortalecimiento municipal, el Convenio incluyó a partir de 1983 un capítulo específico cuya finalidad fué la de ampliar la capacidad política, económica, administrativa y social de los ayuntamientos y de promover su mayor participación en los procesos de planeación democrática y de desarrollo regional integral. También sobresalen disposiciones que aseguraban la participación del sistema bancario nacional en el COPLADE y el CUD y el establecimiento de un Programa de Emergencia para la Protección del Empleo en zonas rurales y en zonas urbanas críticas, así como para el apoyo a la planta productiva y al servicio social obligatorio, entre otros.

En 1983 el Convenio Unico de Desarrollo siguió operando los seis programas básicos heredados del sexenio anterior, siendo estos: los Programas Estatales de Inversión (PEI), los Programas Sectoriales Concertados (PROSEC), los Programas de Desarrollo Estatal (PRODES), el Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER), el Programa de Atención a Zonas Marginadas (COPLAMAR) y los Apoyos Financieros a Estados y Municipios.

Con el fin de dar más coherencia y armonía a las acciones realizadas por los gobiernos federal, estatal y municipal y de optimizar el uso de los recursos destinados a impulsar el desarrollo socioeconómico de las distintas regiones, a partir del ejercicio presupuestal de 1984 todos los programas descentralizados

a los gobiernos de los estados (PEI, PROSEC, PRODES, PIDER y COPLAMAR) se unificaron en una sólo modalidad de gasto denominada Programas de Desarrollo Regional (PDR) y surgieron los Programas de Coordinación Especial (PCE) así como los Programas Regionales de Empleo (PRE). Con estas acciones se pretendía también simplificar la administración de los programas, eliminar la competencia entre ellos, mejorar su cobertura geográfica, reducir los costos de operación y garantizar el manejo eficiente de los recursos públicos, en el marco del Convenio Unico de Desarrollo.

Al darse una mejor integración del diseño económico, financiero y administrativo de las modalidades programáticas que conformaban al CUD, se fortaleció la coordinación entre los tres órdenes de gobierno, se uniformaron los criterios para la programación de las obras y proyectos que serían realizadas en cada estado con recursos federales y se simplificaron los procesos para ejercer las inversiones, que fué apoyado con la creación de mecanismos más eficientes para evaluar y controlar el gasto y desarrollo regionales.

En el marco de los Convenios Unicos de Desarrollo y a través de las tres modalidades de inversión que presentaban (PDR, PCE y PRE), los gobiernos federal y estatal acordaban el monto de las inversiones que deberían ser ejercidas en el propio estado para impulsar el desarrollo regional.

Surgió en este proceso un nuevo esquema para orientar el gasto y que se sintetizó en: recursos destinados a promover las Actividades Productivas, recursos destinados a ampliar y mejorar la cobertura de los Servicios Sociales y aquellos dirigidos a mejorar la Infraestructura Básica de Apoyo.

En 1984, entonces, los Programas de Desarrollo Regional (PDR) fusionaron y simplificaron los distintos programas, mecanismos y modalidades administrativas con los que la federación

y los estados venían impulsando el desarrollo regional, lo que condujo a establecer criterios uniformes para programar las obras y a unificar las modalidades de asignación de recursos para impulsar las regiones y permitió llevar a cabo acciones con un carácter más integral en cada entidad federativa. Esta simplificación permitió responder a las necesidades prioritarias de los estados y municipios mediante: a) Programas Productivos, para impulsar la producción fundamentalmente en el medio rural, otorgando apoyos financieros y técnicos para proyectos productivos agropecuarios o agroindustriales; b) Programas de Infraestructura Básica de Apoyo, que tenían como finalidad apoyar la rama productiva promoviendo acciones en materia de caminos, comunicaciones, transporte, electrificación rural y urbana, abasto, etc.; y c) los Programas de Infraestructura para el Desarrollo Social, que contribuían a dotar de servicios públicos a la comunidad y a garantizarle mínimos de bienestar social impulsando programas sobre agua potable, alcantarillado, vivienda, educación, salud y mejoramiento urbano.

Es importante destacar que los Programas de Desarrollo Regional (PDR) incluan proyectos a cargo del gobierno del estado quien recibía recursos económicos y asistencia técnica de la federación (mediante acciones de descentralización) en el marco del Convenio Unico de Desarrollo, para administrar programas y proyectos específicos por lo que esta modalidad programática absorbía gran parte de los recursos convenidos en cada estado.

Los Programas de Coordinación Especial (PCE), por su parte, se crearon con el propósito de atender las necesidades prioritarias de los estados, para lo cual la federación destinaba recursos que al sumarse a los aportados por el gobierno estatal permitían la ejecución de programas estratégicos para las entidades federativas como presas, sistemas de agua potable, mejoramiento de vivienda o urbanización, carreteras, etc.

Esta segunda modalidad del Convenio apoyó decisivamente el proceso de descentralización de funciones, programas y recursos de la federación hacia los estados. Bajo los PCE los sectores de la Administración Pública Federal transferían recursos propios al Ramo XXVI destinado a determinados estados para que la administración local se hiciera cargo de realizar determinadas obras; o bien los gobiernos estatales signaban acuerdos de coordinación con los sectores federales para convenir los términos en los cuales se ejecutarían ciertos proyectos. En este último caso la alternativa era que se descentralizaran o desconcentraran recursos y funciones al gobierno del estado o a la respectiva delegación de la dependencia para que se hicieran cargo del proyecto, o bien que la dependencia o entidad federal se responsabilizara directamente de la ejecución de la obra a través de su Programa Normal de Inversiones, tomando en cuenta las condiciones, necesidades y recursos regionales señalados por las propias autoridades y organizaciones sociales locales.

Dentro de los PCE sobresalen los datos de que entre 1983 y 1988 se suscribieron "455 acuerdos de coordinación entre los ejecutivos estatales y todas las dependencias federales" y que "de 1985 a 1988 se firmaron 478 anexos de ejecución" de obras entre las mismas partes.²⁰

De algún modo las anteriores dos modalidades programático presupuestales que encerraba el CUD sintetizaron todos los esfuerzos que se habían hecho en materia de desarrollo regional; sin embargo, una última modalidad incluida en el Convenio a partir de 1984 son los Programas Regionales de Empleo (PRE) y que creemos necesario describir con más detalle que los anteriores por ser precisamente nueva su vertiente, sus objetivos y alcances.

²⁰ Sría. de Programación y Presupuesto; "México: Desarrollo Regional. . ."; op. cit.; p. 28.

Desde el inicio del sexenio, el gobierno del Lic. De la Madrid ejerció recursos y ejecutó diversos programas emergentes de protección al empleo con la finalidad de detener el fenómeno de desempleo que paulatinamente crecía como consecuencia de la crisis económica. En 1983 todas las acciones emprendidas con este objetivo bajo distintos programas de inversión, se simplificaron para responder a las necesidades específicas de estados y municipios y en 1984 se integraron los Programas Regionales de Empleo (PRE) como una de las modalidades de inversión del Convenio Unicos de Desarrollo, especificandose los lineamientos para la transferencia de recursos federales y apoyar a los estados para que ejecutaran obras de alto impacto local y que a la vez atendieran la generación de empleos (generación de empleos con un costo mayor al que representara la maquinaria o los insumos) sobre todo en aquellas áreas que presentaran más altos índices de desempleo. Se establecieron entonces tres objetivos centrales para los PRE: atender las cuestiones coyunturales urgentes en materia de demanda de trabajo, proteger los niveles de ocupación y la actividad productiva y mejorar la calidad de vida de la población.

Por sus objetivos particulares, los PRE se clasificaron en:

- los Programas Regionales de Empleo (PRE), donde se canalizaron recursos para promover la utilización intensiva de mano de obra en el campo para la construcción de caminos rurales, vecinales u otros proyectos productivos, procurando atender las demandas de empleo, producción y de alimentación; y en las zonas urbanas para generar empleos en asociación a la realización de obras de interes comunitario que elevaran el nivel de vida y la calidad de los servicios públicos.
- el Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores (PROBECAT), que otorgaba becas a trabajadores que hubieran perdido su empleo con el fin de mejorar su adiestramiento técnico y continuar percibiendo un ingreso.
- el Programa de Servicio Social de Estudiantes de las

Instituciones de Educación Superior de la República Mexicana (COSSIES), orientado a destinar recursos a los gobiernos de los estados para que apoyaran a los estudiantes que prestaran su servicio social en las actividades que el propio gobierno emprendiera.

- el Programa de Becas "Ignacio Ramírez" que empleaba recursos para apoyar a los estudiantes más destacados del estado en los niveles de educación primaria y secundaria, atendiendo primordialmente a los más necesitados. y

- el Programa de Integración de la Mujer al Desarrollo (PINMUDE) que fomentó la participación de las mujeres de bajos ingresos en actividades productivas, con lo que percibían recursos para complementar el ingreso familiar.

Además de estas tres modalidades programáticas, el CUD continuó manejando el rubro denominado de Apoyos Financieros a Estados y Municipios que se constituían con recursos del gobierno federal destinados a reducir eventuales insuficiencias en el gasto corriente de los gobiernos estatales y municipales, considerando la situación de las finanzas del estado así como la de los ayuntamientos.

Con las modalidades programáticas anteriores y sus respectivos instrumentos o programas, el Convenio Unico de Desarrollo evolucionó durante los restante cinco años del sexenio, lapso en el que se mejoraron las formas de operar y administrar el desarrollo regional. En adición a lo expuesto, existieron otros hechos relativos al Convenio y que incidieron sensiblemente en el permanente afinamiento del proceso que nos ocupa:

Hacia 1985 el Convenio registró una modificación sustancial como consecuencia de los cambios realizados en 1984 y que lo transformaron en el documento programático elaborado por los gobiernos estatales en coordinación con el orden federal, dado que a partir de entonces la concertación de los CUD se realizaría con

cada uno de los gobiernos de los estados, atendiendo las demandas prioritarias, los recursos y las condiciones particulares de cada uno de ellos.

Una nueva variación al texto del Convenio se dió en 1987 cuando se le incorporó un capítulo en el que se estableció que los sectores de la administración pública federal deberían informar a las administraciones estatales y a los COPLADE acerca de sus programas de inversión de alcance local. Y en el período siguiente se estableció el compromiso entre los gobiernos federal y estatal para poner en marcha un sistema de información fiscal-financiero. Estas dos adiciones fueron importantes dado que eficientaron el proceso de programación-presupuestación de los programas, acciones y recursos en el nivel local otorgandose asimismo una complementariedad al gasto, en virtud de que los gobiernos locales tendrían una visión global e integrada de la acción pública en sus respectivos estados al estar informados oportunamente acerca de los proyectos, acciones e inversiones programadas sectorialmente por la federación en el ámbito regional así como de sus fuentes e instituciones responsables y el mecanismo a través del cual serían ejecutadas.

Estos cambios sin duda, afinaron el funcionamiento del Convenio Unico de Desarrollo y lo reafirmaron como el mecanismo de concertación adecuado y más importante entre la federación y los estados.

Una vez incorporado el Ramo XXVI.-Desarrollo Regional al Presupuesto de Egresos de la Federación, se le fueron asignando a partir de 1983 un conjunto creciente de recursos programados desde cada entidad federativa con base en las propuestas incluidas en el CUD y presentadas por el COPLADE del estado. Esta programación descentralizada de la inversión dotó a los procesos de desarrollo regional y de descentralización de un instrumento eficaz y eficiente para la asignación de recursos, elevó la capacidad de

administración, inversión y acción de los gobiernos locales y permitió ejecutar obras planeadas para satisfacer las necesidades regionales además de favorecer la articulación y concertación de los sectores social y privado para ejecutar proyectos y obras de interés local. De esta manera, con la inversión regional se procuraba por un lado apoyar los procesos de desarrollo en cada estado y también paliar los efectos de la grave situación económica que privaba en los estados y municipios del país.

"De 1983 a 1988 los recursos federales canalizados a los Estados en el marco del Convenio Unico de Desarrollo ascendieron a 2.3 billones de pesos, de los cuales el 54.6 por ciento se asignaron a los Programas de Desarrollo Regional, el 11.5 por ciento a los Programas Regionales de Empleo y el 17 por ciento a los Programas de Coordinación Especial y el 16.2 por ciento a través de Apoyos Financieros."²¹ Estos recursos federales asignados al CUD fueron complementados con aquellos ejercidos directamente por los gobiernos estatales provenientes de sus participaciones fiscales o de recursos propios. No obstante, en varias entidades federativas sólo las asignaciones a los PDR y a los PRE rebasaban con facilidad las inversiones que con recursos propios realizaban los gobiernos estatales. En el caso de financiamiento de grandes proyectos con un amplio impacto regional, la inversión del Convenio aportó recursos de manera complementaria a las que realizaran las instituciones federales responsables sectorialmente.

Como ya se vió, en este lapso los márgenes de operación del Convenio se fueron paulatinamente ampliando al tiempo que se precisaban sus metas, sus contenidos y sus mecanismos de operación; el CUD pasó de ser un documento de principios y propósitos generales, a un efectivo documento programático para coordinar las

²¹ Ibid; p. 35.

acciones de la federación, los estados y los municipios con objeto de impulsar el desarrollo regional integral.

b.- Programas para el Desarrollo de Regiones Estratégicas.²²

Párrafos arriba indicamos que en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 se identificaron regiones que por su localización geográfica y por sus recursos eran consideradas estratégicas para el desarrollo del país; a partir de esa identificación y con objeto de ordenar tanto las políticas como el gasto de los gobiernos federal y estatal, se inició la formulación y ejecución de los Programas Regionales: del Mar de Cortés, del Sureste, de las Zonas Áridas, de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y Región Centro y de la Frontera Norte. Las entidades federativas que conforman la región occidente-pacífico, por su parte, fueron atendidas con planes estatales concertados con el titular del ejecutivo federal. Asimismo, se formularon y ejecutaron coordinadamente los Programas de: Reordenación Henequenera y Desarrollo Integral de Yucatán, Desarrollo Rural Integral de las Mixtecas Oaxaqueñas, Acciones para la Reordenación Intermunicipal de la Cuenca del Coatzacoalcos en Veracruz y de Acciones Intermunicipales para el Desarrollo de las Regiones Soconusco y Costa en Chiapas.

En el mismo Plan Nacional se establecieron los lineamientos generales que orientarían meses más tarde la elaboración y puesta en marcha de los mencionados programas regionales estratégicos; así, el PND 83-88 precisó líneas de acción para desarrollar las regiones: Norte (Frontera Norte y Mar de Cortés), Sureste, Parte Central de la Costa del Pacífico y Costa

²² El texto de estos Programas puede consultarse en los Tomos 15: "Planeación Regional e Institucional (1982-1985)", y 16: "Planeación Regional, Estatal y Municipal (1982-1985)", de la obra "Antología de la Planeación en México 1917-1985"; FCE-SPP; México, 1985.

del Golfo, además de las correspondientes a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y al Distrito Federal.

Cabe aclarar que los Programas Regionales Estratégicos no competían o reemplazaban a los Planes Estatales de Desarrollo; lo que pretendían era consolidarlos y fortalecerlos para facilitar la programación-presupuestación de las acciones federales y las que realizaran los gobiernos estatales y municipales. Esto es que los programas no sustituyeron a los PLADES, ya que comprendían acciones federales de alcance regional que se coordinaban, dentro de "una estrategia concertada", con los esfuerzos propios de cada estado para su desarrollo.

En la definición de estos programas, los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE) tuvieron una participación determinante al ser foros de participación regional y constituirse en instancias donde se expresaban las demandas sociales y se vinculaban con las ofertas de acción pública, además de coordinar los programas y acciones federales con las prioridades estatales.

La creación de estos programas tuvo la finalidad de impulsar el proceso de transformación de las condiciones económicas y sociales y aprovechar equitativa y racionalmente los recursos naturales y el trabajo humano de cada región.

En general, los objetivos perseguidos por los programas fueron: garantizar el ejercicio de la "soberanía regional", contribuir en el fortalecimiento del federalismo y la participación democrática impulsando un desarrollo regional armónico e integral, lograr que los programas regionales fueran vínculo y fuente de riqueza para las economías regionales internas y de estas con el resto del país, defender y fortalecer la conciencia nacionalista de sus habitantes y su riqueza cultural así como generar y conservar

los niveles de empleo productivo e incrementar y mejorar los servicios de educación, salud y vivienda para los habitantes de cada zona.

En el marco de la estrategia de desarrollo regional y descentralización, estos programas pretendieron impulsar el desarrollo integral y equilibrado de las regiones del país aprovechando mejor los recursos regionales para incrementar los niveles de bienestar en la sociedad local.

Con el objeto de lograrlo y una vez definidas las zonas estratégicas donde las acciones federales y estatales convergían en objetivos comunes de integración y desarrollo regional, se apoyó la reordenación de la actividad económica en el territorio nacional y la reversión de las tendencias concentradoras de la Ciudad de México, hecho que condujo a tomar decisiones orientadas a: fortalecer los sistemas urbano-industriales capaces de incorporar racionalmente nuevas actividades económicas, consolidar ciudades medias para que absorbieran asentamientos humanos adicionales, promover el desarrollo rural integral "suavizando" la relación campo-ciudad, integrar mercados regionales, ampliando sistemas de enlace y de abasto regionales así como impulsar los puertos industriales en el país.

Cada uno de los Programas Regionales Estratégicos delineó el desarrollo en varios estados con un enfoque de mayor integración y que sirvió de base para tomar decisiones que fortalecieron o complementaron la expansión de las actividades productivas estatales, lo que a su vez permitió ordenar acciones y concertar recursos para ampliar las bases económicas regionales, fortalecer los sistemas de transporte para el intercambio entre los distintos estados que conformaran la región, modernizar los puertos industriales vinculando los centros de producción con los mercados externos y apoyar la comercialización y el abasto de productos básicos sobre todo en las zonas rurales de las regiones.

c.- Acciones de Descentralización.

Un proceso que reforzaría las acciones propias del Desarrollo Regional en el período 1982-1988 fué el de Descentralización de la Vida Nacional, considerada como eje de acción del gobierno de Miguel de la Madrid. En el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, los lineamientos estratégicos que se incluyeron sobre descentralización para promover el Desarrollo Regional señalaron el objetivo de descentralizar o desconcentrar en el territorio nacional la Administración Pública Federal (APF) y equilibrar la distribución de facultades y recursos entre los niveles de gobierno ubicando mejor a las dependencias y entidades del sector público que más contribuyeran con los programas de desarrollo regional en cada entidad federativa.

Es necesario hacer notar que si bien las acciones llevadas a cabo para reubicar, desconcentrar y descentralizar la APF tenían un carácter sectorial, tales acciones obedecían a objetivos y estrategias indicados por los gobiernos estatales en sus planes y programas de desarrollo. En este sentido, el factor regional mostraba su importante incidencia en la adopción e instrumentación de políticas sectoriales con impactos locales específicos.

La crisis económica por la que el país atravesó en 1982 mostró -entre otras deficiencias- que la centralización era una seria limitante para lograr el desarrollo del país. Ante ello, el gobierno del Lic. De la Madrid adoptó a la descentralización de la vida nacional como el principio rector necesario para lograr el Cambio Estructural que se proponía, a raíz de lo cual emergió una conciencia generalizada para romper con el centralismo existente mediante acciones y decisiones instrumentadas coordinadamente con los gobiernos locales.

Así, la descentralización se convirtió en punto de

referencia para las políticas sectoriales, económicas y sociales, asumiendo un carácter integral al adaptarse a las necesidades, ritmos y circunstancias exigidos en cada estado/región. A partir de entonces, los nuevos objetivos que se darían al proceso iban a ser definidos y aplicados dentro de cada estado, ya que sin estos la descentralización carecería de apoyo legítimo y su operación podría transgredir el orden jurídico-administrativo local, como aún sucedía.

La descentralización de la administración pública federal se entendió como una decisión política que pretendía en primera instancia hacer más eficaz a la economía y a la propia administración local para fortalecer a los estados y municipios acercando las decisiones de gobierno a las comunidades y responder con mayor eficiencia a las demandas sociales.

En este sentido, y al ser la descentralización un proceso gradual y necesariamente concertado con los gobiernos locales, los COPLADE funcionaron como eficaces instancias de coordinación entre las dependencias públicas y de concertación y diálogo político con los sectores social y privado; papel importante jugaron aquí los Sistemas Estatales de Planeación Democrática para la revisión y actualización de los Planes Estatales de Desarrollo así como para la formulación y ejecución de los planes y programas municipales a efecto de normar las acciones de descentralización.

Constituidos los COPLADE como organismos descentralizados de los gobiernos estatales y contando con la representación de las delegaciones de dependencias y entidades federales en el estado, se convirtió en el foro adecuado en el cual las autoridades, sectores y grupos locales demandaban mayores recursos y autonomía en la ejecución de programas con impactos locales sentidos; esto es, exigían más libertades para administrar su propio desarrollo. Frente a estas propuestas hechas al interior del COPLADE, se negociaba y acordaba la descentralización de recursos programas u

organismos a los gobiernos estatales, mismas que quedaban estipuladas en el Convenio Unico de Desarrollo de cada estado.

El proceso de descentralización desempeñó un determinante papel en la redistribución de las actividades económicas en el territorio nacional (objetivo y lineamiento central de la Política Regional del PND 83-88), ya que con base en las directrices que indicó fueron transferidos o desconcentrados a los gobiernos locales unidades administrativas u organismos públicos completos o la operación de ciertos programas, o bien las delegaciones de dependencias federales gozaron de mayor autonomía con el fin de apoyar las actividades económicas productivas y sociales para el desarrollo regional. En este aspecto cabe destacar la transferencia a los gobiernos estatales de funciones y participaciones federales a través de entidades paraestatales de interés local, vinculadas a los programas de desarrollo estatal/regional.

Con los anteriores elementos, se abrió la posibilidad de fortalecer el desarrollo rural integral, ampliar los sistemas de enlace y abasto para integrar mercados regionales y de impulsar un crecimiento más equilibrado de las regiones aprovechando mejor sus recursos. Existió, pues, una inquietud por descentralizar programas federales con alcance estatal, sobre todo los de carácter productivo en el entendido que la traducción económica de la descentralización debía notarse en una distribución geoeconómica más equitativa, reubicando las actividades productivas pero cuidando que las opciones de localización contribuyeran efectivamente a distribuir los intercambios en el ámbito regional ayudando a contrarrestar la inequitativa concentración espacial del desarrollo.

Entre las primeras tareas que se emprendieron para impulsar el proceso de descentralización, sobresale el Decreto publicado en el Diario Oficial en junio de 1984 donde prácticamente se obligó a la Administración Pública Federal a que definiera sus

propuestas, procedimientos, plazos y términos para descentralizar y desconcentrar sus actividades.²³ A partir del decreto, cada dependencia coordinadora de sector integró los planteamientos de sus entidades coordinadas de acuerdo al tipo de sus atribuciones y formas de operación, con el objetivo de racionalizar las estructuras de la administración y agilizar la prestación de los servicios públicos, sobre todo en el nivel local.

Con el cúmulo de propuestas presentadas se integró el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal que fué presentado el 21 de enero de 1985 por el Lic. Miguel de la Madrid²⁴; con este Programa, a través de una estrategia y modalidades de acción integradas y que se reforzaban entre sí, las dependencias y entidades públicas se comprometían -dado el carácter obligatorio del propio Programa- a descentralizar, desconcentrar y reubicar sus funciones y órganos hacia aquellas regiones en donde su estancia y funcionamiento pudieran tener un mayor impacto socioeconómico.

El proceso de descentralización impulsado con el Programa pretendía "poner en movimiento una nueva inercia de relaciones administrativas y de capacidad de decisión en los propios estados y regiones" al tiempo que coadyuvaría a "frenar el crecimiento de la administración pública en el Valle de México, romper con formas centralizadas de decisión que generan ineficiencias, retrasos y limitan las posibilidades de desarrollo, manteniendo su sentido de equilibrio entre las responsabilidades nacionales y el impulso al desarrollo regional, y una más estrecha relación del gobierno con

²³ Diario Oficial de la Federación; "Decreto por el que las Dependencias y Entidades procederán a elaborar un Programa de Descentralización administrativa que asegure el avance en dicho proceso"; 18 de junio de 1984.

²⁴ "Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal"; Presidencia de la República; enero de 1985.

los ciudadanos."²⁵ Era imperativo, pues, propiciar el crecimiento y el desarrollo de las regiones por un lado y limitar y reducir la concentración metropolitana en la Cd. de México, por el otro.

El Programa de Descentralización se dividió en dos partes: la Primera dedicada a su Estrategia y una Segunda destinada a las Decisiones. La Estrategia se propuso "ajustar las estructuras e instrumentos de las dependencias, para aumentar la eficacia de las acciones y de las políticas públicas, canalizar con mayor agilidad las demandas de la sociedad, mejorar la calidad y oportunidad en las respuestas de las instituciones y crear nuevas bases para sustentar el desarrollo nacional."²⁶

La Estrategia incorporaba modalidades de acción vinculadas con aspectos territoriales, de descentralización para el desarrollo estatal y desconcentración administrativa. Tales modalidades se definieron a partir de cuatro áreas u orientaciones básicas que englobaban las funciones del Estado al actuar en sociedad vía su administración pública:

- Áreas que apoyan las acciones productivas de alcance regional (SARH, SRA, SEPESCA);
- Impulso a las acciones de descentralización que realizan las áreas de desarrollo social (SEP, SSA);
- Áreas responsables de la ampliación y la consolidación de la infraestructura regional (SCT, SEMIP, SEDUE, SECTUR); y
- Áreas de servicios gubernamentales y de fomento económico (SG, SRE, SHCP, SPP, SECOGEF, SECOFI, STyPS, PGR).²⁷

Dentro de la misma Estrategia se indicaron las cuatro Actividades Tipo que con el Programa de Descentralización se

²⁵ Ibid.; p. 10.

²⁶ Ibid.; p.14.

²⁷ Ibid.; p. 14-15.

tratarían de impulsar:

- a) Acciones de reubicación de oficinas localizadas en la Cd. de México para desconcentrar la operación administrativa, fortalecer la capacidad de toma de decisiones y vincularlas con el desarrollo de las regiones;
- b) Acciones de transferencia de entidades paraestatales hacia los gobiernos estatales, para que se convirtieran en instrumentos de apoyo para el desarrollo integral de los estados;
- c) Acciones de coordinación para la ejecución y operación de programas de desarrollo, cuya responsabilidad se transfería a los gobiernos estatales a través del CUD, para fortalecer la capacidad técnica y administrativa de los gobiernos locales; y
- d) Acciones de desconcentración de funciones administrativas que modificaran la forma operativa de la administración pública, con el fin de que se tomaran más decisiones donde se demandaban los servicios.²⁸

Es necesario señalar que el Programa recogió las propuestas de los gobiernos estatales los cuales identificaron previamente las actividades y funciones que en su opinión deberían descentralizarse o desconcentrarse para fortalecer la coordinación de acciones entre los niveles de gobierno. De esta manera, se fortalecía aún más la participación de los estados en la definición de las prioridades de inversión regional y sectorial así como en la formulación y ejecución de proyectos de desarrollo local. De hecho, las Decisiones que encerraba el Programa buscaron responder a los requerimientos de los distintos sectores sociales y a las prioridades estatales formuladas a través de sus COPLADE.

Por lo que respecta a las Decisiones del Programa de Descentralización, diremos que tales no eran más que el señalamiento específico de las acciones y proyectos que cada dependencia de la Administración Pública Federal debería de

²⁸ Ibid.; p. 14.

instrumentar y que a su vez estaban relacionadas en principio, con las modalidades o áreas de acción así como con las acciones tipo señaladas en la Estrategia. Así pues, las Decisiones eran listados de acciones que cada Secretaría de Estado debería llevar a cabo en función de la modalidad de acción en que estuviera agrupada y de acuerdo a las actividades tipo que la Estrategia del Programa indicaba.

La evaluación que hiciera la Secretaría de Programación y Presupuesto del Programa de Descentralización fué con base en tres vertientes u orientaciones que sintetizaban las actividades tipo del propio programa, y que eran:

- La que consistió en la redistribución de competencias entre los tres niveles de gobierno y la transferencia de programas de operación y de servicios a los gobiernos de los estados;
- La que comprendió la desconcentración de facultades de las dependencias y entidades de la APF a sus representaciones en los Estados y Municipios; y
- La que se refiere a la reubicación de organismos y empresas o unidades administrativas integradas al sector central de la APF y del personal administrativo, fuera de la zona metropolitana de la Cd. de México.²⁹

Los resultados alcanzados con el Programa de Descentralización se presentan en el texto que se cita, de acuerdo a estas tres últimas vertientes y por dependencia, señalándose las acciones que cada Secretaría de Estado llevó a cabo sobre la materia, así como las realizadas por las entidades paraestatales coordinadas, en función del impacto que provocaron en el desarrollo regional/estatal durante el sexenio 1982-1988.³⁰

²⁹ Sría. de Programación y Presupuesto; "México: Desarrollo Regional y . . ."; op. cit.; p. 31.

