

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE ECONOMIA

"DESCENTRALIZACION Y DESARROLLO REGIONAL EN
MEXICO"

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN ECONOMIA

P R E S E N T A
FERNANDO DEL VILLAR MORENO

CIUDAD UNIVERSITARIA.

1988.



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.

I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION	2
CAPITULO I ANTECEDENTES DEL DESARROLLO REGIONAL DE MEXICO	8
1. 1917-1946: Consolidación de la Revolución Mexicana y formación de las instituciones nacionales.	21
1.1 Reconstrucción económica.	22
1.2 Fundación de instituciones políticas, económicas y sociales modernas.	24
1.3 Planes Sexenales 1934-1946.	27
2. 1946-1970: Proceso de industrialización y desarrollo por cuencas hidrológicas.	34
2.1 Instrumentos de programación y control de la inversión pública.	36
2.2 Fomento económico regional: cuencas hidrológicas; Programa Nacional Fronterizo y descentralización industrial.	38
3. 1970-1982: Hacia una política de desarrollo regional.	45
3.1 Reorientación de la política económica y creación de instancias e instrumentos para el desarrollo regional.	48
3.2 Plan Global de Desarrollo y coordinación de acciones entre la Federación y los gobiernos estatales.	57
CAPITULO II REFORMAS AL CONTENIDO ECONOMICO DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.	80
1. Expresión de la crisis y la renovación nacional.	81
2. Combate a la manifestación y a las causas de la crisis.	84
3. Reformas a los principios normativos del desarrollo económico y social de México.	88
3.1 Ley de Planeación.	93
3.2 Sistema Nacional de Planeación Democrática.	99

CAPITULO III	1982-1988: NUEVAS BASES DEL DESARROLLO REGIONAL EN MEXICO. DESCENTRALIZACION Y POLITICA REGIONAL.	111
1.	El centralismo: obstáculo al desarrollo.	112
2.	Descentralización de la vida nacional: -- eje articulador y transformador de la sociedad.	116
2.1	Avances en la descentralización para fortalecer la vida institucional.	122
3.	La política regional en el Plan Nacional de Desarrollo.	125
3.1	Estrategia de desarrollo para el cambio estructural.	126
3.2	Los contenidos de la política regional.	133
4.	Reforma municipal.	141
5.	Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal.	148
5.1	Resultados de la ejecución del Programa.	151
CAPITULO IV.	LOS INSTRUMENTOS PARA LA PLANEACION DEL DESARROLLO REGIONAL EN MEXICO.	167
1.	El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988- (PND).	168
2.	Convenio Unico de Desarrollo (CUD).	172
2.1	Coordinación de acciones e inversiones.	175
2.2	Programas de Desarrollo Regional - - (PDR).	183
3.	Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE).	186
3.1	Planes Estatales de Desarrollo.	191
3.2	Programación-presupuestación de la inversión regional.	194
4.	Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM).	197

CAPITULO V.	FORTALECIMIENTO DE LAS ECONOMIAS REGIONALES Y ESTATALES.	206
1.	Programas Regionales Estratégicos.	208
1.1	Frontera Norte.	209
1.2	Mar de Cortés.	223
1.3	Sureste.	241
1.4	Zona Metropolitana de la Ciudad de México y Región Centro.	267
1.5	Zonas Aridas.	296
1.6	Planes Estatales de Desarrollo de la Región Occidente-Pacífico.	311
CONCLUSIONES		331
BIBLIOGRAFIA GENERAL		
ANEXOS		

Introducción.

El desarrollo regional y urbano de México ha constituido una preocupación permanente de los gobiernos de la Revolución de 1910. Desde los años veintes, gradualmente atendieron las necesidades sociales de la población y aprovecharon las potencialidades productivas regionales. Fue un esfuerzo de varias generaciones de mexicanos que durante más de siete décadas construyeron una importante infraestructura económica y social en los estados y municipios del país, y las condiciones para hacer realidad una mayor y más vigorosa vida institucional y democrática.

Sin embargo, es necesario reconocer que no lograron revertir el proceso de concentración y centralización demográfica, política, económica y social en México. En los últimos años, ante un reclamo nacional para detener ese proceso, el Gobierno de la República realizó enormes esfuerzos para poner en práctica una política de descentralización de la vida nacional.