³⁰ Ibid.; pp. 31-34.

instrumentar y que a su vez estaban relacionadas en principio, con las modalidades o áreas de acción así como con las acciones tipo señaladas en la Estrategia. Así pues, las Decisiones eran listados de acciones que cada Secretaría de Estado debería llevar a cabo en función de la modalidad de acción en que estuviera agrupada y de acuerdo a las actividades tipo que la Estrategia del Programa indicaba.

La evaluación que hiciera la Secretaría de Programación y Presupuesto del Programa de Descentralización fué con base en tres vertientes u orientaciones que sintetizaban las actividades tipo del propio programa, y que eran:

- La que consistió en la redistribución de competencias entre los tres niveles de gobierno y la transferencia de programas de operación y de servicios a los gobiernos de los estados;
- La que comprendió la desconcentración de facultades de las dependencias y entidades de la APF a sus representaciones en los Estados y Municipios; y
- La que se refiere a la reubicación de organismos y empresas o unidades administrativas integradas al sector central de la APF y del personal administrativo, fuera de la zona metropolitana de la Cd. de México.²⁹

Los resultados alcanzados con el Programa de Descentralización se presentan en el texto que se cita, de acuerdo a estas tres últimas vertientes y por dependencia, señalándose las acciones que cada Secretaría de Estado llevó a cabo sobre la materia, así como las realizadas por las entidades paraestatales coordinadas, en función del impacto que provocaron en el desarrollo regional/estatal durante el sexenio 1982-1988.³⁰

²⁹ Sría. de Programación y Presupuesto; "México: Desarrollo Regional y . . ."; op. cit.; p. 31.

³⁰ Ibid.; pp. 31-34.

Los principales rubros donde el proceso de Descentralización de la Administración Pública Federal tuvo más resultado fueron sin duda en los sectores educativo, de salud y de reordenación fiscal, sobresaliendo los dos primeros; lo cual no quiere decir que en las otras ramas los logros hallan sido menores, sino que dado el carácter asistencial y de desarrollo social que estos representan, los mecanismos empleados y los impactos causados ilustran el grado de eficacia del proceso de descentralización para el desarrollo regional.

Hasta aquí hemos descrito las acciones más importantes que durante el gobierno del Lic. Miguel de la Madrid fueron impulsadas para la consecución del desarrollo regional que por primera vez se realizaron integralmente de manera que se reforzaran entre sí y que respondían a una política regional planteada original y originariamente. El análisis de las mismas lo haremos al final del Capítulo, dado que en esencia estas acciones mantienen relación con las que se están llevando a cabo en el gobierno del Lic. Carlos Salinas y que a continuación describiremos.

B.- EL DESARROLLO REGIONAL Y EL NUEVO GOBIERNO DE CARLOS SALINAS DE GORTARI.

Un gran e importante número de decisiones económicas y políticas que se tomaron a lo largo del gobierno del Lic. de la Madrid estuvieron -sin duda- fuertemente apoyadas en quien hasta octubre de 1987 despachaba los asuntos de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) Lic. Carlos Salinas de Gortari. Este apoyo, junto con la visión similar acerca de la situación general por la que el país atravezaba en esos años y la manera de afrontarla, fué determinante para que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) nombrara a Salinas de Gortari su precandidato a la Presidencia de la República el 4 de octubre de 1987.

Carlos Salinas como titular de la SPP era gran conocedor del proceso de planeación, programación y presupuestación en los niveles nacional, sectorial y regional, así como de las políticas económica y social que se venían instrumentando desde años antes de su postulación como candidato del partido oficial a la Presidencia de México. También resulta importante señalar el hecho de que el Lic. Miguel de la Madrid junto con el Lic. Carlos Salinas desde la SPP, sentaron las bases para programar el crecimiento económico en el sexenio 1988-1994. De esta manera, el hombre ideal para continuar con los proyectos económicos y políticos iniciados con De la Madrid fuè Carlos Salinas de Gortari, en virtud de haber participado decisivamente en su concepción e implementación.

Esta concepción y ejecución similar de proyectos políticos y económicos es un fiel indicador de la afinidad ideológica y pragmática entre De la Madrid y Salinas de Gortari que los hacía compartir la misma visión sobre varios tópicos: una necesaria liberalización económica para lograr la recuperación de este sector, una postura contraria a la estatización y al Estado "obeso", el acercamiento y alianzas internacionales en materia económica y política, dirigida especialmente a los Estados Unidos de Norteamérica, la idea de que la participación social y privada deben substituir -o al menos complementar- la participación del gobierno en la ejecución de programas de desarrollo económico y social, entre otros.

La crisis económica por la que el país atravesó desde fines de los años 70 y que persistió a lo largo de la década siguiente causó serios estragos y problemas en la sociedad, la cual reaccionó -optando por mecanismos legítimos y pacíficos- en el proceso electoral de julio de 1988, en una clara señal de inconformidad con "el orden de cosas" establecido entonces.

En este contexto, Carlos Salinas de G. además de enfrentar serios problemas económicos -quizà no crisis, sino

problemas propios y característicos de la recuperación económica- hubo de enfrentarse a también serios problemas de carácter político: Si la crisis estructural de la economía mexicana se vivió en el sexenio 82-88, la crisis política estructural se empezó a manifestar desde la elección de Carlos Salinas como Presidente de la República y que persiste hasta nuestros días. Salinas de Gortari, entonces, al asumir el Gobierno de México tenía y tiene ante sí dos retos: hacer frente y superar la crisis política o la crisis del sistema político mexicano, por un lado; y enfrentar los resabios de la crisis económica y los problemas propios de la recuperación de nuestra economía, por el otro.

Así, Carlos Salinas llega a la Presidencia con un margen de acción limitado en lo económico, en lo social y, por supuesto, en lo político mismo que ha venido ampliando con base en una serie de decisiones audaces en unos campos y cautelosos en otros, a efecto de consolidar su proyecto de Modernización del Estado y de la sociedad mexicanos.

Oficialmente, al inicio de la administración Salinista los problemas económicos reconocidos no eran tan graves -o tan delicados- como los que percibía y resentía la sociedad. Aún así, se admitía el tránsito por un panorama económico desfavorable, evidente por el estancamiento de nuestra economía y por la existencia de salarios reales deprimidos.³¹

No obstante los esfuerzos que se habían ya realizado en la materia -dice el PND 1989-1994- los serios problemas sociales y económicos persisten debido a la presencia de tres factores combinados: "problemas estructurales acumulados" por décadas; "agotamiento de recursos" por una evolución externa desfavorable;

³¹ El contexto económico que se presenta es una síntesis del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994; Capítulo 1: Balance General: Los Retos y las Oportunidades; Presidencia de la República; México, 1989; pp. 1-12.

y por "el crecimiento histórico más elevado de la fuerza de trabajo." Hacia 1989, "el producto se había estancado" y se tenía una "tasa de crecimiento anual promedio prácticamente nula." Las derivaciones de ello fueron: una insuficiencia de empleos productivos y bien remunerados para una población en edad de trabajar en constante aumento y una mayor pérdida del poder adquisitivo de los salarios.

El agotamiento de recursos se hacía evidente por la considerable disminución de los recursos reales disponibles en la economía, provocado por la transferencia de recursos al exterior y el deterioro de los términos de intercambio del país -que no es sino el encarecimiento de las importaciones y abaratamiento de nuestras exportaciones-. A lo anterior se sumaba la insuficiencia del ahorro interno para hacer crecer la economía a pesar de que los ahorros del sector público crecieron y no así los del privado; "la disminución de la inversión reflejó que el aumento del ahorro público no fué suficiente para compensar el deterioro de la situación externa del país y la debilidad del ahorro privado."

Pero sin duda, el fenómeno que más resentía la sociedad era el de la inflación; la espiral inflacionaria de 1986 y que a punto estuvo de llevar al país a la hiperinflación fué "controlada" a través de ajustes fiscales, crediticios y monetarios unidos a la concertación social de precios, instituidos en el Pacto de Solidaridad Económica. En 1988 se logró reducir el porcentaje de inflación y se continuaron los esfuerzos a través del Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico cuyo objetivo último es erradicar el "pernicioso fenómeno" inflacionario. Cabe hacer notar el reconocimiento oficial de que aún no se consolida la estabilidad de precios reflejado porque "en una parte del público están presentes todavía algunas reacciones propias del período de inflación más alta que halla experimentado el país."

Al ser la inflación el fenómeno a través del cual la

sociedad interpreta la crisis económica puesto que es quien más la golpea, esta sociedad -toda, no una parte- vive aún con el temor y la incertidumbre a raíz de la experiencia de 1986. Al no ver claros indicios para que la economía se estabilice y se eliminen los bruscos desequilibrios inflacionarios, la sociedad se mantiene temerosa y expectante para luego pasar al grado de inquietud y acción; y esta acción o "reacción" vá contra aquel que maneja el sistema económico y es responsable de sus consecuencias. La primera reacción fué evidente en las elecciones federales de julio de 1988; las elecciones del verano de 1991 serán un nuevo termómetro para medir si los grados de inconformidad histórica han crecido, permanecen o han sido efectivamente contrarrestados.³²

Asimismo, los llamados problemas estructurales de la economía han ocasionado serias y evidentes irritaciones en la sociedad; entre ellos destaca la concentración del ingreso, resultado de la estrategia de industrialización seguida y "que favoreció al capital a costa del trabajo, a la industria a costa de la agricultura, a la ciudad a costa del campo, a la sustitución de importaciones a costa del consumidor." De igual forma, los grados de avance en la creación de infraestructura no corresponden a los requerimientos de la modernización económica del país a lo que están estrechamente ligadas las notables deficiencias en el dinamismo de diversos sectores productivos que incluso se han

³² Acontecidas las elecciones federales de agosto de 1991 podemos aseverar que estos grados han sido contrarrestados, pero también debemos afirmar que la disminución de la inconformidad -medida en el termómetro electoral de 1991- estuvo estrechamente vinculada a la operación de un complejo mecanismo que ligó al propio sistema electoral con el Partido Oficial y a este último con las acciones de bienestar social que la Administración Pública había emprendido, sobre todo a través del Programa Nacional de Solidaridad.

No obstante, existen regiones donde ya las aspiraciones no se centran en cuestiones económicas y de bienestar social, sino que en ellas el anhelo sentido es por la democracia y en lo particular esperamos que este anhelo se desborde a todas las regiones y dinamice la vida administrativa, económica y política de México.

estancado o contraído: el dinamismo industrial tendió a desacelerarse, careciendo además de competitividad, productividad y dinamismo adecuados; y la agricultura continúa siendo tradicional, pulverizada y con serias limitaciones en cuanto a su productividad.

Por otra parte, se reconoce que el proceso de urbanización impulsado fué rápido, creciente y altamente concentrado lo que provocó profundos desequilibrios en el uso de los recursos y en la distribución de los beneficios del progreso. Las transformaciones que llevaron al "crecimiento de la capacidad productiva del país" -dice el PND 89-94- tuvieron efectos negativos que provocaron diversos desequilibrios: una economía altamente concentrada en pocas ciudades con grandes costos para proveerlas de servicios, un desequilibrio ecológico grave en muchos espacios y regiones y un desarrollo "muy disparejo por regiones y por sectores así como por estratos de ingreso de la población."

Un buen número de mexicanos quedaron al margen de los beneficios del progreso; los problemas económicos impidieron e impiden atender la superación de graves rezagos sociales; "el estancamiento de la actividad económica y la escasez de recursos han propiciado un deterioro de los niveles de vida de la mayor parte de la población." En el campo, asevera el Plan, existen zonas con pobreza extrema reflejado por los indicadores relativos a la alimentación y mortalidad infantil en el sector rural.

Como contraparte a los problemas económicos que hacía mención, en el Plan se sintetizan los avances logrados hasta 1989, tales como la reducción de la inflación, el saneamiento de las finanzas públicas, la racionalización de la política de comercio exterior del país, el fortalecimiento de las exportaciones no petroleras y la capitalización de empresas nacionales así como el hecho de contar con "un sector público más eficiente en tamaño y productividad para atender a las demandas de la sociedad y del

crecimiento, de la estabilidad de precios y del mejoramiento gradual pero firme en las condiciones de vida de los mexicanos."

Es evidente en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 que los problemas económicos son vistos oficialmente como excentos de gravedad. Si a esta visión la apoyamos con un análisis exclusivamente económico o financiero tendríamos que efectivamente si bien los problemas económicos no son tan graves o críticos, merecen ser atendidos seriamente.

Sin embargo, si complementáramos el análisis económico con uno de carácter sociopolítico, las conclusiones a las que arribaríamos serían que los problemas económicos por los que el país ha atravesado y en los que aún se encuentra han provocado un profundo descontento e inconformidad sociales y los problemas los calificaríamos como graves.

La aguda crisis económica por la que el país atravesó desde fines de la década de los 70 y que se mantuvo a lo largo del gobierno Delamadridista, provocó un serio descontento e irritación sociales que llevó a cuestionar los ínfimos niveles de las condiciones de vida en las que se encontraban un número cada vez mayor de mexicanos: la crisis económica hizo a la sociedad capaz de cuestionar no sólo sus condiciones socioeconómicas de subsistencia, sino su existencia política real como tal, como sociedad.

Así, la irritación contra sus condiciones de vida cada vez más bajas y el rechazo a las instituciones públicas responsables de la economía y finanzas nacionales, provocó que la sociedad pasara de una condición expectante y de mera observadora a una postura crítica y cuestionadora; la sociedad adquirió conciencia. Pero lo más importante es que la población no limitó su descontento sino lo contagió al administrador último de las instituciones económicas que es el Estado y el Sistema Político Mexicano que lo mueve y representa.

La Sociedad hizo estallar su cólera pacífica y legítimamente en las elecciones federales de julio de 1988. Desde poco antes que se cuestionara la crisis del Sistema Político Mexicano, este ya había echado andar sus históricos métodos de control pero sólo para hacer obvio más tarde, que los mismo habían sido ya superados.

En los últimos años del gobierno presidido por Miguel de la Madrid, al interior del Sistema Político se empezaron a manifestar serias inconformidades por las formas, reglas y hombres con las cuales el propio Sistema había estado funcionando hasta entonces. Una "nueva generación" alzaba la voz y denunciaba los vicios que este Sistema había arrastrado por décadas; y ante ello la "vieja bancada" oficialista constructora, continuadora y pilar del mismo optó por la cerrazón impidiendo a los primeros reformar institucionalmente aquellas formas y reglas.

El Sistema Político Mexicano -incluyendo en este a elementos tales como la existencia de un fuerte partido oficial, un omnipresente presidencialismo, un abrumador corporativismo y una falta de representatividad oficial desesperante, entre otros- demostraba entonces su doble incapacidad: la primera para apreciar las transformaciones sociales y una segunda para transformarse al tiempo y grado que la sociedad exigía.

El Partido oficial, instrumento esencial del Sistema, se mostró desgastado y cadúco en sus hombres, discursos y sus variados recursos para mantener su hegemonía política salvada apenas en julio de 1988. El partido en el gobierno se olvidó del carácter "vanguardista" con que él mismo se definió; se olvidó de la acción, de la formación de nuevos cuadros políticos, con una nueva ideología, con una nueva foma de hacer política; se le olvidó renovar su discurso desgastado por el devenir social y optó por continuar con sus métodos tradicionales de acción en contra, incluso, de las opciones mayormente legítimas de la sociedad

mexicana en diferentes regiones del país.

La oposición, tradicional también al sistema político, se vió fortalecida y ampliada al arribar a ella hombres, prácticas y discursos que sumados, hicieron más evidente y exhibieron las deficiencias y vicios del Sistema, retomando para sí, inclusive, valiosos elementos de la oratoria y de los símbolos oficiales.

La primera prueba a la que se enfrentaría el cuestionado Sistema Político fueron las elecciones federales de julio de 1988. Los resultados, si bien no lograron convencer a buena parte de la población, expusieron de antemano que las condiciones sociopolíticas en que el nuevo presidente de México Carlos Salinas de Gortari gobernaría al país, serían sin duda difíciles y delicadas.

A pesar de los cuestionamientos hechos, Carlos Salinas llegó a la Presidencia y el Partido Oficial logró tener apenas por un escaso margen la mayoría de las representaciones de la Cámara de Diputados y casi la totalidad de la de Senadores, lo cual le permitió continuar con su hegemonía y con ello la del Sistema Político Mexicano. Posteriormente siguieron otros exámenes en elecciones locales que fueron vistas obligadamente bajo otra óptica dada la nueva composición política que se gestaba en nuestro país, con una sociedad más atenta y partícipe y un Gobierno-Partido Oficial-Sistema más limitado en sus mecanismos de control y negociación política.

Se llegaba entonces a un nuevo plano político, con una sociedad más observadora y dispuesta a participar en defensa de sus legítimos intereses y contra las deficiencias y vicios señalados al Sistema Político Mexicano. La Sociedad urgió al Estado y a las Instituciones que los personifican a cambiar para hacer frente a los problemas de diversa índole que le afectaban. Y la respuesta que el Sistema ha dado se denominó la Modernización del Estado

Mexicano.

1.- El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y el Desarrollo Regional.

Antes de hacer un estudio de las características generales del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 (PND 89-94) así como de sus contenidos particulares en materia de Desarrollo Regional, creemos oportuno señalar algunas partes de los discursos que Carlos Salinas de G. pronunciara como candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la Presidencia de México, y en los cuáles hiciera mención del desarrollo regional y/o de la descentralización.

En la reunión convocada por el Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IEPES) del PRI en enero de 1988 en la Cd. de Aguascalientes³³, Carlos Salinas propuso "ocho principios útiles para ordenar" los esfuerzos en favor de la descentralización y el desarrollo regional y que de algún modo sintetizaron los pronunciamientos que sobre el tema se habían realizado y se realizarían. Estos principios fueron:

1. Establecer metas y vigilar su cumplimiento en coordinación con los gobiernos estatales. Concertar acuerdos con las regiones y municipios para que estos atiendan adecuadamente las demandas sociales; determinar cifras y tiempos a la descentralización, formalizando acuerdos con las organizaciones sociales estatales.
2. Perfeccionar los instrumentos para coordinar el proceso de descentralización. Concretar la acción pública en programas útiles y tangibles; adecuar el Convenio Unico de Desarrollo (CUD) a las necesidades actuales de cada estado; recoger necesidades prioritarias de los estados y articularlas ordenadamente (tipos de

³³ Salinas de Gortari, Carlos; "La Descentralización, una de las Vertientes de la Política Moderna"; Reunión del IEPES 18 de enero de 1988; Aguascalientes, Ags.; PRI; Discursos de Campaña. México; 1988.

demandas vs. disponibilidad de recursos); acompañar la descentralización con una necesaria racionalización administrativa; coordinar efectivamente esfuerzos, estrategias y objetivos definidos en cada estado; fortalecer los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE) a fin de que sean ellos quienes decidan el gasto público en los estados.

3. Fortalecer aún más al municipio. Atender no sólo las finanzas municipales, sino trascender este criterio y hacer cumplir las leyes en materia administrativa y política; preparar a los municipios para que asuman "en definitiva" la conducción de su propio desarrollo.

4. Adecuar la política económica a fin de que adopte modalidades de ejecución regional. Impulsar corredores económicos regionales; hacer crecer las regiones con criterios sociales, con base en las características y las necesidades de los lugares; organizar la estrategia de crecimiento económico desde los "centros de decisión regionales."

5. Modificar las estructuras sectoriales para adecuarlas a las necesidades de cada entidad. Promover modificaciones a los sistemas administrativos locales como consecuencia de la descentralización, al tiempo de cambiar la Administración Pública Federal; racionalizar el financiamiento y la distribución del gasto entre los sectores y los estados; equilibrar el destino de la inversión pública, dirigiéndola al desarrollo social y al sector rural de la economía, prioritariamente.

6. Evaluar la conveniencia de trasladar funciones de las delegaciones federales en cada entidad federativa a las propias administraciones estatales. Abatir los excesos de trámites que originan prácticas burocráticas; eliminar los "feudos burocráticos."

7. Promover la cultura y la producción regionales para los medios de comunicación. Basar la descentralización en el intercambio de ideas y de actitudes entre los estados de la República. Y

8. Entender que el proceso de descentralización concierne a toda la sociedad, en las ciudades y en el campo. Intensificar la

descentralización al interior de cada estado; dotar a las pequeñas localidades dispersas en todo el país de lo necesario para que tengan una vida digna y más justa, mediante el método de la democracia participativa.

Como puede observarse, estos ocho principios mantienen continuidad con los planteamientos hechos a lo largo del gobierno Delamadridista con relación al desarrollo regional y a la descentralización. Sin embargo, son incorporados nuevos elementos que podrían hacer de la administración del desarrollo regional un proceso más acabado.

Uno de estos nuevos elementos se refiere a la mejor racionalización del financiamiento y a una más equilibrada distribución del gasto público entre sectores y sobre todo entre las regiones/estado del país. Tal planteamiento es interesante dado que supone dirigir la inversión federal considerando los recursos y las necesidades de cada región a partir de la "calificación del grado" de desarrollo o de marginalidad en el que se encuentren. Al respecto se han iniciado ya acciones que detallaremos más adelante.

Otro elemento que bien puede apoyar el proceso de desarrollo regional es el traslado de funciones a cargo de las delegaciones federales a los propios gobiernos estatales, municipales o los mencionados "centros de decisión regionales." Esta propuesta resulta valiosa en la medida que no acarreen los burocratismos que pudiera encerrar y que las autoridades locales ejerzan esas funciones con eficiencia, sin reflejar el centralismo que originariamente las acompañaba; esto es, que las funciones las dirijan y las normen cada vez más los beneficiarios del desarrollo regional.

Y por último, la idea propuesta en el sentido de descentralización al interior de cada estado resulta por demás interesante, ya que con la descentralización impulsada en el

sexenio 82-88 se promovió lo que nosotros denominamos un "nuevo nivel de centralismo" que recayó en los gobiernos estatales, y con esta propuesta se intenta hacer llegar los beneficios de las acciones hasta los últimos niveles.

En la reunión sobre "Descentralización" que realizara el Consejo Consultivo del IEPES del PRI en marzo de 1988, Carlos Salinas introdujo decisivamente al proceso de descentralización un nuevo elemento: el de la corresponsabilidad. "La descentralización, para avanzar -apuntó entonces-, tiene que ser un proceso cuidadoso, corresponsable y gradual. . . En la medida en que los habitantes de los estados y de los municipios encuentren en el nivel estatal y municipal la respuesta a sus demandas, encontraremos una mentalidad que favorecerá un federalismo que tendrá como característica esencial la corresponsabilidad. . ."34

De esta manera se condicionaban los avances de la descentralización y el fortalecimiento del federalismo, a la actuación corresponsable que tuvieran los gobiernos locales junto al gobierno federal, premisa que refleja la visión de la administración Salinista de no comprometer resultados óptimos de programas y acciones públicas si no es con la necesaria concurrencia de los sectores beneficiados.

Estos nuevos elementos o factores se sumaron a lo largo de la campaña Salinista a los planteamientos concebidos e impulsados en el sexenio presidido por Miguel de la Madrid tales como: el ensanchamiento de los canales locales de participación social; el reforzamiento de las acciones entre los tres niveles de gobierno y la sociedad; el rechazo al centralismo y la consecuente promoción a la descentralización y desconcentración de la

³⁴ Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales. Consejo Consultivo. Reunión sobre "Descentralización"; México, D.F.; 28 de marzo de 1988; Partido Revolucionario Institucional; pp. 7-11.

administración pública; el impulso y respeto a las decisiones tomadas en las localidades para impulsar su desarrollo; el reconocimiento del reclamo regional para incidir en las disposiciones que afectaran su "vida cotidiana"; la necesidad de fortalecer el pacto federal; el impulso a programas regionales que atendieran las demandas locales respetando la sociedad, la economía y la política regionales; la condición de la organización para el trabajo y el aprovechamiento adecuado de las potencialidades productivas de cada región; la continuación del proceso de fortalecimiento municipal y otros, contenidos en los ocho principios propuestos por Carlos Salinas en enero de 1988 anteriormente descritos.

Siendo la Política Moderna el proyecto ideológico-conceptual asumido por el Lic. Carlos Salinas desde que fuera nombrado miembro distinguido del Partido Revolucionario Institucional para alcanzar la candidatura de este a la Presidencia de México, tal programa no dejó de permear al desarrollo regional.

En su discurso como priista distinguido pronunciado el 27 de agosto de 1987, Salinas de Gortari definió a la Política Moderna -entre otras de sus ascepciones- como aquella que "revalora la provincia; la que se fortalece con el gran vigor de cada uno de los Estados de la República, la que reconoce las diferencias entre regiones, grupos, circunstancias, culturas y mentalidades; y la que promueve el diálogo respetuoso, de igual a igual, entre el centro y los Estados.

Política Moderna -continuaba- es la que reconoce que en las comunidades rurales y en los pueblos indígenas la gente exige que se respeten sus tradiciones, que el cambio se adapte a su entorno, que no violente el ritmo de su quehacer cotidiano."³⁵

³⁵ partido Revolucionario Institucional; "Los Retos y las Perspectivas de la Nación"; México, Agosto de 1987; p. 243.

Y posteriormente, el 5 de octubre del mismo año -un día después de ser designado precandidato del PRI a la Presidencia de la República- en una entrevista de precampaña Carlos Salinas señaló que "Política Moderna quiere decir entender que tenemos un país muy diverso, que los estados de la República tienen una gran diversidad social; cada estado es muy importante, cada región tiene una gran belleza y también una gran participación de su gente. Hay que reconocer, en consecuencia, que en los estados se reclama que se acepte esa densidad social, esa diversidad regional y que, en cada lugar, en cada comunidad, se puedan tomar las decisiones que afectan su vida cotidiana. La gente quiere un amplio proceso de descentralización de la capital hacia los estados. Esa también es Política Moderna."³⁶

Así entonces, de no ser por aquellos cuatro nuevos elementos incorporados al discurso sobre desarrollo regional -corresponsabilidad en todo el proceso, descentralización al interior de los estados, traslado de funciones de delegaciones federales a los gobiernos locales y el equilibrio racional en la distribución de recursos entre regiones-, este proceso seguiría siendo el mismo que el empleado de 1982 a 1988 y en consecuencia Política Moderna sería sinónimo -al menos en materia de desarrollo regional- de Cambio Estructural.

Veamos ahora al Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y las menciones que hace en materia de desarrollo regional.

Las serias dificultades económicas y políticas que se presentaban al gobierno del Lic. Carlos Salinas de G. sin duda influyeron tanto en el contenido como en el discurso mismo que se

³⁶ Salinas de Gortari, Carlos; "México, por un Futuro Mejor", Discursos de Precampaña, 4 de octubre-6 de noviembre de 1987; PRI; México, 1988; p. 246.

emplean en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 (PND 89-94).³⁷

Ante el nuevo contexto socioeconómico y político vivido a partir de 1988, este "documento rector" de las actividades gubernamentales de 1989 a 1994 tiene como característica importante el empleo de un "discurso de concertación" : la negociación y conciliación de intereses como vías para concertar acciones, recursos y esfuerzos se hicieron presentes a lo largo del mismo.

La concertación -de hecho- se constituye en el PND como estrategia central de la acción pública y a partir de la cual se establecerían los objetivos, políticas y estrategias para cada uno de los apartados que contendría, incluido el de desarrollo regional. Las acciones gubernamentales unilaterales son prácticamente inconcebibles en el Plan, dado que el nuevo orden condicionaba una coactuación en todos los ámbitos entre la sociedad política y la sociedad civil incluyendo en esta última a los partidos y organizaciones políticas, grupos sociales, empresarios, intelectuales y por supuesto a las comunidades y regiones.

Las reiteraciones que se hacen en el Plan acerca de la participación, de la concertación y de los consecuentes beneficios sociales, hacen difusas y poco detalladas las estrategias y líneas de acción que necesariamente debería contener un documento como ese. El Plan se transforma en un documento con un discurrir altamente político en el que se plasman genéricamente las intenciones gubernamentales para el período 1989-1994 dejando de lado el señalamiento claro y concreto de estrategias, políticas y líneas de acción para cada uno de los aspectos que debiera considerar.

Respecto de esto último, cabe mencionar también la

³⁷ Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994; Presidencia de la República; México, Mayo de 1989. 143 pp.

estructuración global que el PND presenta, lo cual lleva a un tratamiento genérico de las materias del desarrollo nacional.

En síntesis, la adopción del Plan 1989-1994 como un documento de discurso político sacrifica su presentación con una estructura clara y precisa que redundaba en una falta de detalle y especificidad en las líneas de acción o estrategias para cada aspecto del planeado desarrollo nacional.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 señala cuatro grandes objetivos nacionales, que son :

- I.- La defensa de la soberanía y la promoción de los intereses de México en el Mundo;
- II.- La ampliación de la vida democrática;
- III.- La recuperación económica con estabilidad de precios; y
- IV.- El mejoramiento productivo del nivel de la población.³⁸

La estrategia propuesta por el PND para ser aplicada y alcanzar los anteriores cuatro objetivos sería el de la modernización nacionalista, popular, concertada y por ello democrática. Esta estrategia tendría vertientes específicas para cada uno de los objetivos del Plan y a partir de las cuales describiremos las relacionadas con el desarrollo regional.³⁹

Cabe señalar que los cuatro objetivos se constituirían en la estructura del Plan en Acuerdos Nacionales, ya que suponían precisamente, haber sido acordados entre los sectores público, social y privado del país al retomar los planteamientos, demandas y propuestas que hicieran a lo largo de la campaña del candidato priísta para integrar el documento en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

³⁸ Ibid.; p. 16.

³⁹ Ibid.; "Capítulo 2: Objetivos y Estrategias del Plan Nacional de Desarrollo"; pp. 13-21.

En el Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática⁴⁰, el Plan propone cuatro líneas de estrategia: a) la preservación del Estado de Derecho y la seguridad nacional; b) el perfeccionamiento de los procesos electorales y la ampliación de la participación política; c) la modernización del ejercicio de la autoridad; y d) el impulso a la concertación con las organizaciones sociales en la conducción del desarrollo.

En este segundo Acuerdo, el aspecto regional se abordó en la línea de estrategia para modernizar el ejercicio de la autoridad, buscando coordinar y concertar acciones con los gobiernos estatales y municipales fortaleciendo de esta forma del pacto federal; para ello el Plan persigue consolidar la concertación entre el Gobierno Federal y los gobiernos locales respetando sus relaciones internas, diseñar y ejecutar programas federales en sus áreas de jurisdicción con la participación de estos últimos, así como seguir con el proceso de descentralización de recursos y responsabilidades.

También se hace referencia a la continuación del proceso de redistribución del poder de decisión y de la actividad económica, social y cultural, de manera que los estados y municipios impulsen su desarrollo autónoma y concertadamente; asimismo, para el fortalecimiento del federalismo se otorga peso determinante al proceso de descentralización "dinámica" para transferir decisiones y recursos a las regiones en un "marco global de congruencia" y reformulando la presencia federal en los estados.

Y finalmente se tratan con singulares planteamientos dos aspectos: el primero que pretende consolidar al municipio como eje del desarrollo social y económico local, pero que reconociendo su natural diversidad, propone el establecimiento de "una tipología

⁴⁰ Ibid.; "Capítulo 4. Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática"; pp. 37-50.

municipal que oriente y haga posible el diseño de estrategias específicas en materia de descentralización"⁴¹; y un segundo aspecto, que alude a la capacitación y profesionalización tanto de funcionarios y empleados federales para que adquirieran actitudes y formas de trabajo acordes con la descentralización, como de los servidores estatales y municipales a fin de "romper el círculo vicioso de incapacidad estatal-sustitución federal."⁴²

El primero de estos puntos resulta ser una proposición novedosa en tanto que propone agrupar a los municipios de acuerdo a sus características y condiciones específicas para con base en ello llevar a cabo acciones de descentralización y desarrollo regional, planteamiento acorde a los principios enunciados por Carlos Salinas en su campaña. Y el segundo punto, incluido también en esos principios, reviste igual importancia ya que señala un vicio en el que el proceso de descentralización de la vida nacional impulsado en el sexenio anterior había caído, y que es precisamente sustituir la incapacidad de ejecución de las administraciones públicas locales con más presencia federal en las regiones.

El Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios⁴³, por su parte, se plantea como propósito central el mejoramiento del país en función de los objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en nuestra Constitución Política, señalando la necesidad de disponer de más y mejor infraestructura económica y social así como de una atención más completa a las demandas de los grupos de menores ingresos con objeto de aumentar los medios para la satisfacción de las necesidades sociales.

⁴¹ Ibid.; p.48.

⁴² Ibid.; p. 48.

⁴³ Ibid.; "Capítulo 5. Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios"; pp. 51-93.

Las líneas de estrategia determinadas para la política económica en lo general son: a) la estabilización continua de la economía; b) la ampliación de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva; y c) la modernización económica. En este tercer Acuerdo Nacional, el Desarrollo Regional es tocado en la primer y tercera líneas de estrategia.

En el aspecto tributario de la Política de ingresos públicos, incluida en la estrategia de estabilización económica, se reitera un anhelado objetivo e instrumento promotor del desarrollo regional que es el "fortalecer el sistema impositivo federal, estatal y municipal, con el propósito de alcanzar una mayor solidez de las finanzas públicas en los tres niveles de gobierno", enunciando la necesidad de afianzar "la recaudación de los impuestos estatales y municipales, en la medida en que una inadecuada administración ha propiciado la pérdida de fuentes sanas de financiamiento del gasto de los respectivos niveles de gobierno. Este es el caso del impuesto predial. Una situación así -continúa el Plan- mina la autosuficiencia de recursos que demanda la descentralización de decisiones y el fortalecimiento del Pacto Federal."⁴⁴

Se propone también la colaboración con los gobiernos locales para que consoliden su hacienda, procurando hacer compatible el aumento de las recaudaciones con el mejoramiento de la distribución del ingreso y la eficiencia en el uso de los recursos.

En contraparte, la Política de gasto público de la misma primer estrategia establece dos acciones en materia de desarrollo regional: "avanzar hacia una mayor descentralización y coordinación en la asignación del presupuesto, con la participación de los gobiernos estatales, y con el compromiso de estos de lograr una

⁴⁴ Ibid.; p. 59.

mayor autonomía financiera a medida que aumente su participación en los recursos y en su generación; (y) usar la asignación del gasto federal como forma para estimular la asignación complementaria de recursos de los gobiernos y grupos sociales de las localidades. .

..45

Con estos planteamientos se concretiza el principio de corresponsabilidad en la administración del desarrollo regional propuestos por Salinas de Gortari en su gira de campaña y que se convertirla en condición para la operación del Programa Nacional de Solidaridad -como veremos más adelante- al sugerir que las comunidades atendidas participaran en el fomento de la descentralización y del desarrollo local mediante aportaciones de recursos en efectivo, con materiales o bien con mano de obra, coordinando también la conjugación de recursos federales, estatales y municipales para la realización de programas prioritarios en el marco del Convenio Unico de Desarrollo.

La estrategia relativa a la modernización económica incluye a la mayoría de las vertientes sectoriales de la administración pública federal, señalando para cada una los propósitos a alcanzar hacia 1994. Dentro de las líneas de política definidas, el Plan señala que esta modernización económica "demanda la descentralización de decisiones y la desconcentración de la actividad para propiciar un mejor uso de los recursos nacionales, abatir costos, aprovechar las potencialidades económicas del territorio y distribuir más equitativamente, a lo largo y ancho del país, los beneficios del progreso y las responsabilidades en el desarrollo nacional. Más que como políticas en particular, la descentralización y desconcentración son consideradas en el Plan como ejes esenciales de todas las políticas. En diversas secciones (. . .) se hace referencia a los principios rectores para el uso eficiente del territorio, y en la sección relativa a las políticas

⁴⁵ Ibid.; p. 62.

de población y desarrollo regional y urbano se mencionan los criterios generales que deben seguirse."⁴⁶

Se ha reproducido el párrafo anterior para cuestionar el peso específico que el Plan afirma otorgar a la descentralización, y que es contrario a nuestra visión que considera que las menciones hechas en el documento respecto del desarrollo regional son marginales y con poca concreción cayendo en un mero discurso propositivo de intenciones dejando de lado el señalamiento de políticas y estrategias resumidas y específicas para los mismos; y de algún modo la cita anterior sirve para salvar la responsabilidad del Plan para conjuntar, relacionar e integrar las políticas en materia de descentralización y desarrollo regional.

Si bien en cada política sectorial incluida para la modernización económica se toca al desarrollo regional, la relación que se establece propone a tales políticas como instrumentos para lograr un equilibrio en el desarrollo de las distintas regiones del país y en la distribución de las actividades económicas entre las mismas, señalándose la necesidad de concertar institucionalmente la ejecución de programas y proyectos con impactos regionales entre los niveles de gobierno y la participación inducida de los grupos y sectores sociales involucrados.

Cabe destacar que en la vertiente de modernización del campo se hace referencia al establecimiento de estrategias diferenciadas por tipo de productor, regiones y mercados para promover la descentralización en el campo, lo cual nos remite a la propuesta original del gobierno Salinista para impulsar el desarrollo regional en función del estrato de desarrollo o marginalidad en que se encontrara la región/estado.

Y finalmente, el Plan 89-94 recoge una interesante

⁴⁶ Ibid.; p. 71. Los subrayados son nuestros.

propuesta hecha en el sexenio anterior y que podría incidir positivamente en el proceso en estudio, misma que se incluye en la modernización de la empresa pública, referida a los criterios para desincorporar las entidades paraestatales y donde se abre la posibilidad de transferir a los gobiernos estatales empresas prioritarias de importancia regional o local vinculadas con sus programas de desarrollo.

El último Acuerdo Nacional se refiere al Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida⁴⁷ y constituye la dimensión social del Plan y justificación de la estrategia económica: "una mayor producción de satisfactores materiales -argumenta el documento- no tendría razón de ser por no representar un avance social."⁴⁸

Sin embargo, allí mismo se condiciona el logro de ese bienestar y justicia sociales al logro de ese crecimiento económico, para lo cual se sustenta el aumento del nivel de vida de la población en dos supuestos económicos que son la creación de actividades y empleos bien remunerados y el incremento de los salarios reales.

Para alcanzar este "mejoramiento productivo" del nivel de vida, se plantean cuatro líneas de estrategia: a) la creación abundante de empleos bien remunerados así como la protección y aumento del poder adquisitivo de los salarios y del bienestar de los trabajadores; b) la atención a las demandas prioritarias de bienestar social; c) la protección del medio ambiente; y d) la erradicación de la pobreza extrema⁴⁹, dentro de las cuales el desarrollo regional se aborda en la segunda y cuarta líneas

⁴⁷ Ibid.; "Capítulo 6: Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida"; pp. 95-129.

⁴⁸ Ibid.; p. 97.

⁴⁹ Ibid.; p. 98.

estratégicas.

La estrategia de atención a las demandas de bienestar social es el ámbito en el que se inserta "la política de desarrollo regional y urbano, (que) se orienta al logro de tres grandes objetivos: la transformación del patrón de los asentamientos humanos en concordancia con las políticas de descentralización y de desarrollo económico; el mejoramiento de la calidad de los servicios urbanos, atendiendo preferentemente a los grupos sociales más necesitados; y el fortalecimiento de la capacidad municipal para propiciar el sano desarrollo de las ciudades, mediante su ordenamiento y regulación."⁵⁰

En principio, el manejo conjunto de los aspectos urbano y regional imposibilitan la definición precisa de objetivos, estrategias, acciones y medios para cada uno de ellos y en nuestro caso, el desarrollo regional aparece -incluso en el apartado en el que debiera detallarse- disperso y mencionado difusamente. La confusión de objetivos regionales relegan esta importante política gubernamental en el Plan, de lo que se deduce una falta de atención hacia la misma e incluso una subordinación del desarrollo regional respecto de las otras políticas que se planean ejecutar en el transcurso de la administración Salinista.

Si entre los objetivos señalados arriba el desarrollo regional no es tratado con la particularidad y relevancia que merece aún tratándose del apartado ideal para hacerlo, menos podría esperarse de los otros aspectos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, cayendo -insistimos- en un mero discurso de buenas intenciones retrocediendo en el esfuerzo de planeación y programación que se había iniciado seis años atrás en materia de desarrollo regional.

⁵⁰ Ibid.; pp. 109-110.

No obstante el PND considera a la distribución regional de la actividad económica y la dinámica del crecimiento urbano como aspectos de alta prioridad en las estrategias económica y social, por sus incidencias sobre el bienestar de la población.

Sin mantener un orden e integración, se propone impulsar al desarrollo regional y urbano por medio de la descentralización de decisiones, de la desconcentración de la actividad económica y del desarrollo urbano municipal; integrar las acciones de gobierno que incidan en los niveles de bienestar y en los aspectos productivos rurales y urbanos, armonizando las estrategias de desarrollo estatales y federales y consolidar al municipio como el nivel en el que se decida la orientación del gasto público y donde se concrete la concertación social.

Asimismo, se señala al reordenamiento territorial y a la desconcentración económica como vías para encauzar la actividad económica hacia lugares adecuados por su disponibilidad de recursos, para desalentar el crecimiento de las zonas sobrepobladas y para propiciar la mejor vinculación o concentración de la población dispersa. A este respecto se indican acciones de modernización en el medio rural y de fomento a los corredores económicos regionales.

Relacionado con el impulso a la Planeación Democrática para el desarrollo regional y urbano, el Plan hace referencia del apoyo que se otorga al fortalecimiento de las actividades de planeación y programación del proceso en el nivel local, atendiendo la coordinación integral tanto entre las políticas sectoriales, urbanas y regionales como entre los niveles locales de gobierno así como la concertación con los sectores social y privado para asegurar su efectiva participación en la solución de los problemas urbanos.

De igual manera se indica que "se apoyará el

perfeccionamiento de los instrumentos fundamentales de la planeación regional: los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, Estatal y Regional y el Convenio Unico de Desarrollo. Con base en las estrategias de coordinación de los tres niveles de gobierno, se crearán y pondrán en acción Comités de Planeación para el Desarrollo Regional. Serán mecanismos que permitan avanzar en el esquema de coordinación Federación-Estado-Municipio para que, con estricto respeto a las soberanías estatales y a la autonomía de los municipios, coadyuven a la definición de acciones de alcance regional que impliquen a dos o más estados o municipios.

El Convenio Unico de Desarrollo (CUD) es el documento jurídico, administrativo, programático y financiero que se ha consolidado como instrumento fundamental de la planeación regional y de la descentralización de decisiones. Se fortalecerá y adecuará gradualmente a las necesidades particulares de cada entidad federativa, elaborándose documentos específicos para cada una de ellas, que permitan atender las estrategias de financiamiento y las prioridades definidas en los Comités de Planeación para el Desarrollo.⁵¹

Hasta aquí, los señalamientos "específicos" del PND 89-94 para el desarrollo regional, el último de los cuales encierra la propuesta de crear los Comités de Planeación para el Desarrollo Regional sin ir más allá que la mera mención, pasando por alto la interrelación que guardarán con los COPLADE o su forma de financiamiento e instrumentos de inversión, entre otros.

Como cuarta línea de estrategia dentro del Acuerdo para el "mejoramiento productivo" del nivel de vida, el gobierno de Carlos Salinas se plantea la "erradicación de la pobreza extrema" a partir de una mayor selectividad en las políticas económicas, en la asignación de los subsidios y en el gasto social para

⁵¹ Ibid.; p. 111. Los subrayados son nuestros.

incrementar la incidencia de la política económica en el bienestar social de quienes más lo necesitan.

"La voluntad y el esfuerzo de superación de los grupos marginados, la movilización social, la inversión pública y los recursos provenientes de los fondos del Gobierno Federal -explica el Plan-, serán los principales instrumentos para **abatir la pobreza extrema**. En el manejo de los recursos se observará una estricta selectividad y se vigilará que las asignaciones se canalicen efectivamente hasta los beneficiarios."⁵² El Plan localiza a los grupos en condiciones de pobreza extrema entre los campesinos, en los grupos étnicos y en los habitantes de las colonias populares de las zonas urbanas.

Estos grupos serán objeto de atención prioritaria del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), el cual es concebido como "el instrumento que el Gobierno de la República ha creado para emprender una lucha frontal contra la **pobreza extrema**, mediante la suma de **esfuerzos coordinados de los tres niveles de gobierno y los concertados con los grupos sociales**. Se conformará con acciones de ejecución inmediata que gradualmente permitan consolidar la capacidad productiva de grupos que no la tienen, para impulsar su incorporación plena y en mejores condiciones a los beneficios del progreso.

. . .El universo al que se orienta el PRONASOL está conformado por los pueblos indígenas, los campesinos de escasos recursos y por los grupos populares urbanos que más resienten los problemas de las grandes aglomeraciones, y se encuentran marginados de los beneficios de estas. Las áreas que recibirán particular atención son: alimentación; regularización de la tenencia de la tierra y vivienda; procuración de justicia; apertura y mejoramiento de espacios educativos; salud; electrificación de comunidades; agua

⁵² Ibid.; p. 127. Los subrayados son nuestros.

potable; infraestructura agropecuaria; y preservación de recursos naturales, todo ello a través de proyectos de inversión recuperables tanto en el campo como en la ciudad."⁵³

Luego de tratar brevemente las áreas anteriores, se apuntan al diálogo y la concertación como los pilares básicos en la definición de acciones y de las formas de ejecución, de manera que la población participe y decida en las tareas dirigidas a su propio beneficio. Asimismo, se hace referencia a acciones coordinadas entre los tres niveles de gobierno y especialmente con los municipios a efecto de combatir a la pobreza en el país por ser estos último los más cercanos a las necesidades sociales.

". . . El Gobierno Federal reorientará el gasto destinado al desarrollo regional para que tenga un fuerte sentido social. Con estos recursos, mas los que otros sectores y los gobiernos estatales y municipales destinen para el mismo propósito, se podrán dar pasos firmes contra la pobreza. A esto habrán de sumarse las aportaciones de los propios beneficiarios." Aclarando que sólo serán ejecutadas aquellas obras que puedan terminarse y sean demanda de las comunidades.⁵⁴

Y para cerrar los planteamientos en torno al Programa de Solidaridad, se enlistan las líneas de política que regirán las acciones que se realicen para "erradicar la pobreza extrema":

* asignar proporciones presupuestales crecientes a la atención del bienestar de los grupos de menores recursos en el campo y en las ciudades, especialmente en los rubros relacionados con el gasto social, para ser ejecutados en el marco del PRONASOL.

* extender a todas las zonas indígenas los programas de desarrollo integral.

⁵³ Ibid.; p. 127. Los subrayados son nuestros.

⁵⁴ Ibid.; pp. 128-129.

- * elevar el rendimiento social de los recursos mediante las aportaciones y participación de los grupos beneficiarios.
- * diseñar y ejecutar acciones decididas con la participación, colaboración y corresponsabilidad de los grupos involucrados.
- * comprometer la participación de los demás niveles de gobierno en la erradicación de la pobreza extrema, aportando contrapartidas complementarias a las federales o participando en el diseño y ejecución de acciones.
- * movilizar a la sociedad en apoyo a la erradicación de la pobreza extrema.
- * impulsar la participación de las mujeres en las acciones que se emprendan contra la pobreza extrema y para mejorar las condiciones de vida de la población. e
- * inculcar en los jóvenes la conciencia de la solidaridad social y favorecer con ello su participación en la transformación social del país.⁵⁵

La descripción que hemos efectuado de los puntos más relevantes del PND acerca del Programa Nacional de Solidaridad responde al hecho de que es a través de este mecanismo que el gobierno federal ha venido impulsando el proceso de desarrollo regional en nuestro país a partir de 1989, como veremos adelante.

El Plan concluye con un Capítulo en el que se trata al Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD)⁵⁶, donde se definen a los programas regionales como los que "atienden al diseño de políticas en ámbitos territoriales con problemas y características comunes y que abarcan a zonas de varias entidades federativas"⁵⁷ en las que se realizarán las acciones que se

⁵⁵ Ibid.; p. 129.

⁵⁶ Ibid.; "Capítulo 7. Sistema Nacional de Planeación Democrática"; pp. 131-136.

⁵⁷ Ibid.; p. 135. Los subrayados son nuestros.

consideren pertinentes en coordinación y concertación con los habitantes de las regiones y las autoridades locales, quienes serán los responsables directos de la programación regional.

Siendo el Plan el documento que concretiza los planteamientos del SNPD, considera al Convenio Unico de Desarrollo como pilar de la dimensión regional que necesariamente debe abrazar, constituyéndose en el "elemento regulador" de las acciones coordinadas entre la federación y los gobiernos locales; en el mismo ámbito, se hace referencia al impulso que se dará a la consolidación de los Sistemas Estatales de Planeación Democrática y se indican los aspectos de coordinación contenidos en la Ley de Planeación: la participación estatal en la planeación nacional a través de los foros de consulta, los procedimientos de coordinación entre los tres niveles de gobierno para llevar a cabo la planeación en su ámbito respectivo, los lineamientos metodológicos para realizar actividades de planeación en sus propias jurisdicciones, la ejecución de acciones en cada estado con la participación corresponsable de municipios y grupos sociales y la elaboración de programas regionales estratégicos.

El Plan pasa por alto la diferenciación -si es que se contempla- entre la programación regional y la propiamente estatal, confundiendo con ello los ámbitos territoriales al no establecer relaciones sistémicas entre regiones, subregiones y estados, observándose otro retroceso en la planeación del desarrollo nacional y regional en nuestro país.

El Plan de Desarrollo 89-94 omite pronunciamientos acerca de los objetivos, las estrategias, los instrumentos y resultados que el desarrollo regional mostró desde seis años atrás durante el gobierno de Miguel de la Madrid, de lo que se deduce un reconocimiento inherente a los mismos logros, formas y medios así como la admisión del modelo de desarrollo regional impulsado a partir de 1982 por un lado y la aprobación para continuarlo, por

otro.

De esta manera, la administración del desarrollo regional instrumentada en el sexenio anterior conserva su fondo en el gobierno Salinista aunque su forma se denomine ahora Programa Nacional de Solidaridad.

No obstante, el proceso ha recibido interesantes propuestas por parte del ejecutivo, mismas que ya fueron descritas pero que aquí resumimos:

1. Racionalizar el financiamiento y equilibrar la distribución del gasto público entre regiones/estado, lo que supone dirigir la inversión en función de los recursos y necesidades de cada región a partir de su grado de desarrollo o marginalidad socioeconómico. Concretamente se propone el establecimiento de una tipología municipal así como de una estrategia diferenciada para el desarrollo agrícola en función del productor, la región y los mercados regionales.
2. Trasladar funciones de delegaciones federales a los gobiernos locales para que los beneficiarios del desarrollo regional normen cada vez más el proceso. Aquí se propone la capacitación y profesionalización de los servidores federales y estatales a fin de romper el círculo vicioso de "incapacidad estatal-sustitución federal."
3. Impulsar la descentralización al interior de cada entidad federativa evitando con ello la concentración de recursos, funciones y facultades en el gobierno estatal.
4. Incorporar la corresponsabilidad entre los niveles de gobierno y la sociedad civil en la administración del desarrollo regional; concretamente, usar las asignaciones federales como instrumento para estimular las asignaciones complementarias de recursos por parte de los gobiernos y grupos sociales de las regiones mediante efectivo, trabajo o materiales de la zona.
5. Transferir a los gobiernos estatales empresas prioritarias de importancia regional que pudieran vincularse a sus programas de

desarrollo. y

6. Crear y poner en operación los Comités de Planeación para el Desarrollo Regional para coordinar acciones que impliquen a dos o más estados o municipios.

De algún modo y en diferentes grados, los cinco primeros planteamientos ya han sido ejecutados en lo que se lleva del gobierno de Carlos Salinas, pero a propósito del último de ellos -y a pesar de que hasta el momento sea únicamente una mención del Plan-, habrá que tomar en cuenta la creación de estos Comités de Planeación para el Desarrollo Regional como nuevo mecanismo para impulsar el desarrollo local desde un nivel cada vez más cercano a los beneficiarios.

Como contraparte a estos planteamientos propositivos al desarrollo regional, es necesario sintetizar también las deficiencias -serías todas- que el Plan Nacional de desarrollo 1989-1994 observó particularmente para el proceso que nos ocupa:

a. La adopción del PND como documento de discurso político, sacrifica su presentación con una estructura clara y precisa, así como con una falta de detalle y especificidad en las líneas de acción o estrategias del propio Plan. El reiterativo discurso de concertación que emplea hace que se plasmen genéricamente las intenciones gubernamentales, dejando de lado el señalamiento concreto de objetivos, estrategias y líneas de acción.

b. La afirmación del PND en el sentido de que se consideran a la descentralización y desconcentración como ejes esenciales de las otras políticas es dudosa debido a que las menciones que el documento hace de esos procesos y del desarrollo regional son poco concretas, marginales y desintegradas cayendo en un mero discurso propositivo.

c. El manejo conjunto de los aspectos urbano y regional en el PND hacen prácticamente imposible la definición precisa de objetivos, estrategias, acciones e instrumentos para cada uno de ellos; y el

desarrollo regional aparece disperso y mencionado difusamente, de lo que se deduce una falta de atención al proceso como política permanente de gobierno, retrocediendo en el esfuerzo de planeación y programación que se había iniciado seis años atrás, al menos en materia de desarrollo regional.

d. El documento no establece relaciones sistémicas entre regiones, subregiones y estados, no define las categorías empleadas en el desarrollo regional, no señala los instrumentos y mecanismos que intervendrán en el proceso y tampoco diferencia la programación regional de la estatal, confundiendo los ámbitos territoriales manejados.

e. Lo anterior conduce a la elaboración de una desordenada y desintegrada propuesta para impulsar el desarrollo regional en nuestro país, al menos en términos de planeación regional.

f. La inclusión de una audaz y ambiciosa estrategia en el Plan que tiene como objetivo combatir, abatir y erradicar la pobreza extrema en nuestro país -siendo esta condición *sine qua non* del sistema capitalista-, da pie a una nueva confusión de estrategias y acciones que permiten al gobierno actuar indistintamente en nombre de cualquiera de ellas.

Si pretendieramos obtener un balance entre aquellos planteamientos propositivos y estas deficiencias -ubicados ambos en la fase de planeación del desarrollo regional- y los comparamos con lo realizado durante el gobierno Delamadridista, llegaríamos a la conclusión de que ha existido un serio retroceso en la fase de planeación del desarrollo regional de una Administración a otra; ya que al parecer ahora no importa ni el proceso en sí mismo, ni sus instrumentos, ni sus estrategias, su coordinación y mecanismos: el desarrollo regional no trasciende como tal, lo que sí es relevante es la puesta en marcha del Programa Nacional de Solidaridad, bandera-programa-instrumento social y político del gobierno de Carlos Salinas para "erradicar la pobreza extrema" en México.

2.- Descripción de los Principales Programas de Desarrollo Regional Implementados en los Primeros Años de Gobierno. El Programa Nacional de Solidaridad.

Desde que asumió la Presidencia de la República en 1988, Carlos Salinas de Gortari señaló entre otras metas para su gobierno la consolidación de bases para lograr un crecimiento económico sostenido, equitativo y sin inflación así como asignar a la política de gasto la prioridad de atender las necesidades sociales. Y fuè a partir de ésto último -como vimos en el PND- que surgió una línea estratégica relacionada con la atención que se daría a las demandas de la "población marginada" en el contexto del Programa Nacional de Solidaridad (PNS o PRONASOL), para lo cual fuè creada desde los primeros días de la Administración Salinista una Comisión coordinadora del mismo⁵⁸ y que -como veremos- mantiene importante incidencia en el proceso de desarrollo regional en nuestro país.

Esta Comisión presidida por el Titular del Ejecutivo Federal pretende constituirse como órgano de coordinación y definición de las políticas, estrategias y acciones que en el ámbito de la Administración Pública se emprendan para combatir los bajos niveles de vida y asegurar el cumplimiento de programas especiales que atiendan a núcleos indígenas y la población de las zonas áridas y urbanas en materia de salud, educación, alimentación, vivienda, empleo y proyectos productivos.

La Comisión se integra con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que de acuerdo con sus atribuciones inciden en la atención de las necesidades básicas de la población; para alcanzar su objetivo, el nuevo Organismo cuenta

⁵⁸ Diario Oficial de la Federación; "Acuerdo por el que se crea la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad como Órgano de Coordinación y Definición de las Políticas, Estrategias y Acciones que en el ámbito de la Administración Pública se emprendan"; 6 de diciembre de 1988.

con un Coordinador General, siendo nombrado el Ing. Carlos Rojas Gutiérrez, Subsecretario de Desarrollo Regional de la SPP.