Para ello, definió una estrategia de desarrollo orientada a redistribuir el poder político, transfiriendo competencias entre niveles de gobierno, apoyando el redespliegue territorial de la economía para lograr su mayor eficiencia y poniendo en práctica nuevas formas de participación social en las tareas del desarrollo nacional.

Por ello, el propósito central del trabajo radica en mostrar que la estrategia de descentralización y la política de desarrollo regional puesta en marcha en estos años, tuvo como finalidad sentar bases duraderas para la renovación y la modernización del gobierno y de la sociedad, impulsando el desarrollo integral de las regiones, los estados y municipios de México.

El trabajo consiste en una descripción sistemática de los elementos fundamentales que dieron contenido a la política de desarrollo regional. Se otorga particular énfasis al funcionamiento de los mecanismos e instrumentos utilizados para llevarla a la práctica y se señalan algunos de los resultados más sobresalientes. El diseño de la política tanto como su operación, han merecido especial atención. Otro aspecto que se quiso destacar fue el relativo a los rasgos que la distinguen y la diferencian de otras experiencias.

Se cumplen así dos propósitos. Primero, reiterar que la política puesta en marcha en el sexenio 1982-1988 para impulsar el desarrollo regional, está vinculada a las experiencias que se tuvieron en el pasado. Segundo, mostrar que por aproximaciones sucesivas, se alcanzó la estructuración de una política orgánicamente congruente con el propósito de lograr partes más fuertes del todo nacional y, finalmente, subrayar que esos avances constituyen el sustento para reproducir el proceso en etapas subsi-

guientes.

El análisis del tema se realiza en dos apartados y cinco capítulos. El primero comprende el capítulo de antecedentes y el correspondiente a las reformas a los contenidos económicos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual fundamenta y enmarca las tareas del desarrollo regional en la coyuntura económica del país. El segundo abarca los capítulos tres, cuatro y cinco, donde se exponen las bases estructurales, alcance y operación de la política regional.

El trabajo se inicia con la presentación de los antecedentes más relevantes del proceso de desarrollo regional en México, analizando las formas que ha adoptado la política regional durante los últimos sesenta y cinco años. En este largo período se distinguen cuatro grandes etapas: la creación de organismos e instituciones para promover el desarrollo; los planes senales del Partido Nacional Revolucionario; el impulso al proceso de industrialización y, por último, la política de desarrollo regional orientada a establecer nuevos equilibrios territoriales en el país.

El segundo capítulo incluye los aspectos económicos, políticos y sociales relevantes en el país al inicio del gobierno del Presidente Miguel de la Madrid. Se incluyen las principales

modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de diciembre de 1982, promovidas con la finalidad de establecer los nuevos principios que orientan el desarrollo, la rectoría del Estado y la economía mixta; también se menciona en este capítulo la importancia de la Ley de Planeación y el establecimiento de las bases para el funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

En el tercer capítulo, se reseñan los aspectos más importantes de las formas e instrumentos utilizados por el gobierno federal para llevar a cabo la estrategia de descentralización de la vida nacional y el fortalecimiento del Pacto Federal a través de una constante revitalización del municipio, utilizando los beneficios que le otorga la actual Reforma Municipal, y la importancia y contenido de la puesta en marcha del Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal y la promoción del desarrollo nacional mediante la relocalización de la actividad económica y el impulso a las ciudades medias.

El análisis de los principales instrumentos utilizados para promover el desarrollo regional por el gobierno federal se presenta en el capítulo cuarto. Se analizan los principales aspectos del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, del Convenio Unico de Desarrollo, y de los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal y Municipal.

Por otra parte, en el capítulo quinto, se presentan brevemente los contenidos de una de las vertientes de la política regional mediante la cual se apoyó el fortalecimiento de las economías regionales y estatales, así como los elementos sustantivos de los Programas Regionales Estratégicos del Mar de Cortés, Sureste, Zonas Áridas, Frontera Norte, Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro y los planes de desarrollo de los estados de la región Occidente-Pacífico.