Un órgano surgido a raíz de la creación de la Comisión del PRONASOL es precisamente el Consejo Consultivo del mismo, en el que se expresan opiniones y propuestas tendientes a definir las bases de concertación en los programas definidos por la propia Comisión. Estrechamente ligada a esta última, en el año de 1989 se creó en la SPP la Unidad Responsable del Programa Nacional de Solidaridad con objeto de promover y proponer ante las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las entidades federativas, los municipios y las organizaciones sociales, la coordinación y concertación de acciones para instrumentar el Programa de Solidaridad.⁵⁹

Otras variantes administrativas trascendentes para el desarrollo regional son, por un lado, la transformación de la Subsecretaría de Programación y Presupuesto de Desarrollo Social y Regional en Subsecretaría de Desarrollo Regional, cuyo objetivo es planear, programar, dirigir y supervisar actividades relativas a la planeación, desarrollo y seguimiento de planes y programas estatales, regionales y especiales; integrar los programas-presupuesto objeto de los CUD, así como inducir y concertar acciones con los sectores público, social y privado, en el marco del SNPD. Asimismo, otro cambio significativo fué la supresión de las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto de Desarrollo Rural Integral y la de Delegaciones y la fusión de la Dirección de Política de Descentralización para el Desarrollo Regional a la Dirección General de Programación y Presupuesto Regional, misma que tendría como objetivo el impulsar el desarrollo integral de los estados y municipios del país asignando racional y eficientemente recursos del Ramo XXVI.-Desarrollo Regional, en el

⁵⁹ Diario Oficial de la Federación; "Manual de Organización General de la Secretaría de Programación y Presupuesto"; op. cit.

marco del PRONASOL.⁶⁰

Por otro lado, a partir de la puesta en operación del PNS, para 1989 el Ramo XXVI fuè denominado "Solidaridad y Desarrollo Regional."

Así entonces, la promoción, coordinación y administración del desarrollo regional a nivel federal se consolida fuertemente en el actual gobierno dado que ya es una sólo Subsecretaría la encargada del proceso, con lo cual se abre la posibilidad de hacer su instrumentación más integral y eficiente. Los factores y elementos con mayor injerencia en el desarrollo regional estarían ya manejados tanto por la Unidad Responsable del Programa Nacional de Solidaridad como por la Dirección General de Programación y Presupuesto Regional, dependientes de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, coordinadora general de la Comisión del PNS y además, núcleo y motor federal del proceso en nuestro país.⁶¹

Pero este carácter integral de promoción del desarrollo regional a que dà lugar la unidad de mando de la Subsecretaría de Desarrollo Regional -en este caso-, se ha malentendido, cayendo nuevamente y con más fuerza en el control político y económico del proceso que nos ocupa.

Veamos ahora las vertientes, procesos e instrumentos que

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Caben señalar en este punto las recientes reformas enviadas por el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión para reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que -sin duda- fusionarán a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto, lo cual nos conduce a pensar en el futuro que tendrán las unidades administrativas encargadas del desarrollo regional, pero más que eso, el futuro que tendrá el proceso en sí mismo, así como las funciones de planeación nacional, sectorial y regional que inciden notablemente en nuestra materia de estudio, inquietudes que se contagian al proceso de reforma a que tiene lugar el artículo 27 constitucional.

se mantuvieron o se incorporaron a la administración del desarrollo regional a partir de 1989.

Desarrollo Estatal/Regional Integral.

Una vez demostrada su valía en el proceso de desarrollo local durante el sexenio 1982-1988, los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE's) permanecen como figura fundamental para el mismo en el primer tercio del gobierno de Carlos Salinas. Esto es, continúan siendo organismos descentralizados de la administración pública estatal con los objetivos de elaborar y actualizar los Planes de Desarrollo Estatal (PLADES) y los programas de él derivados, articulando la participación de los niveles de gobierno y de la sociedad y de vigilar su congruencia con los otros planes de desarrollo (nacional, sectorial, regional); coordinar y concertar la participación de los tres niveles de gobierno y de los sectores privado y social en la ejecución y evaluación de planes en el ámbito local y sugerir a los ejecutivos federal y estatal aquellos programas a concertar en el Convenio Unico de Desarrollo (CUD).

Un resultado óptimo que presentaron los COPLADE y que es retomado en la presente administración es el hecho de que estos organismos no se dedicarían exclusivamente a las actividades propias de la planeación y la programación, sino que extenderían su esfera de competencia al otorgárseles la facultad de organizar el desarrollo local mediante la administración de programas, acciones y recursos en su ámbito de acción, consolidándose como órganos rectores de la actividad pública en los estado/región, al vincular integralmente los procesos de desarrollo local, sectorial y nacional.

Sustancialmente, entonces, los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal no sufre variación alguna con la nueva administración y se mantiene como instrumento estructural del

proceso de Desarrollo Regional en nuestro país.

Debemos indicar que las acciones propias del Fortalecimiento Municipal así como de la Descentralización de la Vida Nacional expuestas párrafos atrás, se manejarían ya en el marco del Programa Nacional de Solidaridad y que a continuación estudiaremos. Por su parte, los Programas para Desarrollar Regiones Estratégicas emprendidos en el gobierno de Miguel de la Madrid -Mar de Cortés, Sureste, Zonas Áridas, Zona Metropolitana de la Cd. de México y Región Centro, etc.- desaparecieron al iniciar el gobierno presidido por Carlos Salinas ; algunos resultados obtenidos con la ejecución de estos programas se presentan en las obras "México: Desarrollo Regional y Descentralización de la Vida Nacional" y "31 Experiencias de Desarrollo Regional" citados anteriormente.

Sin embargo, una figura que sí ha sufrido varios y trascendentes modificaciones es la del Convenio Unico de Desarrollo.

Como se ha visto a partir de 1982 los Convenios Unicos de Desarrollo (CUD) se constituyeron en el canal único a través del cual los niveles de gobierno coordinarían acciones y recursos vigorizando de esa forma la organización y concertación intergubernamental, así como la participación de los sectores social y privado.

Para 1984 -y en los restantes cuatro años del sexenio de Miguel de la Madrid- los CUD encerraban para su funcionamiento tres modalidades programáticas que se definían y caracterizaban por la naturaleza de sus objetivos, de los participantes y responsables y de sus mecanismos de funcionamiento:

Los Programas de Desarrollo Regional (PDR) eran programas a cargo del gobierno estatal quien recibía recursos económicos y asistencia técnica (mediante acciones de descentralización) de la

federación, para que administraran programas y proyectos prioritarios para ellos. Los Programas de Coordinación Especial (PCE), por su parte, eran una modalidad bajo la cual sectores de la Administración Pública Federal transferían sus recursos al Ramo XXVI para que la Administración Pública local se hiciera cargo de la ejecución de obras prioritarias con alto costo para los estados mediante acuerdos de coordinación, o bien los propios sectores se hacían cargo directamente del proyecto atendiendo las necesidades, objetivos y recursos establecidos por las autoridades y grupos locales. Y finalmente los Programas Regionales de Empleo (PRE) era una modalidad creada para simplificar las acciones y programas emergentes de protección al empleo, para lo cual la federación transfería recursos a los estados con objeto de que estos ejecutaran obras prioritarias al tiempo que atendieran la generación de empleo o bien procuraran "ingresos extras" a las familias de escasos recursos.

Tanto el texto como el funcionamiento de las modalidades que comprendía el Convenio eran únicos para las 31 entidades federativas del país, por lo cual la flexibilidad en tratos, formas y fondos que exigen las diferencias interregionales de México era bastante limitada, provocando una rigidez que era superada con ánimo y creatividad política en el proceso de negociación, coordinación, concertación y ejecución de recursos y acciones en cada uno de los estados del país.

Técnicamente, entonces, el manejo de las modalidades e instrumentos del Convenio requerían de un afinamiento, un nuevo ajuste que permitiera darle al proceso de desarrollo regional la dinámica exigida por cada estado y el mismo interior de este, por un lado, y que posibilitara un manejo adecuado (más flexible) de los programas propios del desarrollo regional, por el otro.

El Programa Nacional de Solidaridad vino a darle al proceso de Desarrollo Regional esa estrategia diferenciada para

cada estado y para cada programa.

La primer modificación observada en el CUD fué la desaparición en el ejercicio presupuestal de 1989 de la modalidad de los Programas Regionales de Empleo (PRE) para dar lugar a la que se denominaría Programa Nacional de Solidaridad (PNS).

El principal factor que motivó este cambio fué el hecho de que los PRE se destinaban invariablemente a aquellos grupos marginados económica y socialmente, mediante estímulos económicos con becas, becas de capacitación y creación de empleos productivos en las regiones, entre otros. De esta manera, el PNS compartía la naturaleza de los PRE que era de apoyar directamente a los grupos locales con más rezagos sociales y económicos: atender a quienes menos tienen y que presentan mayores necesidades.

Así, en 1989 el Convenio Unico de Desarrollo incluyó las modalidades de Programas de Desarrollo Regional, Programa Nacional de Solidaridad y Programas de Coordinación Especial.

Pero en 1990 con la Presentación del Manual Unico de Operación del Programa Nacional de Solidaridad⁶² el proceso de desarrollo regional tendría importantes variantes. La primera de ellas es que se encierra en un nombre a las modalidades del CUD y que es precisamente, el Programa de Solidaridad.

"El Programa Nacional de Solidaridad -define el Manual- se concibe como un instrumento de redistribución del ingreso con una definida orientación social bajo esquemas diferenciales de financiamiento que permitan favorecer a los sectores menos protegidos y atacar a la pobreza, beneficiando a quienes menos

⁶² Programa de Solidaridad; Manual Unico de Operación. Secretaría de Programación y Presupuesto; México, enero de 1990.

tienen."⁶³

Señala asimismo, que "A partir de 1990, el Ramo XXVI.- Solidaridad y Desarrollo Regional financiará las acciones que se coordinen y concierten en el marco del Programa Nacional de Solidaridad, a fin de apoyar el logro del objetivo fundamental del Plan Nacional de Desarrollo: El mejoramiento productivo del nivel de vida de los mexicanos. . .

El Convenio Unico de Desarrollo será el marco en el que se inscriba el Programa Operativo Anual Concertado del Programa Nacional de Solidaridad."⁶⁴

Para operar el Programa de Solidaridad, en el Manual se apuntan Lineamientos Generales tales como: que en el PNS sólo serán incluidos gastos de inversión y gastos indirectos (aplicados para la supervisión de las obras); que los proyectos a integrarse al PNS deberán priorizarse de acuerdo a: obra en proceso, obra complementaria, rehabilitación, ampliación y obra nueva; y que se fortalecerá al COPLADE como única instancia responsable del proceso integral de planeación local (programación, presupuestación, ejercicio del gasto y evaluación) proponiendo que la coordinación de ese organismo sea a la vez la responsable de la operación presupuestal del Programa Nacional de Solidaridad, entre otros.⁶⁵

Una modificación trascendente fué que la Modalidad de los Programas de Desarrollo Regional se suprimió, surgiendo la que se denominaría Programas de Coordinación, creada para "continuar avanzando en el proceso de descentralización de la Administración Pública Federal y Estatal, con el propósito de proseguir

⁶³ Ibid.; p. 1.

⁶⁴ Ibid.; p. 1. Los subrayados son nuestros.

⁶⁵ Ibid.; p. 2.

fortaleciendo a los gobiernos estatales y municipales en su papel de rectores del desarrollo de las entidades federativas. . .

. . . Para acciones de Coordinación dentro del Programa Nacional de Solidaridad se toman en cuenta las distintas condiciones financieras y económicas de las entidades federativas, se incorporan formas diferenciales de financiamiento a estados y población con capacidad financiera menos favorable."⁶⁶

La modalidad llamada en 1989 Programa de Solidaridad sería en 1990 Programas de Concertación Social, que "incorpora al Sector Social, en la búsqueda y realización de acciones que solucionen sus propias demandas, bajo esquemas de participación comprometida y solidaria. . .

Dentro de las acciones de Concertación Social los proyectos y su financiamiento serán definidos en los términos que se concierten con los propios grupos sociales, en razón de sus condiciones socioeconómicas."⁶⁷

Y la Modalidad Programática de Coordinación Especial permanece en 1990 como tal, definiéndose en el Manual del PNS de 1990 como el "esquema bajo el cual las dependencias del gobierno federal acuerdan con los gobiernos estatales la ejecución de proyectos prioritarios para el desarrollo regional, a través de la transferencia de recursos presupuestales de los ramos sectoriales al Ramo XXVI."⁶⁸

Como se puede apreciar, las modalidades de programación-presupuestación o mecanismos denominados de Coordinación y de

⁶⁶ Ibid.; p. 1. Los subrayados son nuestros.

⁶⁷ Ibid.; p. 1.

⁶⁸ Ibid.; p. 1.

Coordinación Especial muestran una variación mínima respecto de sus antecesoras respectivas. La modalidad novedosa es la de Concertación Social porque posibilita la incorporación decisiva del sector social en la concertación, ejecución y evaluación de programas para el desarrollo local.

Pero además de estas modificaciones, el Manual de Operación del Programa de Solidaridad presenta un Anexo de suma importancia para el proceso que nos ocupa.⁶⁹

Por un lado, en este Anexo se estratifican las entidades federativas en función del programa que se trate y de su nivel de vida e ingresos (grado de marginalidad estatal). Es decir, en el Manual se conciben dos tipos de programa: los Programas Sin Recuperación, "financiados por medio de recursos fiscales (federales, estatales y municipales) y la aportación de los participantes, que puede realizarse también con mano de obra y materiales de la región"; y los Programas Con Recuperación, que abarcará proyectos en los cuales "se combinarán recursos fiscales de inversión, los de los participantes y los crediticios."⁷⁰

Las entidades federativas se agrupan -en el caso de los Programas Recuperables- en tres estratos; el lugar que ocupen es resultado del nivel de ingresos y bienestar socioeconómico en el que se encuentren y que determina directamente la capacidad financiera de los gobiernos estatal y municipal para aportar recursos al Programa que se trate. Así, en el Estrato 1 se encuentran los estados con mayor marginalidad y en consecuencia con menos capacidad para financiar ampliamente (con recursos propios o crediticios) los programas de desarrollo, por lo que la aportación

⁶⁹ Programa de Solidaridad; Manual Unico. . . op. cit.; Anexo A: Estratificación. Apertura Programática y Estructura Financiera. Programas Recuperables, Programas sin Recuperación.

⁷⁰ Ibid.; pp. 2-3.

PROGRAMA DE SOLIDARIDAD 1990
PROGRAMAS RECUPERABLES

E S T R A T O 1

ESTRUCTURA FINANCIERA: FEDERAL 50%; ESTATAL 25%; CREDITO 25%		
CHIAPAS	MICHOACAN	SAN LUIS POTOSI
GUANAJUATO	OAXACA	TLAXCALA
GUERRERO	PUEBLA	VERACRUZ
HIDALGO	QUERETARO	ZACATECAS

E S T R A T O 2

ESTRUCTURA FINANCIERA: FEDERAL 40%; ESTATAL 25%; CREDITO 35%		
CAMPECHE	MORELOS	TABASCO
COLIMA	NAYARIT	QUINTANA ROO
DURANGO	SINALOA	YUCATAN

E S T R A T O 3

ESTRUCTURA FINANCIERA: FEDERAL 25%; ESTATAL 25%; CREDITO 50%		
AGUASCALIENTES	CHIHUAHUA	SONORA
BAJA CALIFORNIA	JALISCO	TAMAULIPAS
BAJA CALIFORNIA SUR	MEXICO	
COAHUILA	NUEVO LEON	

federal es mayor que la estatal y que los créditos; contrario a lo que sucede en el Estrato 3, donde se hayan los estados con mayores ingresos y por ello, en mejores condiciones de financiar programas, por lo que la inversión federal se limita a ser no más del 25% de la inversión total del programa.

Se puede observar que los porcentajes en estas estructuras financieras varían en las cantidades federal y de los créditos; existe entre estos rubros una relación directa de compensación o inversamente proporcional. Esto depende de la capacidad de los sectores locales para absorber los monto de esos créditos, ya que son contraídos por los gobiernos locales y serán

recuperados mediante recursos impositivos o aportaciones directas obtenidos de la ejecución del propio programa.

Por lo que respecta a los Programas Sin Recuperación, los estados se agrupan ahora en dos estratos, el primero de los cuales

PROGRAMA DE SOLIDARIDAD 1990
PROGRAMAS SIN RECUPERACION

E S T R A T O 1

ESTRUCTURA FINANCIERA: FEDERAL 75%; ESTATAL 25%

BAJA CALIFORNIA SUR	GUERRERO	QUINTANA ROO
CAMPECHE	HIDALGO	TLAXCALA
COLIMA	NAYARIT	YUCATAN
CHIAPAS	OAXACA	ZACATECAS
DURANGO	QUERETARO	

E S T R A T O 2

ESTRUCTURA FINANCIERA: FEDERAL 50%; ESTATAL 50%

AGUASCALIENTES	MEXICO	SINALOA
BAJA CALIFORNIA	MICHOACAN	SONORA
COAHUILA	MORELOS	TABASCO
CHIHUAHUA	NUEVO LEON	TAMAULIPAS
GUANAJUATO	PUEBLA	VERACRUZ
JALISCO	SAN LUIS POTOSI	

comprende a las entidades con menores ingresos y con más rezagos socioeconómicos, por lo que la federación invierte un 75% del total de la inversión por programa, correspondiendo a los gobiernos locales aportar el 25% restante. Y en el Estrato 2 están incluidos aquellos estados con condiciones económicas, sociales y financieras más favorables lo que les permite erogar cantidades mayores de recursos para estos programas hasta alcanzar un 50% del total requerido por cada uno de ellos, que complementarán al 50% que como máximo se asigna a la participación federal.

Pero además de esta estratificación de las entidades federativas, en el Manual se realiza una clasificación de aquellos programas, subprogramas y proyectos considerados como Recuperables, así como de los que son calificados como Sin Recuperación. Esta clasificación se basa en la naturaleza de los proyectos y los tipos de acciones que se programen emprender y la viabilidad que ellos presentan para ser o no financiados con créditos, mismos que son recuperables -precisamente- con la captación de impuestos varios, de ingresos por recaudación de los servicios prestados por el proyecto ejecutado y/o de aportaciones directas de los sectores involucrados.

Y finalmente, este Anexo combina la Estratificación de los Estado con la Clasificación de los Programas Recuperables y Sin Recuperación, para señalar específicamente la estructura financiera en cada entidad y por tipo de programa.⁷¹

Sin duda alguna estas dos aportaciones del Programa Nacional de Solidaridad afinan sustancialmente el manejo técnico del proceso de Desarrollo Regional en nuestro país, en tanto que sienta las bases para implementar estrategias diferenciadas del mismo por cada estado, lo cual reconoce implícitamente las desiguales condiciones de desarrollo en que se encuentran las regiones de México.

En el transcurso del ejercicio presupuestal de 1990, hubo necesidad no sólo de reafirmar estas diferencias interregionales y la estrategia marcada para afrontarlas, sino que se observó la conveniencia de reconocer también las diferencias intraregionales para impulsar un desarrollo regional cada vez más justo. De esta

⁷¹ Consideramos inútil reproducir esta integración entre Estratos y la Clasificación Programática por su gran extensión y porque su presentación en sí misma no hace aportaciones relevantes a nuestro estudio. Sólo debe tomarse en consideración.

manera, para 1991, el Manual del Programa Nacional de Solidaridad⁷² afinó y precisó ciertos aspectos con objeto de mejorar la operación del mismo y su consecuente impacto sobre el desarrollo regional en México.

Algunas de estas precisiones son sobre todo en el manejo del discurso. En el Manual anterior no existía una Presentación política del Programa, por lo que en el actual se precisa que "El Programa Nacional de Solidaridad es el eje de la Política Social del Gobierno de la República que impulsa el mejoramiento productivo de los niveles de vida, atendiendo fundamentalmente a los sectores sociales en situación de extrema pobreza, como son los campesinos, los indígenas y grupos de colonos que habitan áreas urbanas populares.

El Programa se basa en cuatro principios fundamentales que orientan y norman su operación y que constituyen la base de una relación diferente entre Estado y Sociedad:

- * El respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de las comunidades. No se imponen soluciones ni precondiciones; se atienden y procesan iniciativas y demandas sociales.
- * El impulso a la participación social. El interés de la sociedad por ser parte activa en la modernización de México es elemento que nutre al Programa. La participación de las comunidades está presente desde la definición de los proyectos hasta su seguimiento y evaluación. Se dá concreción a la política de descentralización, las decisiones y recursos se acercan al origen de las demandas.
- * La corresponsabilidad. . . (Con el Programa Nacional de Solidaridad) se precisan necesidades, tareas y responsables; el cumplimiento de las acciones es responsabilidad compartida entre las dependencias e instituciones y las organizaciones sociales participantes.

⁷² Programa Nacional de Solidaridad; Manual Unico de Operación; Secretaría de Programación y Presupuesto; México, 1991.

* **Transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos.** . . . **Transparencia y eficiencia que se traducen en la descentralización de la toma de decisiones; en la reducción y simplificación de los procesos administrativos para otorgar respuestas ágiles, oportunas y eficientes. Manejo transparente y honesto de recursos que consolida un clima de confianza y seguridad para la población objetivo del Programa.**

El elemento intrínseco a los cuatro principios y esencia del Programa es la participación social. Por ello, se promoverá la constitución de Comités de Solidaridad como la nueva forma de organización social que oriente las acciones del Programa Nacional de Solidaridad."⁷³

Como vemos, dentro de los Lineamientos Generales para el Programa se concorpora un nuevo elemento: El Comité de Solidaridad, que "constituye la organización social básica sobre la que se funda la operación del Programa Nacional de Solidaridad, y que se instaure como corresponsable de la programación-presupuestación, de la ejecución de la obra, verificación de la aplicación de los recursos y finalmente del aprovechamiento de la obra en beneficio de la población;. . . sólo se incorporarán al Programa las obras que cuenten con la participación y aceptación de la asamblea que eligió al Comité de solidaridad respectivo."⁷⁴

Sin embargo, la propuesta que se incluyó en el Manual de 1990 en el sentido de fortalecer a los COPLADE's como organismos encargados de la planeación y responsables de la operación presupuestal del PRONASOL, al parecer es desechada. Es importante para nosotros hacer esta observación ya que concebimos al COPLADE como el órgano que debe tener todos los elementos a su disposición

⁷³ Ibid.; p. 1.

⁷⁴ Ibid.; pp. 2-3.

para promover más integralmente el proceso de desarrollo local. Pero la Coordinación del Programa de Solidaridad optó por nombrar Coordinadores Regionales del mismo.

Otra precisión se encuentra en la fase de Programación cuando ahora se señala que que "Al concluir los municipios su proceso anual de programación y presupuestación de obras, el COPLADE integra la propuesta del Estado, en la cual se definen los programas y obras prioritarias, así como los posibles mecanismos de financiamiento con criterios de racionalidad haciendo más eficiente la distribución de los recursos financieros disponibles. La propuesta del Programa Nacional de Solidaridad **INCLUIRA EXCLUSIVAMENTE** la ejecución de proyectos y acciones que coadyuven a abatir los rezagos sociales en las áreas urbanas y rurales menos favorecidas así como al fortalecimiento municipal y a la descentralización de la vida nacional."⁷⁵, mientras que en el Manual anterior no se tomaba en cuenta la programación del orden municipal ni se imponía éste último criterio de exclusividad para la inclusión de determinados proyectos al Programa de Solidaridad.

También para 1991 se cambió la denominación de los "Programas Sin Recuperación" y "Programas Con Recuperación" por los "Programas Sin Aportación Crediticia" y "Programas Con Aportación Crediticia", respectivamente.

Según el Manual, la estructuras financieras dispuestas para los estratos señala para el gobierno federal "el porcentaje máximo de aportación y el mínimo para los gobiernos estatal y municipal así como la posible aportación de los participantes. La estructura de financiamiento de cada proyecto será definida tomando en cuenta criterios tales como: la capacidad económica de los participantes; la rentabilidad del proyecto y su período de

⁷⁵ Ibid.; p. 3.

maduración; etc."76

Precisamente respecto de estas Estructuras Financieras por Tipo de Programa (ahora Con Créditos y Sin Créditos) debemos indicar que no sufrieron variación alguna, por lo que en 1991 las Estratificaciones y Estructuras permanecen idénticas.

La integración de estas estructuras financieras con la apertura programática, muestra en el Manual actualizado importantes distinciones ya que en el documento anterior se confundía en las aportaciones estatales la participación de los gobiernos municipales y la de los beneficiarios; mientras que para 1991 se precisa ya el porcentaje de recursos que éstos últimos ministrarán al programa, independientemente de la aportada por el gobierno del estado.

No obstante los esfuerzos realizados en la normatividad del Programa Nacional de Solidaridad, las modalidades programáticas a través de las cuales prácticamente se instrumenta muestran graves deficiencias técnicas y jurídicas.

En el Manual de 1991, se continúan manejando las modalidades del año anterior: esto es, Programas Coordinados, Programas Concertados y Programas de Coordinación Especial. Sus características y su fondo se mantienen igualmente sin variantes.

A raíz de la configuración de las modalidades del PRONASOL se apreció una seria inconsistencia: si el Programa de Solidaridad se financia, se nutre económicamente de un Ramo del Presupuesto de Egresos de la Federación -sancionado jurídicamente- como lo es el Ramo XXVI.-Solidaridad y Desarrollo Regional, debe explícitamente responder a la razón de ser del propio Ramo que es el promover la productividad y el bienestar socioeconómico de las

⁷⁶ Ibid.; p. 4.

regiones/estado del país y no referirse al "Programa Nacional de Solidaridad" o a sus modalidades -definidas políticamente- como un fin último de los recursos del Ramo XXVI.

Era necesario entonces, modificar las denominaciones del Programa para distinguir su vertiente regionalista.

De forma inmediata, en los documentos para el manejo presupuestal y programático del PNS se observó un cambio en las nomenclaturas de las modalidades así como en el agrupamiento de los programas y proyectos, aún sin tener el sustento jurídico o normativo que representaría la adecuación del Manual de Operación.

Además, el movimiento indistinto de programas y proyectos entre las modalidades conduce a cuestionar la real observancia a la razón de ser de éstas últimas.

Así pues, para 1991 las modalidades de programación-presupuestación o mecanismos para la operación del Programa Nacional de Solidaridad son: Programas de Solidaridad, Programas de Desarrollo Regional y Programas de Coordinación Especial. Por la inexistencia de documentos explicativos y que sustenten estas modificaciones, se desconocen las nuevas definiciones y características de las modalidades en este año.

Programas Regionales.

Como contraparte de los Programas para el Desarrollo de Regiones Estratégicas que operaron durante la administración de Miguel de la Madrid, en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari han surgido Programas encaminados a desarrollar regiones compuestas por municipios de una o más entidades federativas.

El ámbito regional en estos casos, es determinado por las características y problemas comunes de las zonas de uno o más

estados que al presentar necesidades similares, es más factible superarlos si se plantea una estrategia diferenciada de la estatal para responder a las demandas locales específicas para la zona. Estos programas regionales concretizan -dentro de la flexibilidad que presenta el Programa de Solidaridad- proyectos y programas en función de las condiciones particulares de ciertas áreas de un estado, de manera diferenciada a la planteada a nivel estatal.

Los recursos para los Programas Regionales son canalizados a través del PRONASOL en el marco de los Convenios Unicos de Desarrollo de sus respectivos estados y se etiquetan directamente para ser invertidos en los proyectos que incluya, por lo que no contradice la programación-presupuestación estatal sino que forma parte de ella.

En el proceso de integración de estos programas, la participación de las localidades y municipios para definir sus necesidades y recursos ha sido el núcleo al que se sumó la propia de los gobiernos estatales a fin de coordinar el programa regional resultante con otros que pudieran existir al interior del estado, para finalmente contar con la validación de la federación quien le daría la congruencia con los planes y programas con carácter nacional, sectorial, regional e institucional.

Destacan en este rubro los Programas Regionales para la Comarca Lagunera, en los estados de Coahuila y Durango; para el Istmo-Costa, en Oaxaca y Veracruz; para el Oriente de Michoacán; para la Sierra Norte del estado de Puebla; y para la Región de Tierra Caliente, en las entidades de Guerrero, México y Michoacán, entre otros.

Programas Especiales.

Inscritos en la modalidad de acciones Concertadas del Programa Nacional de Solidaridad, en 1990 se dieron a conocer

cuatro nuevos programas: Solidaridad para una Escuela Digna, Fondos Municipales de Solidaridad, Fondos de Solidaridad para la Producción y el Fondo de Solidaridad para Comunidades Indígenas.

Con "Escuela Digna" se acuerdan trabajos de rehabilitación de escuelas y se responde a la exigencia de proporcionar espacios escolares dignos mediante su conservación y mantenimiento. Por su parte, los "Fondos Municipales" permiten ampliar la capacidad de inversión de los ayuntamientos en obras y acciones de atención urgente. "Solidaridad para la Producción" otorga apoyo a campesinos en regiones de alta siniestralidad y baja productividad. Y finalmente "Solidaridad con Comunidades Indígenas" permite ejecutar nuevos proyectos productivos o impulsar los que tradicionalmente efectúan las organizaciones indígenas del país.

No obstante que los cuatro anteriores son los considerados Programas característicos del PRONASOL, existen otros que surgieron y maduraron durante 1990 y que en 1991 se consolidan.

Uno de ellos es el Programa de Mujeres en Solidaridad, (que sustituye al PINMUDE del sexenio anterior) mediante el cual las mujeres se incorporan a actividades productivas que les permiten incrementar el ingreso familiar y mejorar las condiciones de vida para sus familias. Así como el Programa de Niños en Solidaridad que otorga becas económicas y alimenticias y asistencia médico-nutricional a los niños de escasos recursos.

Y finalmente, dejamos al último un programa especial con objetivos ambiciosos y estrategias innovadoras y definidas, que al reconocer diferencias interregionales e intraregionales para su funcionamiento, lo convierten en modelo del que se pueden rescatar valiosos aspectos para promover un desarrollo regional más equilibrado, justo e integral.

El Programa de Agua Potable y Alcantarillado en Zonas

Urbanas (APAzu)⁷⁷ se creó en 1990 con el propósito de realizar grandes obras de dotación de agua e introducción de drenaje, destacando la construcción, ampliación y mejoramiento de redes primarias y secundarias de distribución de agua y sistemas de drenaje sanitario, sumando para ello recursos de los gobiernos federal, estatal y municipal y de los propios beneficiarios con fondos crediticios provenientes de la banca de desarrollo.

Afirmamos que los objetivos del APAzu son ambiciosos por buscar responder a uno de los retos más grandes y a una de las demandas más sentidas de la población, estableciendo como su principal objetivo "Mejorar cuantitativa y cualitativamente los servicios de abastecimiento de agua potable, alcantarillado y saneamiento, abatiendo los rezagos existentes y ampliando la cobertura de los servicios."⁷⁸

Y también afirmamos la clara definición de estrategias del APAzu en tanto que incorpora conceptos y elementos determinantes para su funcionamiento: Si el Programa Nacional de Solidaridad agrupó a las entidades federativas/regiones en estratos en función de sus niveles de ingreso y bienestar socioeconómico, el Programa de Agua Potable y Alcantarillado en Zonas Urbanas vá más allá al incorporar la calificación del Índice de Marginalidad Municipal al interior de cada estado.

El APAzu, además de adoptar la diferenciación interregional determinada por el PNS, promueve y adopta la puesta en operación de estrategias municipales diferenciadas. Esto es, el hecho que un estado comprendido en el Estrato 3 de los Programas Recuperables o Con Crédito tenga determinada estructura financiera,

⁷⁷ Ibid.; Anexo "Agua Potable y Alcantarillado en Zonas Urbanas"; México, 1991. Respecto al APAzu sólo haremos referencia al Manual de 1991.

⁷⁸ Ibid.; p. 3.

no significa que ésta le será aplicada sin excepción, sino que se toma en cuenta el Índice de Marginalidad de cada municipio sujeto del Programa para aplicar una estructura financiera distinta, acorde a los recursos y necesidades locales. Existen casos, inclusive, en que estas consideraciones contemplan diferentes estrategias al interior de cada municipio por las distintas condiciones económicas que en él subsisten y el tipo de obra o proyecto de que se trate.

En conclusión, el Programa de Agua Potable y Alcantarillado en Zonas Urbanas representa una experiencia valiosa para el proceso de Desarrollo Regional por: a) reconocer y adoptar las diferencias que existen entre las distintas regiones (interregionales), operando en consecuencia; b) incorporar las diferencias que subsisten al interior de las regiones/estado (intraregionales) en la implementación del programa; c) descentralizar efectiva y prácticamente la operación del programa; y d) hacer responsables a los grupos y gobiernos locales de la administración del APAZU al incorporar créditos de la banca de desarrollo que deberán ser absorbidos por ellos mismos.

Hasta aquí hemos descrito y brevemente examinado las acciones que se han emprendido en lo que vá del gobierno de Carlos Salinas tocantes al desarrollo regional. Analizaremos ahora los programas, estrategias, políticas y acciones que han normado el proceso en nuestro país desde 1982.

C.- UN ANALISIS DE LAS ESTRATEGIAS Y PROGRAMAS DE LA ADMINISTRACION DEL DESARROLLO REGIONAL DESDE 1982.

Si durante la década de los 70 el proceso de Desarrollo Regional en nuestro país vá definiendo el rumbo que tomaría, a partir de 1982, o más concretamente en 1983, adquiere un nuevo perfil que se fortalece técnica, administrativa y políticamente.

Indudablemente la creación del Sistema Nacional de Planeación Democrática y la Ley de Planeación abrieron la posibilidad de devolverle al Desarrollo Regional la característica descentralizada que le es inherente. Estas dos acciones son estratégicas para el proceso en estudio dado que permiten una programación y presupuestación de los recursos del nuevo Ramo XXVI desde las propias regiones/estados involucrados.

Por la misma naturaleza de participación, coordinación y concertación que son inherentes a la Ley de Planeación y al Sistema Nacional de Planeación Democrática, a partir de 1982 se sientan las bases sólidas para construir una Administración Descentralizada del Desarrollo Regional en México.

Pilar importante para el proceso fueron las reformas al artículo 115 constitucional que procuran convertir al municipio en el impulsor originario del desarrollo regional así como el surgimiento de un Ramo Presupuestal dedicado exclusivamente a promoverlo como lo es el Ramo XXVI.-"Desarrollo Regional."

Finalmente dentro de estos elementos estructurales para el proceso que nos ocupa, debemos recalcar los avances notables mostrados en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 respecto del desarrollo regional, no únicamente por la importancia inusitada que en él se le concede, sino sobre todo por la objetividad y claridad con que se tratan y se desenvuelven sus objetivos, estrategias y políticas de acción.

A estas bases se adherieron paulatinamente acciones que prácticamente afinaron el proceso: la primera, referida a la consolidación de los COPLADE como organismos encargados de la planeación estatal y en suma como responsables de la administración del desarrollo regional por las actividades de programación-presupuestación, organización, coordinación, dirección y evaluación que en su seno se llevan a cabo, dándose un paso más en el cambio

del ámbito de programación y concertación de las inversiones públicas.

Un segundo grupo de estas acciones es el que se manifestó en los CUD, al dotarseles de mayor operatividad y en consecuencia de mayor capacidad para coordinar recursos y esfuerzos para el desarrollo local; ello se hizo notorio en la definición de funciones y responsabilidades del Convenio, en la uniformidad de criterios para programar obras y proyectos descentralizadamente y en la precisión de las modalidades programáticas objeto del CUD.

Y por último, caben señalar aquellas acciones tendientes a desarrollar regiones que por sus recursos y localización geográfica fueron consideradas estratégicas, así como las relativas a la descentralización y desconcentración de la Administración Pública Federal, que incidieron notablemente en una Administración del Desarrollo Regional cada vez más integral en nuestro país.

Aquel nuevo perfil y dinamismo que se imprimió al proceso de desarrollo regional desde 1982 ha mostrado entre 1989 y 1990 importantes aportaciones que contribuyeron a afinarlo a través de la implantación Programa Nacional de Solidaridad.

La principal de estas aportaciones fué la estrategia diferenciada que se adoptó para impulsar el desarrollo regional/ estatal mediante una estratificación de las entidades federativas dependiendo de su nivel de ingreso y de su bienestar socioeconómico así como una diferenciación intermunicipal por su índice particular de marginalidad.

Estos índices y estratos son aplicados en función del tipo de programa/subprograma y proyecto del que se trate, los cuales a su vez se clasifican en Programas Recuperables o Con Crédito y en Programas No Recuperables o Sin Crédito, que constituyen la segunda aportación significativa del Programa de

Solidaridad al proceso de Desarrollo Regional.

Y otra contribución que cabe resaltar es el hecho de que ya se determina las proporciones de participación de recursos entre la federación, los estados y los beneficiarios así como de los créditos si es que existieran, lo que sirve de base para normar la necesaria corresponsabilidad entre los participantes del desarrollo regional, como se estableció desde los inicios del gobierno de Carlos Salinas y aún en sus días de campaña.

Sin embargo, y a pesar de las anteriores estrategias propositivas, el proceso de desarrollo regional en México sigue mostrando importantes deficiencias derivadas sobre todo de reglas políticas no escritas pero que sí se superponían a la normatividad dispuesta. En efecto, las consideraciones políticas han distraído la estricta aplicación de las estrategias y normatividad establecidas para promover el desarrollo regional en nuestro país.

Si es en la fase de Planeación donde inicia el proceso de desarrollo regional, es allí mismo donde se han hecho evidentes algunas de esas deficiencias. Aún cuando con la Ley de Planeación y el SNPD se abrió la posibilidad para que los gobiernos estatales planearan y programaran el desarrollo local o regional, estos no han sido capaces de aprovechar tal facultad.

El orden estatal de gobierno hasta ahora, muestra incapacidad para articular e integrar los planes y programas que normen su desarrollo y su participación en este aspecto sólo ha quedado en la etapa de presentación de propuestas de inversión al orden federal, siendo este último quien ha suplido la incapacidad estatal al integrar -prácticamente- las propuestas en programas regionales y planes estatales.

Lo anterior es muestra de los defectos que la planeación regional tiene en el orden local. Pero también el nivel federal

señala claros retrocesos en esta fase normativa como ya lo apuntamos anteriormente. Con la integración del PND 83-88 se abría una etapa en la cual se vislumbraban avances importantes en la fase, pero estos adelantos se vieron rebasados por miramientos políticos que llevaron a la elaboración de un PND 89-94 con una estructura, contenido y un discurrir alejados de aquellas previsiones.

La crisis política vivida en México entre 1988 y 1989 obligó a la conformación de un Plan con alto contenido político que derivó en una sustitución del señalamiento claro de objetivos, estrategias y políticas por un discurso de "buenas intenciones." Ello necesariamente se reflejó en la política de desarrollo regional del Plan, misma que aparece mencionada difusamente y con poca objetividad, constituyendo un retroceso serio en la fase de planeación para el desarrollo regional en el orden federal.

Entonces, el orden de gobierno estatal y también el municipal no han sido capaces o no han sido capacitados -o bien una combinación de ambas- para elaborar por su cuenta planes y programas de desarrollo y concertar estos con el orden federal; en cambio, sí presentan suficientes propuestas de inversión que permiten a la federación integrarlas para a su vez conformar Programas Operativos Anuales, Programas Regionales e incluso Planes de Desarrollo Estatal.

Con la creación del Sistema Nacional de Planeación Democrática, el carácter político que siempre había asumido el proceso de planeación para el desarrollo regional es institucionalizado, de forma que permitiera seguir respondiendo a los compromisos e intereses de los planeadores -dirigidos por el Ejecutivo Federal- al tiempo que se daba lugar a la participación social. De hecho ésta última serviría para legitimar la primera.

El carácter participativo y democrático supuestos por el

SNPD disfrazan en última instancia los compromisos a que respondieran los programas y acciones de la Administración Pública Federal otorgándoles incluso sustento político. Aquel carácter político que se sumó al aspecto técnico de la Planeación al que hicimos alusión al principio del Capítulo, entonces, no quedaba sólo en la participación institucional, sino que se trasladaba al carácter legitimador del proceso en sí mismo y de cada una de las acciones de gobierno que a partir de entonces se llevarían a cabo.

Por lo que respecta a los organismos a través de los cuales la Planeación y programación regionales tenían lugar, como los COPLADE y los CUC, habrá que señalar que inscritos en la política del fortalecimiento del federalismo servían igualmente para orientar y controlar el desarrollo estatal/regional, dependiendo de la concepción que de ese federalismo tuviera el Ejecutivo Federal.

La creación de estos mecanismos ha sido utilizada por el Gobierno Federal para dirigir el desarrollo en cada entidad federativa, lo que visto como fortalecimiento del federalismo se traspoló al fortalecimiento del que es el centro político, económico y administrativo del país: el Presidente de la República.

El círculo vicioso de incapacidad estatal-sustitución federal se contagió a las fases de Organización y Dirección del Desarrollo Regional. A pesar que este vicio es ya añejo, en el período de 83-88 es cuando acusa seriamente dado el manejo objetivo que se dió al proceso.

Durante el sexenio presidido por el Lic. Miguel de la Madrid y en el lapso que se lleva del actual, es clara la desviación que existe en el sentido de suplir la incapacidad de ejecución de las Administraciones Públicas Locales con mayor presencia de entidades y dependencias públicas federales en los estados/región.

Incluso, los organismos descentralizados que se transfirieron a los gobiernos estatales han servido más para engrosar el aparato burocrático estatal que contribuir eficientemente al desarrollo local, lo que se refleja en su irregular administración.

Pero esta suplencia de incapacidad de ejecución de los gobiernos estatales es a su vez resultado -entre otros factores- de la precaria situación financiera y económica en que se hallan las instancias estatal y municipal. El contar aún con una administración y finanzas municipales endeblés, es el principio de una cadena que lleva a enfrentarse a una escasez de recursos de todo tipo y que hace difícil el cumplimiento de las respectivas responsabilidades para los ordenes locales.

Respecto de este punto, cabe señalar también la ausencia de un proyecto justo tanto de captación como de redistribución de recursos impositivos que permitiera establecer proyectos hacendarios estatales flexibles y por consiguiente equitativos.

En efecto, las reformas iniciadas en 1982 para fortalecer al Municipio -y que en este sexenio no tienen reflejo- han sido limitadas al aspecto técnico y administrativo, pasando por alto dos condiciones que son determinantes para lograrlo. La primera de ellas es la que se refiere a la insuficiencia de los recursos de los Ayuntamientos en los que se ha puesto una atención tibia que otorga a éstos ingresos ínfimos, dejándose de lado importantes fuentes de recursos que si fueran aprovechados por los propios gobiernos municipales, podríamos pensar en una verdadera autonomía financiera.

Y una segunda condición no menos importante es nos indica que no se sentaron las bases sólidas que permitieran respetar las opciones políticas de los municipios y las opciones de desarrollo que ellos presentaran, lo que ha conducido a ignorar en muchas

ocasiones la existencia de los Ayuntamientos, implementando programas que lejos de beneficiarlos, trastocan su cotidianidad.

Con estas reformas, entonces, la vida municipal fué fortalecida sólo parcialmente, limitando las potencialidades de este nivel de gobierno para promover y dinamizar un desarrollo regional desde las propias localidades.

Por lo que toca a la necesaria Coordinación que debe existir en la ejecución de planes y programas regionales, debido a las múltiples dependencias y entidades que intervienen y debido también a las diferentes instancias y niveles locales participantes, debemos apuntar la insuficiencia con que se dió en el período que ahora analizamos.

Los Programas para el Desarrollo de Regiones Estratégicas del Sexenio Delamadridista y los Programas Regionales Especiales que se llevan operando en el gobierno de Carlos Salinas, si bien han alcanzado óptimos resultados, también han presentado una dificultad ya conocida pero poco evidente: el recelo de las autoridades municipales o estatales de no permitir que un "ente público ajeno" participe en la administración local, pero también la poca disposición de las mismas para asumir responsabilidades regionales que impliquen la organización de los gobiernos que abarque la zona en la consecución del bienestar socioeconómico.

Lo anterior ha obstaculizado el proceso de coordinación interestatal e intermunicipal o bien entre ambos niveles, por lo que en varios casos, éstos deciden actuar exclusivamente en su ámbito de competencia aún en el marco de un programa regional, hecho que entorpece la consecución de un desarrollo regional integral.

Con el impulso sin precedente que se dió al proceso de descentralización de la vida nacional en la administración

presidida por Miguel de la Madrid, se permitió configurar una estrategia de desarrollo regional en la que los gobiernos estatales y municipales jugaron un papel determinante; pero también la descentralización propició un nuevo nivel de centralismo que recayó en los gobiernos estatales.

Efectivamente, las facultades y recursos transferidos a las administraciones estatales hizo que estas concentraran más elementos para impulsar el desarrollo local, sólo que ahora reproduciendo una de las características -y vicio- del sistema político mexicano como lo es la del centralismo.

Los ejecutivos estatales adquirirían facultades exclusivas y determinantes que los convertían en centros preeminentes de decisión de cada región y que definían los destinos y montos de los recursos para promover el desarrollo al interior de los estados.

Pero la verdadera debilidad de la descentralización estribó -al igual que el fortalecimiento municipal- en una limitada promoción del proceso, pero no en número sino en calidad. Esto es, que sólo se impulsaron acciones con un carácter administrativo o de reubicación de unidades administrativas, cayendo en meros actos de desconcentración o delegación, relegando el carácter político que la descentralización en sí misma encierra.

Esta descentralización limitada obstaculizó -como hasta ahora sucede- el fortalecimiento económico y político de los niveles locales de gobierno, lo cual ha debilitado el desarrollo regional y ha fortalecido al nivel federal de gobierno.

Es necesario reiterar aquí la forma en que el centralismo federal actuaba. Los grados de cercanía política e ideológica que existiera entre el titular del ejecutivo federal con cada uno de los ejecutivos estatales era condición que decidía qué regiones habrían de recibir mayor cantidad de recursos y la cuantía que

estos alcanzaran, por un lado, así como la libertad de los gobernadores estatales para hacer uso de ellos, por el otro. Las reglas y consideraciones políticas no escritas incidían notablemente en la promoción del desarrollo regional, a pesar de reglas y términos normativos preestablecidos.

Aquéel vicio señalado para el proceso en estudio durante el período de 1930 a 1982 no sólo se hacía presente en el gobierno de Miguel de la Madrid sino que se trasladaba al ámbito local. Pero esta acusada característica centralista de la federación continúa en la actual administración e incluso se ha incrementado -sólo que bajo otro esquema- a través de la puesta en marcha del Programa Nacional de Solidaridad.

Anteriormente, el Presidente de la República controlaba el proceso de desarrollo regional a través de los compromisos políticos que contraían con él los gobernadores estatales y con ello indirectamente la preeminencia federal se ejercía en los municipios y localidades de las propias regiones, sólo que aquí el "centro inmediato" era el gobierno estatal.

Al inicio del gobierno de Carlos Salinas y con ello la implementación del PNS, se promueve una nueva forma de centralismo que por sus mismas formas y fondos se ha calificado de paternalista (aunque en la realidad, con frecuencia se confunden en México estos dos factores). Al plantearse e iniciar el Programa de Solidaridad un trabajo directo con los municipio, localidades y los grupos sociales organizados se instituye esta nueva forma de centralismo ya que por un lado se evita el paso por los gobiernos estatales para controlar programática y políticamente a los municipios -lo que a su vez otorga legitimidad a la autoridad central federal-, y por otro lado se continúa esa sujeción del gobierno estatal respecto de la federación, característica desde el período de institucionalización del Sistema Político Mexicano.

El PNS permite al ejecutivo federal en primera instancia fortalecer la relación de dependencia que guardan hacia él las autoridades gubernamentales de las entidades federativas en directa razón con las afinidades políticas; pero también le permiten mediante "decisiones centrales descentralizadoras" un trabajo directo con autoridades y grupos municipales lo que, insistimos, hace ver a un ejecutivo omnipresente que con su omnipotencia permite solucionar problemas sociales agobiantes y que redundan en el fortalecimiento de la figura presidencial. Este último hecho, además de permitirle mantener un control indirecto sobre las autoridades estatales, le posibilitan legitimar los actos gubernamentales con un acercamiento del propio gobierno a la sociedad.

Pero el grado de centralización federal o el grado de libertad de administración regional (ya estatal o municipal) -al igual que todos los factores de la política, la economía y la administración pública nacionales- estaría condicionado por esas reglas políticas no escritas dentro de las cuales destacan la afinidad y compatibilidad entre los gobernantes, y que tan determinantes han sido para configurar el esquema y producir los resultados en los que vive el Desarrollo Regional en México.

Esta subordinación de los gobiernos locales hacia el Presidente de México no tiene una sola dirección, ya que el Titular del Ejecutivo Federal suma para su causa a las autoridades municipales o estatales que han optado por auto-atarse de manos y permitir la libre actuación económica, política y administrativa de ese Centro y evitar con ello ser un blanco de su impredecible ira.

Pero si esta sujeción, esta subordinación son características evidentemente políticas, se deben plantear entonces medidas políticas para salvar ese gran obstáculo para el desarrollo regional, las cuales en primera instancia vislumbramos en la democracia que tenga un profundo proceso de Movilización Social. La

movilización ha comprobado ser la única vía para frenar el omnipotente y omnipresente presidencialismo, por lo que este proceso deberá ser tomado muy en cuenta si se pretende impulsar un desarrollo regional más dinámico e integral.

Procurando sintetizar el análisis del Desarrollo Regional en este período, señalaremos en primera instancia que el proceso cuenta -sin lugar a dudas- con disposiciones normativas, mecanismos e instrumentos que podrían afianzarlo definitivamente, pero las cuales son superadas por situaciones imprevistas y por compromisos e intereses de tipo político que se promueven o avalan desde la Presidencia de México.

Las acciones de fortalecimiento del federalismo, fortalecimiento municipal y de descentralización han tenido una limitada y condicionada promoción que se limita por el control que sobre ellas ha tenido el Titular del Ejecutivo Federal, desviándose la atención de aspectos económicos, financieros y sobre todo políticos que podrían indudablemente impulsar el proceso de desarrollo regional.

De esta forma, el omnipotente centralismo presidencial ha desvirtuado y confundido los objetivos, limitado los alcances y frustrado las aspiraciones por un desarrollo regional justo e integral.

Las formas del proceso muestran una progresiva mejoría, una afinación constante, pero que sin embargo no han podido -y está visto que será difícil que lo hagan- sacudirse del fondo presidencialista/centralista que lo ha movido.

El Programa Nacional de Solidaridad.

En su oportunidad se describieron y analizaron en este trabajo los objetivos, estrategias e instrumentos del Programa de Solidaridad estableciendo su estrecha vinculación con el desarrollo regional. De hecho se expuso cómo es que "Solidaridad" surgió en el marco de las políticas y el Ramo Presupuestal que habían promovido el proceso durante el gobierno de Miguel de la Madrid.

Pero dados el carácter nacional del Programa y su concepción como "eje central de la Política Social del Gobierno de la República", consideramos pertinente conjuntar algunas apreciaciones acerca del PNS y que a pesar de no estar referidas al desarrollo regional, constituyen aportaciones valiosas en sí mismas.

En principio habrá que afirmar que el Programa de Solidaridad ha tenido un impacto real en la vida cotidiana que se ha traducido en beneficios sociales. Sin embargo, dados los objetivos con los que surgió -"combatir y erradicar la pobreza extrema"- debe afirmarse igualmente el carácter paliativo que muestra para combatir la pobreza y erradicar la pobreza extrema en nuestro país, dado que esta "confrontación" no tiene signos estructurales.

Así, cabe preguntarse si el PNS real y objetivamente podría sustituir una política que haga del incremento y distribución de la riqueza, la base de la disminución de la pobreza y de la erradicación de la pobreza extrema. Ante esto, creemos que el Programa de Solidaridad sólo dará resultados bajo una política general que promueva una distribución más equitativa del ingreso y que haga extensivo a los pobres los resultados positivos del crecimiento económico. Ello implica, por un lado, un papel más activo del estado para promover la justicia social, atacando las causas estructurales de la pobreza a través de esa política global;

y por el otro, un cambio en la política económica gubernamental al menos para que no reproduzca la pobreza.

Ante ello, podríamos apuntar que lo anterior es prácticamente imposible en virtud de que las bases económicas neoliberales que el estado ha asumido hacen paradójicamente difícil su libre actuación en materia social y política.

Aquellos beneficios y bondades del Programa, sin embargo, se ven desvirtuados ante el paternalismo y la "pompa" empleados para promoverlo. La sobreactuación y la utilización excesiva e indiscriminada de "Solidaridad" no sólo ha desgastado sino hasta desvirtuado el término así como los alcances y resultados del Programa, lo cual conduce a pensar en el carácter meramente epidérmico y hasta banal del propio Programa. Esto último permite a su vez cuestionar si existe o no conciencia creada acerca del sustento del PNS, y si la respuesta fuera negativa, se traicionaría el supuesto de que la nueva política social debe fundarse en la participación de la comunidad.

Mucho se ha criticado al Programa de Solidaridad por su carácter paternalista y populista; pero habría que considerar que históricamente todos los programas de bienestar social en México han tenido un objetivo de control político y que han estado impregnados de estos dos elementos. Pero hoy, la necesidad gubernamental de que así sea es mayor que nunca. El populismo dadivoso que hoy se practica buscará cobrar sus réditos políticos del modo más directo posible y que podría ser en beneficio de la movilización política a favor del partido oficial. Y esto ha llevado a concebir a "Solidaridad" como un programa de promoción política del gobierno y de su partido, utilizándolo como un mecanismo de ideologización en favor del sistema a través de la manipulación del discurso y de recursos cargados con elementos morales a fin de legitimarlo.

Nos encontramos, entonces, que el valor universal de la Solidaridad se ha politizado. En este sentido, la manipulación de un principio o valor social es altamente delicado, ya que si no se cumplen los compromisos y objetivos de bienestar y progreso planteados, el fin último de control social y político no sólo no podrá alcanzarse sino que hasta podría revertirse en contra del sistema.

Desde el momento en el que el gobierno solicita solidaridad para emprender programas sociales -e incorporar a los grupos sociales en su causa de control político- y desde el momento mismo en que las élites política y económica se vuelven solidarias con los más necesitados, se establece una diferencia entre los "nosotros" donde está comprendida la sociedad civilizada, culta y acomodada, y los "ellos" que engloba a todos los grupos marginados, necesitados y a los que la sociedad civilizada debe prestar auxilio a través, precisamente, de la solidaridad.

Lo anterior dá sustento a la idea ya mencionada de que el principio de Solidaridad tal y como lo entiende la actual administración, conduce a un paternalismo social; cuando por el contrario, ese valor solidario debe expresarse desde la sociedad hacia sus similares o hacia las mismas autoridades.

En efecto, la Solidaridad tradicional es horizontal, supone ayuda entre un mismo estrato y no garantiza la modificación de la desigualdad. Ahora bien, la monopolización por parte del Estado de la "Solidaridad" como una actividad efectivamente constructora y creativa, introduce una verticalidad contraria a la esencia horizontal del principio y que no puede desprenderse del "tutelaje", acaso función natural del Estado pero ajena al quehacer comunitario. Así, una Solidaridad vertical no parece estar arraigada o bien no ha sido suficiente como para volverse una acción redistributiva como se manifestó en un principio.

Se observa, pues, un acercamiento del gobierno a la sociedad. Pero habrá de cuestionar si existe esa misma aproximación de la sociedad al gobierno. Lo que a su vez nos conduce a una postura expectante para saber si estamos ante la posibilidad de fundar o no una nueva relación entre el Estado y la Sociedad; y aquí, la futura historia en el mediano y largo plazos darán las respuestas.

Los resultados dependerán mucho de si se continúa con el Programa Nacional de Solidaridad con las necesarias modificaciones que exija la economía y política nacionales y de si se plantea su vinculación estrecha con la política económica, de manera que los objetivos de redistribución del ingreso, de disminución de los índices de marginalidad o pobreza y de incremento a los niveles de bienestar social sean alcanzados integralmente.

LA ADMINISTRACION DEL DESARROLLO
REGIONAL EN MEXICO. 1930-1990.

C A P I T U L O I V

REFLEXIONES ACERCA DEL DESARROLLO
REGIONAL EN MEXICO.
(APUNTES ALTERNATIVOS).

LA ADMINISTRACION DEL DESARROLLO REGIONAL EN MEXICO. 1930-1990.

CAPITULO IV: REFLEXIONES ACERCA DEL DESARROLLO REGIONAL EN MEXICO.
(APUNTES ALTERNATIVOS).

No queremos concluir el trabajo sin indicar algunas de las Reflexiones que lo motivaron y las que se confirmaron o surgieron durante el estudio del proceso.

Estas Reflexiones, al igual que gran parte de la Investigación, son producto de determinantes inquietudes personales y profesionales así como de amplias pláticas y discusiones con personas interesadas e involucradas en el Desarrollo Regional en México.

Referirnos a propuestas implicaría definir planteamientos propositivos específicos para el proceso. No pretendemos aquí llegar a tanto; estas reflexiones resultan ser más bien planteamientos genéricos sobre los cuales se irán construyendo propuestas más objetivas para el Desarrollo Regional en nuestro país.

Las reflexiones están separadas con fines metodológicos y de discurso en el entendido de que guardan estrecha relación entre sí. Cabe aclarar que partimos del hecho que existen políticas, estrategias y programas adecuados para impulsar el desarrollo regional integral en México y que nuestro objetivo particular es hacer apuntes que podrían llevarnos a afinarlo sustancialmente; asimismo, con objeto de unificar conceptos, en este Capítulo nos permitimos identificar a una Región como sinónimo de estado, lo que además permite empezar a generalizar y sustentar la idea de que es en el orden estatal donde mejor podemos identificar el concepto de Región.

Así entonces, las Reflexiones que siguen, significan aquí

ideas y anhelos; sirven para expresar nuestro interés por el desarrollo regional y de algún modo sintetizan nuestras inquietudes en torno al proceso.

A.- POR UNA REDEFINICIÓN DE LA CONCEPCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DEL DESARROLLO REGIONAL.

Contar con Políticas, estrategias, programas e instrumentos para impulsar cualesquiera procesos que requieran de la participación de la Administración Pública significa contar con las bases necesarias para asegurar su buen funcionamiento y sus óptimos resultados, aún cuando de fondo esos mismos procesos muestren deficiencias importantes. Este es el caso del Desarrollo Regional en México. Las formas existen, los fondos persisten. Ello sin negar la estrecha relación entre esencia y modelo; y considerando que en Política y Administración Pública las formas son también fondos.

EL PROCESO.

La Administración del Desarrollo Regional en nuestro país -como ya se ha visto en el trabajo- ha sido concebida e impulsada de distintas maneras; las circunstancias históricas y la progresiva evolución de la Administración Pública han determinado el rumbo que el proceso ha seguido. Los adelantos que se observan, son muestra del cambio que el proceso ha experimentado; pero estos cambios se han realizado y circunscrito en función de la permanencia de un Sistema Político y administrativo que nació y se consolidó entre las décadas de los años 20 y 30. Se ha transformado para asegurar su permanencia y ha permanecido para continuar cambiando.

Por ello referirnos a un desarrollo regional desligado de las directrices que señala el Sistema Político Mexicano -sobre todo su característica presidencialista-, es prácticamente imposible.

Pensemos más bien en el sentido de ir afinando el modelo de Administración del Desarrollo Regional que conviva con ese presidencialismo e ir progresivamente logrando que este último factor respete cada vez más las condiciones y voluntades de las regiones de México.

El objetivo es ese: afinar el modelo con que se cuenta considerando las condiciones internas y externas en las que el país está y procura estar.

Así, la primer tarea es consolidar una Política Nacional objetiva e integral en materia de Desarrollo Regional, para sobre ella, diseñar las estrategias y programas adecuados. Esa debe ser la tarea de la Administración Pública central: señalar las directrices que normen el proceso, alentar la participación regional decidida, eliminar los feudos burocráticos y de poder que obstaculizan el desarrollo regional justo, arraigar en las conciencias locales la convicción regionalista, porque no se puede impulsar el proceso con actitudes apáticas y entreguistas de sus administradores en las propias regiones y eliminar la idea y las acciones que van en el sentido del servicio regional para la congracia y la complacencia del centro, enraizando al servicio regional como medio para lograr el crecimiento y bienestar socioeconómicos regionales y no como medio para acceder a círculos de poder más elevados.

En el orden federal se cuenta con esos elementos; existe una política, estrategias e instrumentos para el desarrollo regional. Pero aquí, al igual que en los órdenes estatal y municipal, hacen falta voluntad política para conciliar con las voluntades opuestas y el ejercicio de la autoridad para eliminar los reacios feudos que se contraponen a las voluntades locales.

Esto último, pues, es condición *sine qua non* para afirmar y afinar una Política objetiva e integral para el Desarrollo

Regional: la existencia permanente de voluntad política y el ejercicio mesurado y respetuoso de la autoridad, la cual debe impregnar a los tres niveles de gobierno.

Para la redefinición y ejecución integral de la Administración del Desarrollo Regional debe existir indiscutiblemente una conciencia arraigada en los gobiernos locales para incidir con decisión en sus procesos de promoción del crecimiento y bienestar. Gobiernos estatales y Ayuntamientos que atiendan políticas y disposiciones normativas federales no debe significar su sumisión respecto de las autoridades centrales; afirmar su soberanía para decidir y planear por cuenta propia el rumbo del desarrollo local no significa contraponerse a esas disposiciones.

Deben dejarse de lado aquellas prácticas en las que los compromisos políticos pueden más que las necesidades sociales y las alternativas partidarias; debe valer más el servicio público regional que responda a esos requerimientos locales que las preferencias de grupos y camarillas.

Se ha demostrado que la coordinación respetuosa entre federación, estados y municipios es vía que asegura una consecución óptima del desarrollo local. Si en México existe ese mecanismo, ¿Porqué no aprovecharlos al máximo y sentar nuevas bases para el proceso en el cual la Federación margine las preferencias políticas y las regiones administren su propio desarrollo como fin en sí mismo?.

Con esas consideraciones, podremos pensar ya en el fortalecimiento de los gobiernos locales, que en primera instancia deben centrarse en su capacidad de Planeación. Si no se efectúa esta fase desde las propias regiones y se deja que la Federación supla sus incapacidades, de principio al desarrollo local se encuentra en entredicho.

De origen el desarrollo regional no es tal si no se planea desde las localidades, si no se recogen sus demandas, si no se definen las estrategias y política localmente y si no se integran articuladamente en un Plan que los norme. ¿Es que no existe capacidad o es que no existe voluntad para hacerlo?.

Los gobiernos locales han preferido improvisar y no planear; han optado por la desidia e inmovilidad y no por la acción propositiva y creadora; han entendido que improvisar quiere decir sumisión para que el centro actúe y no que planear significa capacidad para decidir por el desarrollo regional integral.

Cuando los gobiernos estatales entiendan que la Planeación es fase determinante para la consecución del desarrollo local y actúen en consecuencia, se habrá dado un paso más hacia la integralidad del proceso.

Hagamos en México Planeación Regional: estudiemos más las características y potencialidades naturales locales; recojamos y prioricemos las necesidades sociales y estructuremos estrategias para atenderlas; adecuemos las burocracias publi-administrativas para ello; enterremos los feudos opuestos al desarrollo local; seamos creativos y propositivos. Planeemos desde las regiones.

Se cuenta con una Ley de Planeación y con un Sistema Nacional de Planeación Democrática que posibilitan ampliamente a nivel federal la elaboración de Planes Estatales y Regionales; en el nivel estatal -a semejanza e imitación de los federales- existen Leyes y Sistemas de Planeación. Entonces, ¿A qué se debe la ausencia de ejercicios de Planeación en los ordenes locales?. A nuestro juicio, la respuesta no es la incapacidad estatal o municipal; creemos que se debe a esa falta de voluntad, tan característica en toda la Administración Pública Mexicana.

Resultado importante de la Planeación Regional deberá ser

la definición de funciones, responsabilidades y recursos para todos aquellos sectores y grupos que participen del proceso.

La Organización del Desarrollo debe estructurarse desde las regiones; son las autoridades locales quienes mejor conocen de las potencialidades y limitantes que en materia de recursos tienen las regiones y por ello están en mejor posibilidad de establecer la participación que deben realizar los niveles de gobierno y los sectores social y privado en el proceso.

Definir la actuación de los Ayuntamientos y de los grupos sociales municipales atendiendo la relación entre los programas que demanden y su aportación financiera, con mano de obra o materiales; asignar un papel primordial a la participación del sector privado en las tareas de crecimiento y bienestar local; responsabilizar a las dependencias y entidades públicas estatales de las obras que se implementen en su sector con su obligada participación; y corresponsabilizar al gobierno estatal y a la Administración Pública Federal respecto de las acciones planeadas para ejecutarse en el ámbito local, son bases firmes que conducen a estructurar mejor las relaciones entre los participantes del proceso.

Debemos partir de la idea que todos son beneficiarios y en ese sentido todos deben participar.

Pero, insistimos, esta estructuración de responsabilidades y de relaciones será incierta y débil si no cuenta con una Planeación integral realizada desde las regiones. De nada sirve Organizar el proceso en donde se llevarán a cabo los programas si estos han sido planeados fuera de la zona.

La Coordinación entre los sectores y grupos participantes debe ser fundamental también. Se deben dejar de lado la actitud preeminente que asumen las dependencias federales ante las autoridades locales; se deben olvidar las jerarquías

intermunicipales que hacen brotar rivalidades e impiden una adecuada cooperación subregional; se debe desterrar el vicio de trato desigual y prepotente a los Ayuntamientos. Debemos entender que en el desarrollo regional la participación coordinada de todos es igualmente importante; si un sector es relegado o autolimita su actuación, el proceso dejará de lado su carácter integral.

Olvidemos compromisos políticos y económicos; que los participantes actúen armónica y coordinadamente; que se entierren las apatías y divisionismos subregionales. Si el desarrollo regional se logra integralmente será producto de la participación de todos y no de los más fuertes. Y si sucede lo contrario, entonces sí será culpa de esos "fuertes" que mantienen sus actitudes de suficiencia y reproduciendo los arcaicos vicios de la administración para el desarrollo.

De algunas u otras formas, hoy día las deficiencias que la Administración del Desarrollo Regional presenta en las dos fases iniciales se han superado. Sin embargo, un sentido vicio difícil de suplir o cubrir es el de la ejecución de los programas en que se concretiza el proceso.

Considerada la Dirección como la fase en que ponen en operación los programas y proyectos planeados, es inconcebible la incapacidad de ejecución de las autoridades locales. La experiencia nos demuestra que los recursos federales existen y en cantidades suficientes. Pero la misma experiencia nos ha hecho ver esa incapacidad.

Como dijimos, la planeación y organización del proceso se han llevado a cabo de distintos modos, pero se han realizado. Ahora, ya en la etapa de ejecución de programas y recursos que es donde se traduce realmente en bienestar socioeconómico, el hecho de no existir capacidad local para ejercer esos recursos provoca desalientos. Y lo peor es que esta incapacidad sea más sentida en

los estados con mayores rezagos en todos los rubros.

En gran medida este problema es provocado -nuevamente- porque los ejercicios de planeación y programación del desarrollo local no se realiza desde las propias regiones y la erogación de recursos es desintegrada, desproporcionada e injusta. Saber en qué, cuánto y cuándo gastar es producto de una adecuada programación; pero cuando esta no se realiza o bien no se produce en las regiones, un resultado inmediato es la incapacidad de ejecución y la continuación de los rezagos sociales.

Pero a nuestro juicio, existe otro factor igualmente importante: la distracción no sólo de la atención sino también de los recursos destinados al desarrollo local. En efecto, debido a que el servicio público regional se ha visto más como instrumento que permite ascensos en la espiral de la política mexicana, la administración pública estatal y municipal distraen interés y recursos de todo tipo a la promoción de la imagen de quien entonces las dirija. En este sentido, la atención que se brinda al desarrollo regional integral se ve distraída por esas promociones políticas al tiempo que los recursos públicos no son ejercidos en el lugar, tiempo y grado demandados.

La implantación de programas y proyectos se reviste así de un carácter desarticulado e injusto. Por ello, centremos nuevamente nuestra atención en aquellos compromisos políticos que hacen posible esta libre actuación de las autoridades locales; pensemos en lo perjudicial que resultan para la sociedad en términos de bienestar e imaginemos mecanismos que impidan que un personaje político pueda más que un programa, que las demandas sociales y que el desarrollo regional.

Y finalmente, en la medida en que los planes se elaboren e instrumenten desde las regiones, la Evaluación de las acciones que se ejecuten debe realizarse también localmente. El análisis y

evaluación a nivel nacional o macroregional resta trascendencia al impacto que causen los programas y proyectos ejecutados en una región. Son los sectores que conviven en este ámbito quienes mejor pueden evaluar los proyectos que ellos mismos programaron y se sintetizaron en un Plan Regional.

En este sentido, debemos escuchar las apreciaciones de esos sectores, valorar sus experiencias, recoger sus nuevas demandas e incorporarlas a la reprogramación del desarrollo local. Desconocer la Evaluación Regional como pilar que invita a afinar la propia Administración del Desarrollo, es prolongar el vicio del proceso que ha sobrevivido con apreciaciones simplistas, centralistas y alejadas de la realidad estatal y municipal.

En síntesis, el Desarrollo Regional debe administrarse a nivel nacional a través de una Política, Estrategias y mecanismos objetivos. En México se cuenta con ellas, pero las facultades y atribuciones que presentan no han sido totalmente aprovechadas. Se han afinado formas persistiendo el fondo, cuando para ese aprovechamiento integral habrá que pensar en su esencia. Las Reflexiones anteriores intentan ser apuntes generales para una Administración del Desarrollo Regional que se efectúe desde las propias regiones, utilizando precisamente esas posibilidades y opciones que presenta la Política a nivel nacional.

LOS MECANISMOS.

Al igual que el proceso, los mecanismos para promover e impulsar el desarrollo Regional en México han mostrado una lenta pero progresiva evolución. Hoy, los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal y los Convenios Unicos de Desarrollo en el nivel local y la Subsecretaría de Desarrollo Regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto en el orden federal, demuestran eficacia para Administrar prácticamente el proceso.

Los mecanismos con que se cuenta no agotan los límites que tienen para promover el desarrollo local; sus potencialidades son vastas aún, sólo resta aprovecharlas y para ello habrá que hacer uso de una imaginación instrumental óptima. Esta imaginación instrumental debe traducirse en el afinamiento de las formas de organizar la participación y la negociación en los COPLADE, de los métodos para distribuir diferencialmente el financiamiento para las regiones y de sistemas que aseguren un uso racional de los recursos.

En el sexenio presidido por Miguel de la Madrid se plantearon como elementos del COPLADE a Subcomités Especiales y Regionales; en la actual administración de Carlos Salinas se propone la creación de Comités de Planeación Regionales si no ajenos al COPLADE, tampoco necesarios integrantes subordinados de él. Este es el caso en el que debemos desarrollar nuestra creatividad para construir una alternativa que promueva una administración para el bienestar cada vez más cercana a las localidades y municipios, cada vez más regional.

Otro caso concreto es el que presentan los CUD, en los cuales habría que ir cuestionando su seriedad en cuanto a las vertientes que engloba. Y aquí quisieramos señalar la arbitrariedad centralista para manejar un instrumento que es, en supuesto, manejado coordinadamente.

Una Política Nacional cuenta con programas a los cuales define su naturaleza; y los programas deben circunscribirse a las estrategias incluidas también en la Política. En este caso no consideramos adecuado el que un Programa derruya todos los planteamientos normativos manejados en la Política Regional. La voluntad de servicio regional integral queda en entredicho cuando se definen arbitrariamente las modalidades del Convenio a fin de adecuarlo a caprichosos programas políticos. Los afanes, que tanto daño han causado al proceso de desarrollo regional, son retomados

con igual o mayor fuerza en el actual gobierno a fin de adecuar todo lo que haya que adecuar para implementar un programa-bandera-ideología.

Las consideraciones políticas y los compromisos que surgen de ellas, muestran nuevamente su efecto negativo sobre el proceso. Se mueven estructuras, se desengañan y enojenan ideologías, se venden convicciones por un Programa, cuando estos son temporales. Conservemos firmemente el principio regionalista y con él, el principio federalista plasmado en una Política Regional. Cuestionemos aquellos programas protagónicos que vienen a desestabilizar esas estructuras que han tardado tanto tiempo en construirse, más aún cuando esos mismos procuran renovar el centralismo presidencial, tan encontrado históricamente con el desarrollo regional.

Retomemos, eso sí, lo propositivo de esos programas y que son sustancialmente muchos. En este sentido, incorporemoslos con seriedad y decisión tales como el tratamiento diferencial en el financiamiento de regiones y municipios en función de sus índices de marginalidad o desarrollo, como la obligada corresponsabilidad entre los participantes del proceso o como la necesaria racionalidad en la asignación del gasto público regional.

En síntesis, observamos para el proceso y los mecanismos del Desarrollo Regional una característica primaria: existen para ellos planteamientos, normas, reglas e ideas claras y objetivos, capaces de impulsar un proceso justo e integral; de eso no tenemos dudas. Queda sin embargo, la ardua y compleja labor de pasar de las normas a los hechos que efectivamente las atiendan, las respeten y favorezcan a las regiones.

Ya estamos en tiempo de pasar de un desarrollo regional formal a un desarrollo regional real, si bien normado con políticas nacionales articuladas por la federación, también con decisiva

participación local. Para ello habrá que sumar toda la voluntad política necesaria para vencer las resistencias tanto entre aquellos que detentan las facultades y el poder, como entre quienes los recibirán; y también será importante el ejercicio respetuoso de la autoridad y del poder a fin de eliminar inercias, resistencias y apatías, tan ligadas al centralismo y tan negativas para el desarrollo regional.

Desmitifiquemos al centralismo y al presidencialismo en el desarrollo regional como figuras omnipotentes; hagámoslo con creatividad y trabajo constructivo. Rompamos vicios tan arraigados a métodos arcaicos e ilegítimos. Pero no veamos en el centralismo exclusivamente al Presidente de la República o a los organismos que lo representan; para el desarrollo regional, en el centralismo se encuentran todos aquellos oscuros personajes que reproducen sus vicios y que se encuentran -desafortunadamente- también en los gobiernos de los estados y municipios, en las diputaciones o senadurías, y que son los que con su entreguismo y servilismo más han dañado al Desarrollo Regional en México.

Hagamos que el centro escuche, impulse y atienda a las regiones que legítimamente lo demandan. Aprovechemos las historias comunes, los sentimientos y anhelos similares; sumemos las potencialidades; reconozcamos capacidades y voluntades distintas y conciliemos con ellas. Que estos elementos salven las diferencias y nos lleven a la unidad, a la integración regional para alcanzar un desarrollo armónico, justo, integral y permanente.

B.- LA ASOCIACIÓN INTERMUNICIPAL E INTERESTATAL COMO ALTERNATIVAS PARA EL DESARROLLO REGIONAL.

LA ASOCIACION INTERMUNICIPAL.

Con las reformas al Artículo 115 Constitucional se abrió

una extraordinaria y amplia posibilidad para el desarrollo regional, como es la Asociación Intermunicipal.

Ya en la década de los años 50 se instrumentaron acciones en este sentido; sólo que entonces únicamente se contemplaron municipios conurbados y en situaciones especiales con fundamentos de eficiencia urbana, productiva y economicista, alejados también de un carácter integral intra e interregional.

Los pronunciamientos y posibilidades abiertos con las reformas de 1983 no se tradujeron en hechos específicos. Posteriormente en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se recogen esos planteamientos tratando de concretizarlos a través de Comités de Planeación para el Desarrollo Regional, coordinando acciones entre los niveles de gobierno para proyectos que impliquen a dos estados o municipios. Nuevamente, pues, la opción se encuentra allí; sólo hay que aprovecharla cabal e integralmente.

En el orden municipal no sólo se aprecian y sintetizan los problemas más fácilmente, sino que sus soluciones en ocasiones resultan ser más cuestión de creatividad. Pero estos problemas y resultados se complican cuando los municipios son más grandes existiendo, en consecuencia, un número mayor y más importante de compromisos económicos y políticos.

Sin embargo, las necesidades en los municipios de una subregión son regularmente similares y las potencialidades naturales son las mismas. Pero algo aún más importante es el compartir una historia común; una idiosincracia si no igual, bastante parecida; unos valores y tradiciones de origen convergente y unas legítimas aspiraciones por mejorar sus condiciones sociales y económicas de vida.

Conjuntar con inteligencia y respeto cada una de las anteriores condiciones lleva a construir una relación

intermunicipal que agrupe demandas semejantes y que estructure estrategias comunes para afrontar estas últimas, con base en esa historia, tradiciones, valores, anhelos e idiosincracia afines.

Veamos a la asociación intermunicipal como opción real para desarrollar subregiones o regiones; pensemos en el COPLADE-Regional como organismo en el que se estructure prácticamente esta propuesta, donde los ayuntamientos, los sectores social y privado, las delegaciones estatales y federales deberán necesariamente estar presentes.

La gran mayoría de los Municipios en México presentan altos índices de marginalidad, que sumado a una limitada participación de los recursos, dificultan satisfacer sus permanentes demandas. En este sentido, consideramos que sería positiva la comunión de municipios para programar su desarrollo conjunto. Esta agrupación, claro está, sería con fines exclusivamente programáticos y de desarrollo, respetando sus particulares límites y potencialidades.

Para las regiones con municipios marginados sería bastante positivo, dado que sumando los recursos limitados es menos complicado atender integralmente las demandas, además de que se sumarían también las capacidades e inquietudes de los participantes, lo que sin duda los fortalecería como región y con ello su capacidad para negociar incrementos en la participación de recursos o la realización de proyectos específicos por municipio o como región.

En aquellas regiones de municipios con desiguales condiciones socioeconómicas, la asociación de estos -a pesar de ser más compleja- posibilita un desarrollo más equilibrado al interior de las regiones al combinar recursos y experiencias de unos con creatividad y ánimo de otros.

Reiteramos: es común que varios municipios ya de uno o más estados presenten una historia, valores, recursos y necesidades similares; asociemos allí a los municipios, recojamos y estructuraremos integralmente sus demandas para responderlas con un carácter igualmente integral. Evitemos con ello la atomización de proyectos que se pierden en la nada. Con base en esa asociación o unión intermunicipal, la región tendrá más fuerza económica, administrativa y política, lo que la llevará a oponerse con más unidad a los intereses y actitudes preferenciales o parcialistas que pudieran tener las autoridades estatales.

Fortalezcamos a los municipios asociandolos; que no se conviertan en células muertas del federalismo. Que pasen de ser objetos inmóviles a sujetos creativos y propositivos del desarrollo local; su peso específico será mayor mientras más unidos se encuentren. Que se actúe en consecuencia.

Pero esta asociación deberá necesariamente ser respetuosa en dos sentidos: el primero, fundamental, es el ánimo de concertación armónica entre los municipios que haga de lado la preeminencia de unos sobre todos; aquí el interés general, el de la agrupación, debe prevalecer sobre el de uno o el de un sector; sin esta condición la asociación podrá romperse fácilmente. Y el otro, que consiste en el respeto y coordinación que debe observarse en la relación que guarden con las autoridades y organismos estatales, y que en ningún momento deberá entenderse como una relación de subordinación, sino de concreción del espíritu de coordinación para el desarrollo regional integral. Combinemos la existencia de los Comités de Planeación Regional con la presencia de los COPLADE; no rivalizan en ningún momento; por el contrario, se complementan. Ello hará más enriquecedor el funcionamiento de este último organismo.

Ahora, para asegurar que efectivamente esa relación no sea de sometimiento, el interés de la asociación intermunicipal

debe surgir originariamente de los propios municipios. Los principios constitucionales los facultan y sus necesidades y anhelos por el desarrollo los invitan a hacerlo. No tendrá buenos resultados una regionalización municipal que no parta de las subregiones; pero cuando la asociación nace de los interesados, comprometidos en la unidad para el desarrollo, el éxito de la iniciativa estará asegurado.

Señalamos otra vez a la voluntad política que debe existir tanto entre los municipios involucrados de manera que prevalezca la unión y el respeto entre ellos, como en las autoridades de los otros niveles de gobierno, a efecto de reconocer la asociación intermunicipal, alentando las acciones que ellos propongan. Las posibilidades están, pues, abiertas; sólo falta el ánimo creativo para tomar esa sugerencia y actuar en consecuencia, con el objetivo último de impulsar el desarrollo local.

LA ASOCIACION INTERESTATAL.

En el proceso de desarrollo regional en nuestro país, encontramos variadas experiencias en este sentido. La más reciente es la conformación de regiones estratégicas en el sexenio 1982-1988.

Con los mismos COPLADE-Regionales se asienta esta segunda alternativa, la asociación de dos o más estados a efecto de planear y administrar el desarrollo macroregional. Particularmente no creemos tanto en esta asociación como en la agrupación intermunicipal. Los compromisos en el orden municipal son pocos y menos relevantes en comparación con los manejados en el nivel estatal. Además, esta posibilidad tendría más bien un carácter económico y productivo que social y político.

En efecto, referirnos a una asociación entre entidades federativas presenta obstáculos variados, además de que normalmente

es impuesta desde el "centro" en virtud de que es política y prácticamente imposible que surjan por iniciativas locales.

Dado que el universo de estados es mucho menor que el de municipios y dado también que aquí la siguiente jerarquía es única, los celos y el afán de demostrar afinidades o preeminencias se constituyen como un obstáculo difícil de ser superado sin convicción. Y de hecho, consideramos que para crear una asociación interestatal debe existir la condición de desarrollo al interior de cada entidad federativa.

No quisieramos reflexionar en torno de esta alternativa que en el futuro inmediato nos parece limitada y poco viable. Y así lo apreciamos dado que es una opción que puede ser manejada con mayor facilidad por el centro; es una asociación entre estados que se realizaría con deficiencias de origen dado que la agrupación para el desarrollo hacia afuera debería basarse en un desarrollo hacia adentro, lo cual es inexistente; es prácticamente imposible conciliar historias, valores, recursos y necesidades de diferentes estados para estructurarlos y atenderlos integralmente; las experiencias que se tienen han sido en el sentido de productividad y economía nacionales, dejando de lado el aspecto social y político del desarrollo; pareciera de principio que esta asociación estatal con fines económicos tendría mejores resultados si estuviera manejada por alguna dependencia o entidad pública federal y porque los municipios y los sectores social y privado regionales estarían de hecho marginados del proceso.

Referirnos a una asociación entre diferentes autoridades de los niveles de gobierno nos conduce necesariamente a tocar la fase de coordinación del proceso. Como lo anotamos en su oportunidad, los compromisos e intereses políticos y económicos han demostrado ser un obstáculo para coordinar con eficacia y eficiencia la actuación de los participantes en el desarrollo regional. Cuando quienes están involucrados se encuentran en un

mismo estrato de gobierno, la dificultad crece por la lógica preeminencia que pretenden unos sobre otros; y cuando son varios los niveles y sectores participantes, el problema se presenta en virtud de la indisposición de unos o los afanes de otros para promover el desarrollo local.

Los mismos vicios centralistas reproducidos en el orden local invitan a unos a abrogarse derechos de sobreactuación en el proceso que en su mayoría son incumplidos y relega a los más a circunscribir su participación en el ámbito territorial y administrativo que le corresponde. ¿No son el afán protagónico de sobreactuación para distraer atenciones del centro y la cómoda inmovilidad receptora de acciones y recursos, reflejo de los vicios centralistas?.

Quienes participen en el desarrollo regional deben estar concientes de que necesitan responsabilizarse de las funciones que le correspondan en el proceso. Por grande y poderoso o por pequeño y sencillo que sean los actores, no significa actitudes de prepotencia o de sumisión. Esta visión ha sido ya superada, o al menos debe empezar a ser desplazada por la idea de coordinación respetuosa y por ello armónica entre los actores.

La asociación intermunicipal debe partir de la idea de que todos tienen los mismos derechos y las mismas obligaciones. La corresponsabilidad entre ellos debe ser cimiento de la coordinación irrestricta que debe tener el proceso de desarrollo local. En el momento en que un municipio intente abrogarse más facultades de las que le corresponden o que algún otro limite su participación, la armonía se ve truncada y la coordinación cuestionada.

Esta coordinación deberá basarse reconociendo con honestidad las capacidades, las experiencias y la autoridad de quienes participen. Este reconocimiento armonizará las relaciones y posibilitará mayor cohesión en las asociaciones entre los

municipios. Por lo que toca a la coordinación de la agrupación con organismos y autoridades que lo abrazan y conviven con ella, habría que apuntar el espíritu de respeto que las últimas deberán tener y trabajar en un marco de conciliación y negociación en el que cada uno debe estar conciente de la importancia que su participación reviste.

Así, la coordinación tanto entre los niveles de gobierno que se asocien con fines programáticos y de desarrollo, como entre estos con las demás autoridades y sectores, debe partir de un espíritu de respeto, conciliación y armonía que conduzca a preservar la unidad regional y la conservación del interés de los más sobre las conveniencias de los menos. Si negociar convicciones es signo de entreguismo y de falta de dignidad política, negociar la autonomía y los intereses municipales o regionales es muestra de servilismo y de una ausencia total del espíritu del servicio público regional.

Que cada participante asuma sus responsabilidades; que todos los actores desempeñen con entrega y pasión sus funciones; que se motive la integración coordinada y respetuosa para cohesionar, para adquirir fuerza constructiva y propositiva; que se arraigue la conciencia regionalista, que en conjunto lleven a construir un desarrollo local definido y administrado cada vez más por las propias regiones.

C.- LA REGIÓN: FIN O MEDIO DEL DESARROLLO.

En Política y en Administración Pública, así como las formas son fondos, así los fines son medios.

Con esta premisa y siendo la región un ámbito en el cual conviven variedad de elementos y factores de lo público o social, el desarrollo regional no puede excluirse de esta Tesis. En virtud

de las distintas naturalezas que han movido este proceso en nuestro país es que se han definido los alcances y límites de una región, hasta llegar a identificarla implícitamente con cada entidad federativa. Pero, independientemente de tales demarcaciones, ¿Cuándo una región es medio y cuando es fin, en términos del desarrollo?, Las respuestas las dan esa naturaleza y los objetivos propuestos para el proceso.

El desarrollo es un proceso promovido y compuesto por dos variables interdependientes que son el crecimiento económico y el bienestar social, cada uno a su vez con distintos factores. La Región es medio en función del crecimiento y se transforma en fin cuando la variable es el bienestar.

Cuando el objetivo es el crecimiento nacional o global, la Región es utilizada como factor importante para promoverlo y alcanzarlo, tomando en cuenta las potencialidades que encierra en materia de recursos naturales, humanos y de productividad, o bien la situación en que se encuentren sus componentes de Infraestructura Básica de Apoyo, de manera que se permita determinar las vías en que se impulsará la región para que incida positivamente en el logro del desarrollo. Si bien es receptora de acciones y recursos, estos son canalizados en función de la participación que tendrá la región para alcanzar un objetivo superior y global; el crecimiento regional se constituye, entonces, en estrategia básica del desarrollo nacional.

Pero cuando lo que se procura es impulsar la otra cara de la moneda, cuando el objetivo es la justicia social, el desarrollo regional se constituye en fin; procurar bienestar es atender las demandas regionales de acuerdo a sus condiciones y necesidades específicas, alentando para ello la participación de los sectores público, social y privado. La dotación de Infraestructura para el Desarrollo Social a las regiones no debe condicionarse más que por el bienestar mismo y no por factores económicos o de productividad;

por eso es que se afirma como fin.

No olvidemos que crecimiento y bienestar, juntos, significan desarrollo y que para que se dé con un carácter integral, ambas variables deberán estar indisolublemente ligadas. Cuando el crecimiento económico no se traduce en bienestar social no existe desarrollo; y tampoco puede existir tal cuando se procura justicia sin bases económicas sólidas. Como asentamos, en este proceso la Región se constituye en medio y fin, pero estas condiciones tampoco pueden disociarse: así como promover el crecimiento en una región debe necesariamente traducirse en bienestar, así el bienestar social no será permanente y sólido si se impulsa carente de una eficaz infraestructura productiva.

Procuremos, entonces, un crecimiento y bienestar regional integral que incida favorablemente en el desarrollo nacional; siempre en el entendido de que la suma de los primeros no se traduce en lo segundo, sino que el crecimiento y bienestar nacionales se expresa y mide en el desarrollo que presenten las regiones en que se divide al país.

Si para el crecimiento económico nacional una Región es un medio y para el bienestar social es vista como fin, esa relación en el orden local conserva el mismo sentido. La dinámica de este proceso lo hace complejo, por lo que el interés que se ponga para conciliar sus vertientes y sentido debe ser pleno. Armonizar medios y fines en un nivel para que se traduzca en proveer de medios y fines de otro y viceversa. No, no es tarea simple; pero si se logra esa conciliación armónica, el carácter integral permeará sensiblemente al desarrollo regional y nacional. He aquí el carácter racional de la Región y del Desarrollo Regional.

Los Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados deben servir para conciliar ambas variables por ser quienes tienen la facultad de armonizar las acciones e inversiones públicas

para el desarrollo local, por ser los organismos que deben tener una visión más acabada e integral de la situación regional y por ser los responsables del carácter integral que el desarrollo tenga en los estados.

La inteligencia y creatividad deben emplearse a fondo en estos procesos de manera que puedan ser conciliados los requisitos nacionales con las necesidades regionales; la canalización y ejecución de inversiones federales en materia productiva no debe desestabilizar los planes o programas particulares en los estados. Demos integralidad a los fines y medios del desarrollo nacional, con los propios establecidos en las regiones. Demos Racionalidad al proceso de Desarrollo en México. Encontremos las fórmulas pertinentes que coordinen esos recursos y esas acciones impulsadas por cualesquiera de los niveles de gobierno o sectores social y privado.

La Región en el proceso de desarrollo se confunde y se bifurca al mismo tiempo en medio y fin. Comprendámoslo y no nos demos a la tarea de impulsarla aisladamente; conjuntemos ambas variables en función de un desarrollo regional y nacional cada vez más racional e integral.

D.- EL PAPEL DEL ADMINISTRADOR PÚBLICO EN EL PROCESO DE DESARROLLO REGIONAL.

Siempre hemos creído que un vasto campo de acción profesional del administrador público se encuentra en las regiones. De hecho, consideramos que su futuro se halla en el quehacer regional.

Del desarrollo de este trabajo desprendemos la ausencia de real capacidad y compromiso con el servicio regional entre aquellos involucrados en el proceso que nos ocupa en las propias

entidades federativas y municipios. Paradójicamente, es en el orden federal donde encontramos mayor interés por el desarrollo local que en las mismas regiones, lo cual es desastroso.

Antes que todo debemos recordar que los estudiosos, los estudiantes y los apasionados de la Administración Pública deben mostrar como requisito insustituible el de realizar sus actividades con profunda entrega por el servicio público que se traduzca en bienestar socioeconómico. Pensar en un administrador público sin esta pasión, sin este afán de servicio, cuyas actividades van en el sentido de proyección personalista, nos lleva a cuestionar la naturaleza de sus actos, la honestidad de su desempeño y la lealtad de sus principios.

Las anteriores consideraciones son las que necesariamente deberíamos aplicar para evaluar, primero, a los interesados en el estudio de la Administración Pública y posteriormente a los candidatos para el servicio público; la convicción como condición y la honestidad y lealtad como reglas.

Cuando nos referimos al Desarrollo Regional, no debemos pasar por alto a los administradores del proceso; tendremos que tomar en cuenta el papel que han desempeñado con base en las deficiencias que el proceso presenta, sobre todo en los ordenes estatal y municipal por la relevancia que tienen. Estas deficiencias se encuentran básicamente en la incapacidad de Planeación y Ejecución de los gobiernos locales a lo largo del proceso. La ausencia de planeación, organización, coordinación e insuficiencia de ejecución que muestran estas autoridades locales, es signo inequívoco de que se cuenta con administradores incapaces de entender la trascendencia de esas acciones y sobre todo inconcientes de su papel en la sociedad.

Es imposible referirnos a un desarrollo regional en el que los administradores públicos del proceso no planean, no

programan, no organizan y no ejecutan; ¿Cómo podemos imaginar que su actuación se limite a la improvisación, a la proyección marginal y desintegrada, carente de convicciones sólidas, cuando las demandas son amplias y sentidas?.

Los administradores públicos involucrados e interesados en el Desarrollo Regional deben estar concientes de que para alcanzar la integralidad del proceso se tendrán que fortalecer económica, administrativa y políticamente a los gobiernos estatales y a los Ayuntamientos, y que para ello habrá que emplear a fondo la creatividad e imaginación instrumentales para aprovechar las facultades legales con que se cuenta y también -porqué no- para abrir nuevas vías; y también deberán estar convencidos de la exigencia que se plantea en el sentido de impulsar un desarrollo regional planeado, organizado, dirigido y evaluado cada vez más por las propias regiones.

Si pensamos en este sentido, tendremos que pensar en ubicar en el nivel federal a administradores públicos que normen y no determinen las decisiones del desarrollo regional; y que en las Regiones estos planeen, organicen y ejecuten los programas de crecimiento económico y de bienestar social. Son los administradores públicos de las regiones quienes más conocen de las potencialidades, de las necesidades y de las capacidades locales por ser quienes conviven cotidianamente con ellas; entonces, formemos en donde haya deformaciones o desviaciones administrativas y políticemos donde las convicciones no existan o sean débiles.

Arraigar el espíritu de servicio regional debe necesariamente ir aparejado con la mejoría de las formas, procedimientos y tecnologías administrativas. Una sin la otra es impensable; sus resultados serían limitados e inútiles. Aquí se abre otra oportunidad para demostrar que Política y Administración Pública son indisolubles; nacieron y caminarán juntas en cualquier acto de gobierno.

En lo tècnico, el administrador debe apreciar la relevancia de la planeaci3n regional y darse a la tarea de que los ejercicios que se hacen desde los 3rdenes locales pasen de ser acciones o proyectos aislados para que se constituyan en verdaderos planes o programas; debe imaginar mecanismos que incidan en el ejercicio racional de los recursos p3blicos; est3 obligado a asignar responsabilidades y funciones a los participantes de manera justa y equilibrada; tendr3 que estructurar eficazmente las relaciones que se establezcan tanto entre los 3rdenes y sectores locales como entre estos con las dependencias federales; habr3 de idear las necesarias formas que obliguen a las dependencias gubernamentales locales a ejecutar los programas que tenga asignados de acuerdo a lo planeado; debe instituir sistemas de evaluaci3n regional que midan el impacto social provocado en funci3n de los costos acarreados. En sntesis, el administrador p3blico debe asumir totalmente la capacidad y la autoridad para planear, organizar, dirigir y evaluar el desarrollo regional desde los gobiernos de los estados o de los municipios.

En lo poltico, el desarrollo regional requiere de administradores p3blicos para incitar la participaci3n plena de los involucrados en el proceso, para hacer conciliar las voluntades divergentes, para negociar con los distintos intereses polticos y econ3micos que obligadamente est3n presentes, para movilizar a la sociedad en aras de eliminar los feudos de poder caciquiles, para moderar aquellos naturales 3nimos protagonico y para ejercer el poder y la autoridad ante aquellas voluntades y feudos que se oponen al desarrollo local integral.

Pero tambi3n la poltica en el administrador p3blico debe invitarlo a encontrar las alternativas viables que permitan la convivencia de un centro poderoso con una regi3n m3s aut3noma; a desterrar los vicios que reproducen en el nivel local ese centralismo y a encontrar f3rmulas basadas en la legalidad y legitimidad que hagan que el Centro respete las voluntades

económicas, administrativas, sociales y políticas de la Región.

El problema de fondo, para nosotros, es de convicción por el servicio regional, provocado por el desinterés que promovió el paternalismo y las formas de cooptación de cuadros centralistas, que juntos provocaron la formación débil (y deformación también) de los administradores públicos. Factores políticos condicionaron y siguen condicionando el quehacer administrativo.

Pero es hora de abrir o reafirmar el compromiso con el Desarrollo Regional. Es tiempo de cambiar actitudes entre los administradores públicos; es tiempo de fortalecer esas convicciones y esos principios de servicio, honestidad y lealtad. Cambiemos para Fortalecernos; Fortalezcamonos para impulsar el Cambio. No existen otras alternativas Dignas.

E.- LA REGIÓN Y LA DEMOCRACIA. EL ENFOQUE POLÍTICO.

Nos hemos referido en distintas ocasiones a un Desarrollo Regional basado en la autonomía y libertad locales para planear, organizar, dirigir y evaluar el proceso. Pero ¿Qué pasa con el marco democrático en que debe insertarse el desarrollo?, ¿No democracia es también elegir opciones políticas para construir sobre ellas programas que impulsen igualmente el desarrollo local?, ¿Debemos desconocer o limitar la autonomía regional para decidir mayoritaria y legítimamente sus preferencias políticas?.

Si hemos de respetar la participación social para construir políticas, estrategias y programas de desarrollo local, traslademos ese respeto a sus voluntades políticas, a sus preferencias partidistas. Poco sirve un desarrollo socioeconómico si se pasa por alto el derecho que tienen las regiones para optar por vías políticas distintas a la oficial o bien para ingresar o permanecer en ella. Que el respeto a las alternativas del

desarrollo regional se contagie en el respeto a la democracia local. Ambas tienen su naturaleza sustentada en la participación social; no la desconozcamos, por el contrario, alentémosla y aprendamos a convivir con ella.

Ningún caso tiene el desarrollo regional si no se traduce en democracia, que no es sino el respeto a las legítimas voluntades políticas locales. Negociemos programas pero no voluntades. Negociemos recursos para el desarrollo pero no vendamos convicciones. Hagamos de la Democracia un proceso público y no negociaciones privadas. Que la democracia regional triunfe sobre los regateos e intereses privados.

La democracia es más evidente y tiene sus más puras expresiones en los municipios, en los estados, en las regiones, porque nació en ellas. No seamos de los que buscan la democracia cobijados con mecanismos oficialistas y con origen centralista; la historia ha enseñado que su regeneración eficaz debe partir del orden municipal y construir de allí la libre competencia política. No neguemos, pues, la historia. No limitemos tampoco al federalismo y a la descentralización con enfoques administrativos. Sus verdaderas naturalezas no son técnicas sino políticas; entendámoslo así a fin de dar peso determinante a las Regiones de México; la única vía para lograr esto último es la democracia ya que se fortalecería de raíz la libertad política regional. No hagamos descentralización desde arriba, sino escuchando y respetando las voluntades locales, en cualquier ámbito.

Así, la democracia regional vista como descentralización política viene a dar vida real al federalismo devolviendo la iniciativa que históricamente proviene de los municipios, de los estados, de las regiones. Si es en estos ordenes donde está más arraigada la participación social y -con ella- la democracia, afirmémosla allí y que después sirva de sólido pilar para la democracia nacional.

Que la democracia en las regiones se manifieste en un escrupuloso respeto a las voluntades políticas locales expresadas en las urnas, en los procesos electorales. Pero que no quede allí. No; también debe traducirse en una tolerancia -del centro y de las propias regiones- hacia opiniones y posturas divergentes, en un mayor empleo de la creatividad y de la racionalidad que desplacen a actitudes tan vicarales como el servilismo, el entreguismo o la autocomplacencia que tanto daño han causado al desarrollo y la democracia regionales y en una atención a la pluralidad como fin en sí mismo. Pero igualmente, la democracia regional tendrá que significar una permanente y cuidadosa vigilancia del poder y la real posibilidad de dirigirlo, limitarlo y cuestionar sus actos y desmesurados arranques centralistas.

Con la democracia y la participación instituidas como método de trabajo público, las regiones podrán construir su destino con su propio esfuerzo. ¿Porqué limitarlas o ignorarlas?. Alentemos el ejercicio de la libertad política y de la democracia para reafirmar a la voluntad local como cimiento del desarrollo regional. Para servir administrativa y políticamente a la sociedad, debemos partir de ella misma, no lo olvidemos.

Si México es muchos Méxicos, es regiones, es pluralidad, ¿Cómo es que no se traduce en posturas regionales distintas a la oficial?. No temamos a reconocer que esa pluralidad no sólo es histórica, étnica o cultural; aceptemos que la pluralidad también debe ser naturalmente política entre las regiones. Empecemos a salvar el problema de credibilidad en los procesos electorales con democracia allí, donde esta tiene su mayor expresión que es en las regiones. Pasemos del voluntarismo a la voluntad de cambio constructivo y democrático que respete votos, procesos políticos locales y acepte las decisiones de las comunidades, de los municipios y de los estados.

Qué hace más hermoso a un tapete o a un vitral: su

múltiple colorido, su viveza y sus contrastes, o que sea uniforme, llano y opaco. Qué es más apasionante, contar con una pluralidad política regional basada en el respeto a las voluntades locales o referirnos a regiones uniformes, oficiales y oficializadas. Nosotros optamos por las primeras.

Signo indiscutible de cultura política es el respeto a los triunfos y derrotas que hayan surgido de la legítima voluntad regional y que obliguen a corregir o reafirmar las actividades políticas. Muestra irrefutable de incivilidad y falta de voluntad democrática es desconocer las aspiraciones y voluntades políticas locales, aún cuando esto se manifieste únicamente en una pequeña localidad.

Tendremos que tomar la iniciativa por la democracia en las regiones; tenemos que hacer de la modernización más democracia efectiva y real en las localidades; estamos obligados a desplegar una política -y democracia- regional con dimensiones más autónomas; comprometamos con una democracia regional que limite el poder del centro sin que vaya en detrimento de su autoridad; hagamos de lado los argumentos que limitan, posponen y desvirtúan la democracia; adoptemos, en síntesis, una verdadera convicción democrática regional.

* * *

Bastantes y serias son las argumentaciones acerca de la falta de respeto que el centralismo y los personajes e instituciones que reproducen sus vicios, muestran respecto de la voluntad política de las Regiones de México. Innumerables son las experiencias que lo confirman. Se abrió y consolidó la alternativa de la participación local como esencial fundamento para lograr el crecimiento económico y el bienestar social regionales. Se niega y en ocasiones se cierra la vía de usar esa misma participación como cimiento único de la democracia regional y nacional.

La historia política en nuestro país muestra una y otra vez una serie de procesos electorales locales en los que la democracia es la gran ausente. El empleo ilegal e ilegítimo de los recursos que convergen en estos procesos en favor o detrimento de los partidos políticos participantes son la tónica que los caracteriza y que lleva inevitablemente a ignorar las decisiones sociales regionales.

Allí, donde surgió la democracia, en las localidades, los municipios y los estados es donde menos trasciende. La indisoluble relación que presenta el Sistema Político Mexicano entre el Titular del Ejecutivo Federal y el Partido Oficial y la dependencia hacia estos de los organismos responsables de los procesos electorales en México han hecho imposible el ejercicio de la democracia. . . y no hay indicios de cambio. Los resultados, las irregularidades, los participantes, etc., son cuestiones de forma. La raíz del problema, y donde debemos centrar la discusión es esa oscura relación e interdependencia a que hicimos alusión arriba. No es posible que la voluntad de todos sea organizada, dirigida y calificada por una persona o un cerrado grupo de ellas, más aún cuando son miembros de un sólo Poder Federal. No puede concebirse un Estado Moderno con elecciones organizadas de esa forma, con resultados obtenidos detrás de los escritorios ejecutivos, con acciones electorales ingenieras en las oficinas públicas.

Rompamos el cordón umbilical que ata Ejecutivo Federal-Partido Oficial-Sistema Electoral a efecto de instaurar la Democracia en México. Para efectos de democracia si vale el todo o nada; no se pueden aceptar vasos medio vacíos o medio llenos. La modernidad exige al Estado que se desagan los nudos de ese cordón, que se deshagan los compromisos entre el Presidente y el Partido en el Poder; sólo con ello podremos trascender a la Democracia, sólo así se podrán respetar las voluntades políticas locales; sólo así podremos tener procesos electorales transparentes, pero sobre todo y antes que todo, creíbles.

No será posible hablar de democracia regional y -menos- nacional si no se superan las condiciones que enunciarnos arriba. Pero en las regiones nos enfrentamos al mismo problema que se observa en el orden nacional: unos procesos electorales viciados de origen al estar organizados y calificados por organismos federales o locales dependientes de los ejecutivos respectivos; la centralización es, pues, determinante para poner en marcha tales procesos con todos los factores y variantes que encierra.

Pero algo aún más grave es la terrible manipulación que el partido oficial e inconcientes adeptos realizan para designar a sus candidatos a puestos de elección popular local, en donde de nueva cuenta observamos el mayor peso de las preferencias y afinidades políticas que el trabajo honesto e íntegro. La negociación e imposición de candidatos en regiones o municipios es una regla del juego del Sistema Político Mexicano. Pero, ¿Quiénes se negocian; quiénes se imponen? por supuesto que aquellos oscuros personajes a los que nos referimos en el primer acápite, los cuales carecen de un trabajo social arduo y honesto y por ello sin convicciones y preparación sólidas para enfrentar el reto democrático; son impuestos aquellos caciques regionales que han optado por el servilismo y entreguismo a las autoridades estatales y federales para gobernar, concientes de que su trayectoria no les permitiría hacerlo.

Cabría aquí preguntarnos ¿Porqué el Partido Oficial impone candidatos en regiones donde su triunfo está asegurado y porqué los selecciona de entre los líderes naturales locales en regiones donde sus triunfos están es riesgo?. El afán ciego de permanecer en el poder a costa de la voluntad social hacen que convivan estos dos métodos; responder a los compromisos al tiempo que se responde tibia y superficialmente a la democracia. Más acerca del vaso medio vacío o medio lleno.

Tenemos obligación de destruir al amiguismo, al

arribismo, al servilismo como métodos de hacer política en las regiones. Ellos sólo conducen y fortalecen el empirismo político, cuando lo que hoy necesitamos son auténticos servidores públicos comprometidos con la democracia y el desarrollo regional. Debemos entender que la Democracia produce Dignidad y no dádivas o preferencias.

La movilización regional contra la imposición de candidatos y autoridades; la movilización social para demandar transparencia en los procesos electorales locales; la movilización social regional para exigir respeto a sus voluntades políticas; la movilización social para limitar la influencia política del centro en la región; la movilización social para la Democracia Regional. Eso es lo que hace falta.

Si no vemos sólidas convicciones y principios federales para impulsar la Democracia en el ámbito nacional y regional, si el voluntarismo persiste sobre la voluntad democrática, tomemos la iniciativa por ella y vayamos pensando en alternativas paralelas.

Nos aventuraremos a proponer en este caso la integración de partidos políticos estatales autónomos y un consecuente sistema electoral estatal independiente. Cocebir e implementar estos organismos podría llevarnos a su vez a conformar regiones más autónomas, con mayor capacidad de decisión frente al centro y podría conducir a la eliminación de corporativismos automáticos y entreguistas como los que hoy vivimos.

El ámbito de acción de esos partidos sería exclusivamente estatal y subregional, con una plataforma y principios políticos acorde a la situación local, con estatutos claros y objetivos para su funcionamiento, con estructura cuya característica primordial sea la menor burocracia y los mayores cuadros posibles; con un financiamiento racional y justo del propio nivel local de gobierno, en el entendido de que la mayor movilización social partidista

puede más que una gran cuantía de recursos y una abrumadora burocracia.

Esta autonomía real y formal obligará necesariamente a los partidos políticos nacionales a establecer negociaciones y concertaciones con los locales, limitando su presencia determinante en las regiones de forma directa; asimismo, los condicionaría al trabajo más honesto y comprometido con los grupos locales a efecto de ganar o ratificar su apoyo a un partido federal.

También el Ejecutivo Federal vería más limitada su presencia en las regiones con la existencia de importantes contrapesos locales; ya no es el actuar arbitrario, sino moderado por estas voluntades e intereses legítimos; es dar vida a la política local para reanimar la democracia regional y nacional.

Pero -el gran y determinante "pero"- no podemos consolidar partidos políticos estatales, no podremos hablar de Democracia en las regiones si no consolidamos antes nuestra Cultura Política. Es imposible referirnos a una autonomía política y administrativa local si persisten los ánimos protagónicos, las convicciones negociables y los intereses mezquinos por encima del interés en el crecimiento, bienestar y democracia regionales.

Insistimos en el Cambio para Fortalecer a México y a sus regiones en lo social, en lo económico, en lo administrativo y en lo político. La Participación de la sociedad en su conjunto es esencial para ese Fortalecimiento; la Participación deberá ser la piedra angular para impulsar el Cambio.

**LA ADMINISTRACION DEL DESARROLLO
REGIONAL EN MEXICO. 1930-1990.**

C O N C L U S I O N E S

LA ADMINISTRACION DEL DESARROLLO REGIONAL EN MEXICO. 1930-1990.

CONCLUSIONES

1.- Desde 1930 y hasta 1990, la Administración del Desarrollo Regional en México ha vivido dos etapas básicas: la primera en la que el proceso se impulsó a través de programas sectoriales carentes de una política regional integral, por lo que el desarrollo local que se promovía era desintegrado, desigual e injusto, característico de 1930 a 1982; y la segunda surgida al crearse el Sistema Nacional de Planeación Democrática en 1982 y al consolidarse una Política Regional que permitió impulsar un desarrollo regional con un carácter más integral, más racional y más justo para las propias regiones, característica hasta nuestros días.

2.- En la etapa que vá de 1930 a 1982 se observan a su vez dos períodos centrales para el Desarrollo Regional: el primero que vá de 1930 a 1970, donde el Desarrollo Regional se subordinó al impacto que pudieran causar en distintas zonas del país la instrumentación de programas de inversión a cargo de las distintas dependencias y entidades del sector público; y un segundo que abarcó de 1970 a 1982 en la que ya el Desarrollo regional comenzó a darse de acuerdo a políticas, estrategias e instrumentos más claros sobre la materia y que en el mismo lapso se fueron mejorando.

3.- En ese primer período (1930-1970), predominaron y convivieron dos vertientes que impulsaron el desarrollo regional: una caracterizada por implementar programas sectoriales referentes a la reforma agraria con acciones relativas al reparto de tierras, colonización e irrigación que fué evidente en las dos primeras décadas (1930-1950); y en los siguientes 20 años (incluso quizá desde fines de los 50), en que predominaron los programas e inversiones con carácter industrial e industrializador para ciertas

regiones del país, acompañados con acciones en materia de comercialización de productos agrícolas o agroindustriales.

Estas dos vías no fueron en ningún momento excluyentes una de otra; predominaron dentro de las décadas señaladas sin que ello signifique que dejaran de implementarse en alguna de ellas según fuera el caso.

Así, el Desarrollo Regional de 1930 a 1970 fué entendido como la implementación de programas sectoriales con impactos en determinadas regiones del país -sin que se definieran las políticas para ello-, predominando acciones en materia de reforma agraria, característico de 1930 a 1950 y acciones propias de la industrialización del país en las dos décadas siguientes.

Por el mismo carácter que tuvieron estas acciones e inversiones, podríamos referirnos más que a un desarrollo socioeconómico regional, a un crecimiento económico en algunas zonas del país receptoras de recursos para alentar ciertas actividades productivas determinadas ambas (región y actividad), por el criterio centralista del Presidente de la República.

4.- La Administración del Desarrollo Regional de 1930 a 1970 vista como proceso, refleja las características que este tuvo en el período: una planeación inexistente que llegaba a lo sumo, a una programación centralizada de inversiones sectoriales en ciertas regiones del país; una organización parcial e igual de centralizada sin llegar a coordinar todos los actores y factores que pudieran intervenir en el logro del Desarrollo Regional y sin cubrir la totalidad del territorio nacional; una dirección o ejecución de programas a cargo de dependencias federales dependientes del ejecutivo federal con limitada o -en la mayoría de los casos- nula participación de los sectores o gobiernos locales y una evaluación vacilante e incierta, dado que no se corrigieron durante el período las desviaciones que el desarrollo regional presentaba no sólo en

su comprensión, sino aún en la ejecución de programas alternos; quizá esta evaluación se llegó a realizar al final del período cuando se modificó al inicio de los años 70 la esencia en el entendimiento y la aplicación del desarrollo regional en México.

El Desarrollo Regional durante estos 40 años: Careció de una política original y propia que orientara su acción; estuvo impregnado de rasgos profundamente centralistas; fué escasamente planeado; fué disperso y aislado, provocando diferencias interregionales importantes; tuvo rasgos de injusticia al atender de forma desigual a las regiones en que se dividió al territorio nacional; careció de coordinación; no permitió la participación de gobiernos locales y otros sectores interesados en el proceso; careció de un carácter integral al interior de las regiones lo que trajo consigo diferencias intraregionales serias y estuvo falto de una evaluación objetiva capaz de corregirlo, quizá hasta fines de estas cuatro décadas.

5.- A partir de 1970 (para ser más exactos en 1971 y hasta 1982), el Desarrollo Regional en México comenzó a tomar un giro diferente al del primer período y el que realmente le corresponde. Con la implementación de varias acciones relativas al desarrollo regional se vislumbra el surgimiento de una política específica y propia para el proceso.

Esta "política" de Desarrollo Regional estaba enmarcada y a la vez acompañada de dos estrategias: el fortalecimiento del federalismo y las reformas que ocurrían con la Administración Pública para mejorar el cumplimiento de sus funciones.

Como respuesta a esa política, surgieron varios organismos que se constituirían más adelante en instrumentos trascendentales para la promoción del desarrollo regional. Destacan la Comisión Nacional de Desarrollo Regional a nivel global, los Comités Promotores del Desarrollo Estatal y más adelante los Convenios Unicos de

Coordinación, en cada entidad federativa del país.

Estos órganos se responsabilizaron de planear, organizar, coordinar, dirigir y evaluar todas las acciones que fueran a implementarse en materia de desarrollo regional. La Comisión estuvo encargada de la normatividad general a la cual atendió cada COPRODE estatal; estos a su vez tuvieron como su principal instrumento al CUC donde los gobiernos locales convenían con el gobierno federal sobre distintas acciones con impactos en su respectivo estado; y por último dentro de los CUC existieron tres modalidades que los concretizaron, siendo ellas los Programas Estatales de Inversión, los Programas Sectoriales Concertados y los Programas de Desarrollo Estatal, cada uno con diferentes mecanismos y programas que con su operación se promovió al desarrollo regional.

6.- El carácter descentralizado que debe impregnar el desarrollo regional se empezó a observar a partir de 1970, al abrirse la posibilidad de que los sectores y gobiernos locales participaran en el proceso desde su misma planeación hasta la fase de evaluación, tomando en cuenta sus necesidades, recursos y potencialidades.

La participación local comenzó a ser importante a lo largo del proceso de Desarrollo Regional y si bien aparentemente se comenzó el alto centralismo político y administrativo con que se habían promovido -y continúan impulsando- las acciones de la Administración Pública Federal sobre nuestra materia hasta entonces, en realidad los compromisos políticos, el control presupuestal y la misma indefinición de la política regional así como de los mecanismos e instrumentos que la concretizan, permitían al Presidente de la República mantener un determinante control sobre el proceso de desarrollo regional en nuestro país.

7.- Si bien la política, la estrategia, los instrumentos y mecanismos para el desarrollo regional empezaron a mostrar la participación de los niveles locales de gobierno, siguieron

existiendo programas sectoriales con impactos regionales que aun cuando convivían con los primeros fueron perdiendo paulatinamente su presencia como promotores únicos del desarrollo regional hasta desaparecer como tales dando paso definitivamente a esta nueva vertiente que tomaba fuerza día con día.

No obstante, la convivencia de estos programas sectoriales con programas, acciones e instrumentos que más adelante conformarían la política regional indican la indefinición en que se encontraba el desarrollo regional misma que fué superada hacia 1982 con el surgimiento, precisamente, de una Política y estrategia claras y objetivas para el proceso.

8.- El Desarrollo Regional de 1970 a 1982 a través de su Administración, refleja: Una Planeación y programación del proceso si bien incipientes, también adecuados, puesto que lograron traducirse en proyectos y acciones específicas; una Organización adecuada en la medida que se dieron avances para coordinar los factores y sectores que tuvieran injerencia en el desarrollo regional; una Dirección óptima reflejada en la consecución de los programas planeados; y una evaluación efectiva que provocó una constante mejoría en los mecanismos e instrumentos empleados a partir de entonces en la Administración del Desarrollo Regional.

Si en la etapa anterior el desarrollo regional pasó por una fase incierta, a partir de 1970 sus características son sobresalientes: se sentaron las bases para la construcción de políticas, estrategias, mecanismos e instrumentos más claros; permitió que la participación local trascendiera y paulatinamente se constituyera en el motor del proceso; dió pié a gobernar con más justicia y equidad; la atención al equilibrio y la armonía interregionales fué notoria; se promovieron gradualmente acciones para el bienestar integral intraregional y dió posibilidad de construir un modelo de desarrollo regional más fuerte y sólido que a futuro -el hoy- se corroboraría.

9.- Papel importante jugó el concepto de Región en este proceso. En el primer período (1930-1970), una "Región" tuvo figura y límites indistintos, dependiendo del alcance que tuviera el programa sectorial que se llevara a cabo y que se borraba o se ignoraba dependiendo de la dependencia responsable de ellos.

A partir de 1970, la región tuvo ya fronteras específicas y una figura única e indistinta: se identificó a cada entidad federativa con una región para fortalecer el sistema federal mexicano y para hacer más viable la puesta en marcha de los programas para el desarrollo regional. Con eso se condicionó de alguna manera al ejecutivo federal para que promoviera un desarrollo regional en todo el país y atendiera las necesidades de cada región/estado sin distinciones aparentes, puesto que con el manejo discrecional dado al presupuesto federal se favoreció en distintos grados a cada uno de los estados de la República.

10.- La creación e implantación del Sistema Nacional de Planeación Democrática sentó las bases que llevaron a construir una Política objetiva para impulsar el Desarrollo Regional en México.

Las disposiciones de la nueva Ley de Planeación, el surgimiento de los Sistemas Estatales de Planeación y la sobresaliente mención que se hace del proceso en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, confluyeron en el fortalecimiento de esa Política y confirman la prioridad que se daría a partir de entonces al Desarrollo Regional.

Asimismo, la determinación de instaurar el Ramo XXVI.- Desarrollo Regional en el Presupuesto de Egresos de la Federación, la constante mejoría que mostró el funcionamiento de los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal y el notable progreso que observaron los Convenios Unicos de Desarrollo, corroboran el carácter integral que se otorgaría al Desarrollo Regional instituido ya como Política de Gobierno.

11.- La puesta en operación del Programa Nacional de Solidaridad al nutrirse presupuestalmente del Ramo XXVI. Desarrollo Regional, vino a afinar el proceso al implantar estrategias diferenciales de administración y financiamiento para regiones evidentemente diferentes, estratificando las entidades federativas y municipios de acuerdo a sus niveles particulares de ingreso, de bienestar socioeconómico y sus índices de marginalidad, a partir de los cuales se promueven acciones preferenciales en grados distintos.

Otro hecho que incide positivamente en el mejoramiento de la Administración del Desarrollo Regional en México, es el establecimiento de estructuras financieras distintas para los programas manejados, dado que con ellas se indican las proporciones de recursos que cada nivel de gobierno y sectores beneficiados deben aportar en función del programa que se trate y de la existencia o no de Créditos, lo cual concreta el principio de corresponsabilidad entre los participantes del desarrollo regional.

12.- En el gobierno de Miguel de la Madrid, fuè evidente la convicción que se tuvo para impulsar el Desarrollo Regional en sí mismo, lo que se reflejó en el carácter integral con que se promovió; en los dos primeros años de la administración presidida por Carlos Salinas, sin embargo, se observa una intrascendencia real del proceso como tal, evidente en el retroceso que se muestra a nivel federal en los planteamientos relativos al desarrollo local. En este sentido, ha sobresalido más el Programa Nacional de Solidaridad que la propia Política en que se inserta y que lo financia, como lo es la Política Regional.

13.- La Planeación de la Administración del Desarrollo Regional de 1983 a 1990 muestra dos períodos: el primero que va hasta 1988 en la que esa fase dió grandes y sólidos pasos en el orden federal; estos valiosos avances de la planeación regional se tradujeron en una estructuración de políticas, estrategias y programas claros y objetivos. Y en el segundo, que comprende de 1989 a 1990, son

notorios los retrocesos que se dieron en esta fase respecto del anterior período; la planeación regional realizada en el orden federal careció de atención por parte de los organismos responsables, redundando en la ausencia de políticas y estrategias propias.

En el orden local, a lo largo de la etapa se hizo más evidente la incapacidad de las autoridades locales para articular e integrar planes y programas, hecho que es salvado con mayor participación federal en la materia.

En la fase de Organización trasciende el adecuado planteamiento de estrategias, funciones y responsabilidades para los participantes en el proceso de Desarrollo Regional, aunque la ejecución de estas no halla sido óptimo.

La Dirección de la Administración del Desarrollo Regional, al incluir en ella propiamente a la ejecución de programas y acciones, acusó una seria desviación al suplirse la incapacidad de las administraciones públicas locales con mayor presencia federal en las regiones; a pesar de ello, los resultados fueron alcanzados. Tal desviación, si bien tiene hondos raíces en la historia del país, encierra rasgos centralistas lo que repercute negativamente en el proceso de desarrollo regional.

A lo anterior, debemos añadir la ausencia de coordinación real entre los órdenes locales de gobierno provocado por el recelo político de no permitir que instancias públicas ajenas actúen y tengan injerencia en el desarrollo local.

La Evaluación efectuada resulta ser bastante positiva para el Desarrollo Regional, dado que evidentemente el proceso fué mejorando durante el período al incorporar nuevos mecanismos y estrategias que, a pesar de sus deficiencias, han permitido ir afinándolo.

14.- El análisis histórico, nos demuestra que es evidente que para el Desarrollo Regional existe una Política objetiva y clara desde 1982 que si bien ha sido relegada por la actual administración, ha derivado en estrategias, líneas de acción, mecanismos e instrumentos precisos que pueden permitir que el proceso adquiriera rasgos de justicia, equidad y racionalidad. Sin embargo, todo el potencial que encierran estas últimas no ha sido cabalmente utilizado, quedando amplios márgenes de actuación sin aprovechar, lo cual redundaría en la promoción limitada del desarrollo regional.

Esto es, que frente a la existencia de un marco normativo que posibilita el impulso de un desarrollo regional integral, encontramos una ausencia de voluntad política y capacidad administrativa que va en detrimento del propio proceso.

El centralismo presidencial (presidencialismo) acostumbró a las autoridades locales a actuar sólo hasta donde no contradijeran la autoridad central, limitando en consecuencia, su capacidad para construir vías alternas o complementarias de impulso al desarrollo regional.

15.- Con la institucionalización de la vida política, económica, social y administrativa del país en una serie de organismos públicos creados después del movimiento armado de 1910, la figura del Presidente de la República creció y se consolidó como el centro alrededor del cual girarían cada uno de los sectores y niveles de gobierno y del que, a partir de entonces, dependerían directamente las decisiones tendientes a promover el desarrollo nacional, sectorial y regional.

La Administración del Desarrollo Regional no quedó exenta de las influencias de este centralismo presidencial: el proceso estuvo -y sigue estando- subordinado a las decisiones del titular del ejecutivo federal, siendo un Desarrollo Regional centralizado en oposición al carácter descentralizado que debe impregnarle. Los

compromisos políticos del Presidente con los gobernantes o grupos de poder locales y su inclinación por desarrollar determinado sector de la economía nacional fueron fuertes condicionantes para estimular el Desarrollo Regional, provocando que este fuera desigual, desorganizado, disperso e injusto.

Esta característica es determinante en la etapa que va de 1930 a 1982 puesto que no existía una política regional definida y objetiva que regulara la actuación del Presidente de México en el proceso y que al surgir tal en 1982, obligó a éste último a moderar, o al menos a disimular evidentemente, su influencia en las regiones del país.

El centralismo económico y político personificado en el ejecutivo federal era quien señalaba qué programas de inversiones sectoriales habría que implementar en cuáles regiones.

Pero este fenómeno no es privativo del período que abarcó de 1930 a 1970 sino que fué muy característico de todos los gobiernos que dirigieron a la Nación hasta 1982. No obstante, debemos señalar que con el surgimiento de una política, estrategias y mecanismos específicos para el desarrollo regional en este último año, el centralismo empezó a dar cabida a los sectores y regiones/estado interesados en lograr su desarrollo y colaborar en la consecución del nacional, sin que ello signifique que esta misma política y sus consiguientes instrumentos limiten con determinación la libre actuación del Presidente de la República para definir las -incluso- acatarla y menos aún impidan su omnipotente presencia en cada una de las regiones de México.

Ahora bien, la creación de los Comités Promotores del Desarrollo Estatal y los Convenios Unicos de Coordinación junto con sus respectivas estrategias e instrumentos mismos que se fueron mejorando y afinando en los gobiernos de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari, condicionaron al Presidente de la

República a atender a cada una de las regiones/estado en las que se divide el país, lo cual es un avance importante para el proceso de Desarrollo Regional.

16.- El Desarrollo Regional en México acusa de una seria subordinación al presidencialismo y centralismo, como todas las acciones que la Administración Pública emprenda, debido a la presencia de tres factores básicos:

- a) compromisos e intereses políticos del titular del ejecutivo federal con las autoridades o grupos de poder locales que llevan a ignorar las políticas, normas y mecanismos establecidos para el proceso con objeto de responder a aquellos vínculos, provocando que el desarrollo regional responda en ocasiones exclusivamente a las fluctuaciones de esos compromisos;
- b) una postura sumisa de las autoridades locales -producto de lo anterior- que conduce a la ausencia de voluntad política en ellas a efecto de plantear modelos alternos al federal para promover el desarrollo regional o bien agotar todas las posibilidades que éste brinda; pero esa falta de voluntad es a su vez resultado del temor local para no contravenir las decisiones del centro presidencial, cerrando un círculo vicioso dañino para el desarrollo regional; y
- c) el manejo y control centralista del Presupuesto para el desarrollo regional redundando en un limitado margen de acción de las autoridades locales, mismo que se ve ampliado o reducido aún más en función de la afinidad política que guarden los gobernantes locales con el centro político, económico y administrativo de México.

17.- Durante la administración de Miguel de la Madrid, el fenómeno centralista o dicho de otra forma, el fenómeno presidencialista vió condicionada su presencia y control en el proceso de Desarrollo Regional por las mismas acciones descentralizadoras promovidas por el titular del Ejecutivo Federal, por los mecanismos que surgieron a raíz de la creación de la Ley de Planeación y del Sistema Nacional de Planeación Democrática y por los propios intereses regionales para participar en las tareas de crecimiento y bienestar

locales. El centralismo, con las acciones de descentralización se trasladó a los gobiernos estatales otorgándoles más facultades, recursos y poder de decisión a propósito del desarrollo regional. El centralismo se movió hacia los estados.

En virtud de la inestabilidad que vivió el Sistema Político Mexicano en julio de 1988 y con ella de la forma presidencialista de gobierno, en la administración de Carlos Salinas se recogieron las formas y fondos con los cuales ese presidencialismo se había manifestado en el desarrollo regional y que continuaron siendo aquellos compromisos y consideraciones políticas que rebasan incluso las disposiciones normativas establecidas a efecto de beneficiar estados/región con interés particular para el Presidente de la República y así para el Sistema Político Mexicano, sólo que en este lapso la forma se denomina Programa Nacional de Solidaridad.

18.- Uno de los resultados más sentidos por la Administración del Desarrollo Regional es, sin duda, la incapacidad de planeación y ejecución de los gobiernos estatales y municipales, provocado por la dependencia económica, administrativa y -sobre todo- política que han mostrado y continúan presentando respecto del Presidente de la República.

Esta dependencia, si no subordinación, impide la propuesta de proyectos alternos al federal, por lo que el desarrollo regional subsiste con medidas concebidas en éste último nivel y sin contrapesos efectivos en los ordenes locales de gobierno.

Lo anterior debe necesariamente conducir al fortalecimiento económico, administrativo y político de los ayuntamientos y de los gobiernos estatales para que: cuenten con mayores recursos captados y administrados por ellos mismos, lo cual nos remite al replanteamiento del actual Sistema de Coordinación Fiscal; mejoren y actualicen sus estructuras y técnicas de planeación, organización

y administraci3n que les permitan asumir un control m3s eficaz del desarrollo local; y fundamentalmente, definan por cuenta y responsabilidad propia el rumbo y la postura polittica que mejor responda a su idiosincracia y anhelos, que mayor dinamismo polittico imprima al proceso generado desde la regi3n y que m3s posibilidades abra para proponer alternativas particulares al desarrollo local, condiciones que nos llevan a cuestionar nuevamente el actual centralismo al que se sujeta el proceso que nos ocupa, que por ser un factor polittico, debe salvarse con mecanismos igualmente politticos que se sintetizan en dos t3rminos: la movilizaci3n y la democracia efectivas.

LA ADMINISTRACION DEL DESARROLLO
REGIONAL EN MEXICO. 1930-1990.

C O L O F O N

LA ADMINISTRACION DEL DESARROLLO REGIONAL EN MEXICO. 1930-1990.

C O L O F O N

Al concluir los estudios de Licenciatura, se afianzaron en nosotros dos ànimos: la convicciòn de servicio y la preocupaciòn por nuestro origen, mismos que nos llevaron a cuestionar còmo la federaciòn promovía el crecimiento econòmico y sobre todo el bienestar social en los estados y los municipios y la forma en que estos reaccionaban ante ello.

Hemos concluido parte del esfuerzo que busca responder a nuestra gran inquietud que và en el sentido de estudiar al Desarrollo Regional en Mèxico. La investigaciòn nos llevò a comprender cuàles han sido los mecanismos -formas- que han impulsado el proceso durante el periòdo así como la esencia -los fondos- que lo han impregnado, tomando en cuenta básicamente al presidencialismo y al centralismo.

Los resultados que se obtuvieron y las Tesis que se intentan demostrar las consideramos ùtiles en tanto que caracterizan la Administraciòn que ha tenido el desarrollo regional en un largo periòdo, por lo cual serà bastante provechoso para aquellos trabajos orientados a analizar el proceso.

Realizar la investigaciòn satisfizo nuestras inquietudes; permitiò argumentar supuestos y nos invitò a expresar Reflexiones en torno al desarrollo local. Personal y profesionalmente estamos, pues, satisfechos. Pero al mismo tiempo nos encontramos màs inquietos para continuar estudiando el proceso y proponer alternativas màs concretas. La realizaciòn del trabajo hizo que naturalmente surgieran nuevas inquietudes que en principio modificaron ligeramente su estructura original, pero que tambièn se han convertido en nuevos supuestos, en antítesis que redundaràn en otras investigaciones.

El hecho de convivir cotidianamente con la Administración del Desarrollo Regional que se practica en el nivel federal y con ello conocer de los mecanismos utilizados en los niveles locales, enriqueció sensiblemente nuestros planteamientos e inquietudes.

Todo se conjugó para hacer un análisis satisfactorio del Desarrollo Regional: interés profesional, experiencia laboral y vivencias personales. Todos incidieron; todos se reforzaron y seguirán presentes en nuestro ánimo para construir alternativas, para afinar modelos, para ejecutar acciones.

Esperamos que este trabajo sirva para afirmar nuestro compromiso con el Desarrollo Regional en México, puesto que ha servido para manifestar ideas, inquietudes y anhelos y ha sido marco ideal para que se exprese el Espíritu por la Raza.

LA ADMINISTRACION DEL DESARROLLO
REGIONAL EN MEXICO. 1930-1990.

B I B L I O G R A F I A

LA ADMINISTRACION DEL DESARROLLO REGIONAL EN MEXICO. 1930-1990.

B I B L I O G R A F I A

Barkin, David y King, Timothy; "Desarrollo Económico Regional: (énfoque por cuencas hidrologicas de México)"; Edit. Siglo XXI; México, 1986.

Bassols Batalla, Angel; "Geografía, Subdesarrollo y Marxismo"; Edit. Nuestro Tiempo; 4a. edición; México.

Bustamante Lemus, Carlos; "Urban Concentration and Policies for Decentralization in México (1976-1982)", Serie Cuadernos de Investigación; Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México; México, 1983.

Carpizo M., Jorge; "El Presidencialismo Mexicano"; Edit. Siglo XXI; 7a. edición; México, 1987.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD); "Seminario de Administración Regional en América Latina"; Edit. SIAP; Buenos Aires, Argentina, 1976.

Centro Nacional de Estudios Municipales; "El Municipio Mexicano", Tomo 2; Secretaría de Gobernación; México, 1985.

Cibotti, Ricardo y Sierra, Enrique; "El Sector Público en la Planificación del Desarrollo"; Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES); Edit. Siglo XXI; 14a. edición; México, 1988.

Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad; "El Combate a la Pobreza: Lineamientos programáticos"; Edit. El Nacional; 2a. edición; México, 1991.

Cordera, Rolando y Tello, Carlos; "Mèxico: La disputa por una Naciòn: perspectivas y opciones del desarrollo"; Edit. Siglo XXI; 7a. ediciòn; Mèxico, 1986.

Còrdova, Arnaldo; "La Política de Masas del Cardenismo"; Edit. ERA, Serie Popular No. 26, 9a. ediciòn; Mèxico, 1987.

Cosío Villegas, Daniel; "El Sistema Político Mexicano". Las posibilidades de cambio"; Edit. Joaquín Mortiz; 8a. ediciòn; Mèxico, 1975.

"Cuadernos de Renovaciòn Nacional"; Tomo II: Descentralizaciòn; Tomo III: Planeaciòn Democràtica; Tomo XV: Desarrollo Rural Integral; Tomo XVI: Política Social; Edit. Fondo de Cultura Econòmica; Mèxico, 1988.

Domínguez Alcahud y Monge, Jesualdo y González Paràs, José; "Desconcentraciòn, Descentralizaciòn y Divisiòn Territorial"; Serie Pràxis No. 32; Instituto Nacional de Administraciòn Pùblica; Mèxico, 1982.

Flores de la Peña, Horacio, et. alius.; "Bases para la Planeaciòn Econòmica y Social de Mèxico"; Edit. Siglo XXI; Mèxico, 1968.

Gaceta Mexicana de Administraciòn Pùblica Estatal y Municipal, No. 10-11, Abril-Septiembre; "La Vertiente Regional de Planeaciòn"; Instituto Nacional de Administraciòn Pùblica; Mèxico, 1984.

Gaceta Mexicana de Administraciòn Pùblica Estatal y Municipal, No. 20-21, Octubre 1985-Marzo 1986; "Descentralizaciòn Política y Administrativa"; Instituto Nacional de Administraciòn Pùblica; Mèxico, 1986.

González, Luis (coordinador); "Historia de la Revoluciòn Mexicana", Tomo 15: Los días del Presidente Càrdenas (1934-1940); Edit. El

Colegio de Mèxico; Mèxico, 1981.

González Pedrero, Enrique; "La Cuerda Floja"; Edit. Fondo de Cultura Económica; 1a. edición; Mèxico, 1987.

González Pedrero, Enrique; "La Riqueza de la Pobreza", (apuntes para un modelo mexicano de desarrollo); Edit. Joaquín Mortiz, Cuadernos; 1a. edición; Mèxico, 1979.

González Pedrero, Enrique; "Una Democràcia de carne y hueso"; Edit. Oceàno; 1a. edición; Mèxico, 1987.

González Salazar, Gloria; "Aspectos recientes del Desarrollo social en Mèxico"; Universidad Nacional Autònoma de Mèxico; Mèxico, 1983.

Hojman A., David; "Desarrollo Regional y Planificaciòn Regional"; Universidad Central de Venezuela; Caracas, 1974.

Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IEPES). Consejo Consultivo. Reuniòn sobre "Descentralizaciòn"; Distrito Federal, 28 de Marzo de 1988; Partido Revolucionario Institucional; Mèxico, 1988.

Instituto Latinoamericano de Planificaciòn Económica y Social (ILPES); "Discusiones sobre Planificaciòn". Informe de un Seminario (Santiago de Chile 6 al 14 de Julio de 1965); Edit. Siglo XXI; 16a. edición; Mèxico, 1985.

Kostrowicki, J.; "Un Concepto Clave: Organizaciòn Espacial"; trad. de Elizabeth Holt; Serie Divulgaciòn Ideològica No. 5; Instituto de Geografía, Universidad Nacional Autònoma de Mèxico; Mèxico, 1986.

Krauze, Enrique; "Por una Democràcia sin Adjetivos"; Edit. Joaquín Mortiz-Planeta; 1a. edición; Mèxico, 1986.

Madrid H., Miguel de la; "Planeación Democrática"; Instituto Nacional de Administración Pública; México, 1983.

Madrid H., Miguel de la; Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988; Presidencia de la República; México.

Madrid H., Miguel de la (presentación); "31 Experiencias de Desarrollo Regional"; Secretaría de Programación y Presupuesto-Secretaría de Educación Pública; México, 1985.

Martínez, Osvaldo y Paz, Pedro, et. alius.; "Hacia una propuesta de Desarrollo para América Latina"; Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México; México, 1989.

Martínez Silva, Mario (coordinador); Diccionario de Política y Administración Pública, 3 Tomos; Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. México.

Padua, Jorge y Vanneph, Alain (compiladores); "Poder Local, Poder Regional"; El Colegio de México-Centre d'Etudes Mexicaines et Centramericaines; México, 1988.

Palacios, Juan José; "La Política Regional en México. 1970-1982"; Universidad de Guadalajara; 1a. edición; México, 1989.

Partido Revolucionario Institucional; "Los Retos y las Perspectivas de la Nación"; México, Agosto de 1987.

"Procesos de Descentralización en España y México"; Serie Práxis No. 75; Instituto Nacional de Administración Pública; México, 1986.

Salinas de Gortari, Carlos; "Discursos de Campaña", Varios Tomos; Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IEPES), Partido Revolucionario Institucional; México, 1987-1988.

Salinas de Gortari, Carlos; "Discursos de Precampaña", Varios Tomos; Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IEPES), Partido Revolucionario Institucional; México, 1987.

Salinas de Gortari, Carlos; "El Reto"; Edit. Diana; México, 1988.

Salinas de Gortari, Carlos; "La Descentralización, una de las vertientes de la Política Moderna"; Reunión del Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IEPES) del Partido Revolucionario Institucional; Discurso pronunciado el 18 de enero de 1988 en Aguascalientes, Ags.; Discursos de campaña; México, 1988.

Salinas de Gortari, Carlos; "México, por un futuro mejor"; Discursos de Precampaña, 4 de Octubre-6 de Noviembre de 1987; Partido Revolucionario Institucional; México, 1988.

Salinas de Gortari, Carlos; Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994; Presidencia de la República; México, 1989.

Secretaría de Programación y Presupuesto; "Antología de la Planeación en México 1917-1985", 18 Tomos; Edit. Spp-Fondo de Cultura Económica; México, 1985.

Secretaría de Programación y Presupuesto; "México: Desarrollo Regional y Descentralización de la Vida Nacional. Experiencias del Cambio Estructural 1983-1988"; Sria. de Programación y Presupuesto; México, 1988.

Solis, Leopoldo; "Planes de Desarrollo Económico y Social en México"; Edit. SEP-Diana No. 215; México, 1980.

Stóhr, Walter B.; "El Desarrollo Regional en América Latina"; Edit. SIAP; Buenos Aires, Argentina, 1972.

Tamayo, Ma. del Carmen; "Coordinación Intergubernamental para la Planeación del Desarrollo Regional y del Fortalecimiento Municipal"; Tesis de Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública (Especialidad en Administración Pública); Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México; México, 1986.

Zapata, Francisco; "Enclaves y Polos de Desarrollo en México", notas para discusión; Serie Documentos de Trabajo; Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México; México, 1985.

HEMEROGRAFIA

DIARIOS OFICIALES.

Diario Oficial de la Federación; "Ley sobre Planeación General de la República"; 12 de Julio de 1930.

Diario Oficial de la Federación; "Acuerdo que dispone que la Comisión de Inversiones dependerá directamente del Presidente de la República"; 29 de Octubre de 1954.

Diario Oficial de la Federación; "Ley de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos"; 24 de Diciembre de 1958.

Diario Oficial de la Federación; "Acuerdo Presidencial a las Secretarías y Departamentos de Estado para acelerar el Desarrollo Económico del País con base en criterios de Planeación Integral"; 7 de Julio de 1961.

Diario Oficial de la Federación; "Acuerdo Presidencial para crear la Comisión Intersecretarial"; 10. de Marzo de 1962.

Diario Oficial de la Federación; "Acuerdo de Programación de Inversiones Federales por Entidad Federativa"; 29 de Mayo de 1974.

Diario Oficial de la Federación; "Decreto por el que se crean los Comités Promotores del Desarrollo Socio-Económico de los Estados de Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Puebla, Quintana Roo, Tamaulipas y Veracruz"; 28 de Enero de 1975.

Diario Oficial de la Federación; "Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Desarrollo Regional"; 28 de Enero de 1975.

Diario Oficial de la Federación; "Acuerdo por el que el Ejecutivo celebrará Convenios Unicos de Coordinación con los ejecutivos estatales"; 6 de Diciembre de 1976.

Diario Oficial de la Federación; "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal"; 29 de Diciembre de 1976.

Diario Oficial de la Federación; "Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo Urbano conforme al cual el gobierno federal participará en el ordenamiento y regulación de los asentamientos humanos en el país"; 19 de Mayo de 1978.

Diario Oficial de la Federación; "Programa de Estimulos para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales"; 2 de febrero de 1979.

Diario Oficial de la Federación; "Decreto por el que se aprueba el Plan Global de Desarrollo 1980-1982"; 17 de Abril de 1980.

Diario Oficial de la Federación; "Decreto que crea los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal en cada Entidad Federativa"; 13 de Febrero de 1981.

Diario Oficial de la Federación; "Ley de Planeación"; 5 de Enero de 1983.

Diario Oficial de la Federación; "Decreto por el que se Reforman y Adicionan los Artículos 16, 25, 26, 27 fracciones XIX y XX; 28, 73, fracciones XXIX-D, XXIX-E y XXIX-F de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"; 3 de Febrero de 1983.

Diario Oficial de la Federación; "Decreto por el que se Reforma el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"; 3 de Febrero de 1983.

Diario Oficial de la Federación; "Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988"; 31 de Mayo de 1983.

Diario Oficial de la Federación; "Decreto por el que las Dependencias y Entidades procederán a elaborar un Programa de Descentralización Administrativa que asegure el Avance en dicho proceso"; 18 de Junio de 1984.

Diario Oficial de la Federación; "Acuerdo por el que se crea la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad como Organo de Coordinación y Definición de las Políticas, Estrategias y Acciones que en el ámbito de la Administración Pública se emprendan"; 6 de Diciembre de 1988.

Diario Oficial de la Federación; "Manual de Organización General de la Secretaría de Programación y Presupuesto"; 2 de Octubre de 1989.

OTRAS PUBLICACIONES.

"Estrategia"; Revista de Análisis Político; Publicación Bimestral; Año X, Vól. 4, No. 58, Julio-Agosto de 1984; "Perfil Regional de México"; Director: Aguilar M., Alfonso, et alius.

"Momento Económico"; Revista de Información y Análisis de la Coyuntura Mexicana; Publicación Mensual del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México; Número 9; México, 1984.

LEYES, MANUALES Y PROGRAMAS.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Edit. Trillas; México, 1985.

"Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal"; Presidencia de la República; Enero de 1985.

Manual Unico de Operación de los Programas de Desarrollo Regional; Subsecretaría de Programación y Presupuesto de Desarrollo Social y Regional; Secretaría de Programación y Presupuesto; Años de 1986, 1987 y 1989.

Manual Unico de Operación de los Programas de Desarrollo Regional; Subsecretaría de Programación y Presupuesto de Desarrollo Social y Regional; Secretaría de Programación y Presupuesto; Anexo de los Programas Regionales de Empleo; Años de 1984 y 1987.

Programa de Solidaridad: Manual de Operación; Secretaría de Programación y Presupuesto; México, Enero de 1990.

Programa Nacional de Solidaridad: Manual Unico de Operación; Secretaría de Programación y Presupuesto; México, 1991.