Por último, el capítulo dedicado a conclusiones se integra con los principales resultados de la investigación, incluyendo algunas consideraciones que por su importancia permiten apoyar el fortalecimiento y la profundización del proceso de descentralización y la política de desarrollo regional como elementos que inciden en forma dinámica en la lucha para abatir la desigualdad económica y social en el territorio nacional y contribuyen a lograr la renovación y la modernización nacional.

Se incluye asimismo una relación de la bibliografía. El apartado correspondiente a Anexos contiene la información estadística de auxilio que se utilizó.

CAPITULO I ANTECEDENTES DEL DESARROLLO REGIONAL
DE MEXICO

CAPITULO I ANTECEDENTES DEL DESARROLLO REGIONAL EN MEXICO

Con la promulgación de la Constitución de 1917 quedan garantizados los principios fundamentales de la Revolución Mexicana, última revolución democrática burguesa y primera revolución social y popular del siglo XX. En la carta constitucional se incorporan también, las reivindicaciones políticas alcanzadas en las revoluciones de Independencia y la Reforma.^{1/} A partir de esa fecha un nuevo ciclo de luchas sociales se abre para el país, caracterizado por un intenso movimiento transformador de la economía, la política y la sociedad. Rasgo distintivo de este proceso permanente de cambio, congruente con la orientación democrática que persigue, es la activa participación de los diversos grupos que integran la nación en las tareas que se emprenden para atender sus reclamos y dar solución a sus necesidades.

La organización social que emerge de la Revolución de 1910, se sustenta en los contenidos históricos, jurídicos y programáticos de la Constitución de 1917. Así, sobre las bases de soberanía nacional y popular, república representativa, democrática y federal, con división de poderes e integrada por estados autónomos y municipios libres, se conforma el nuevo Estado mexicano. Al incluir las demandas populares y regionales propuestas en el curso de la lucha armada, el pacto común votado por

la asamblea soberana de Querétaro define el proyecto del país al que aspira la República. Con ello se trazan los grandes lineamientos que orientarán la acción pública y se precisan los compromisos con el pueblo al que se sujetarán los futuros gobiernos.

De esta forma, el texto constitucional refleja los intereses generales de la nación y los específicos que surgen de las diversas regiones del país, como resultado de su propio desarrollo. En el norte los revolucionarios se agruparon centralmente en torno a los principios del liberalismo y la democracia, en el centro y sur de México demandaron la tierra para quienes la trabajan, en el sureste ensayaron y propusieron la intervención del Estado como promotor y rector del desarrollo.^{2/} Son visiones distintas pero unidas frente al común denominador de injusticia y desigualdad que privó desde la colonia y que acentuó la dictadura porfirista.

Estos enfoques innovadores, han hecho trascendente al proyecto nacional. En la Constitución de 1917 destaca el concepto de propiedad, los derechos sociales y la atribución al Estado de funciones económicas decisivas. Con estos preceptos queda instituida una nueva concepción de los fines del Estado moderno. En base a ella, se condiciona la propiedad privada al interés público, promueve la defensa de la soberanía y la identidad nacional, establece el mandato para crear las condiciones que ha

gan efectiva la libertad y la justicia, sienta las bases de -- una economía mixta, garantiza los derechos de obreros y campesinos y se asigna a la nación el dominio de los recursos naturales. 3/

Las bases de la sociedad y la economía del México moderno habían quedado claramente delineados en el articulado de la Constitución de 1917. Se estableció igualmente el rumbo y las condicionantes del cambio social. De esta manera quedaba legalmente responsabilizado el Estado mexicano a intervenir en la conducción y fomento del desarrollo económico, como la fórmula para encauzar por la vía institucional las demandas sociales - que dieron origen al movimiento armado de 1910. Estaba abierto, en oposición al régimen porfirista destruido, el camino hacia un desarrollo social integral del territorio nacional.

Desde esa época dió principio en México la búsqueda institucional por sistematizar, ordenar y articular la acción de los sectores público, social y privado para impulsar los cambios de fondo que la diversidad del país ha exigido en cada momento de su desarrollo contemporáneo.

Superada la etapa armada de la Revolución, México emprende un vasto proceso de reconstrucción del país y de consolidación de los principios revolucionarios. Corresponde a este periodo de la lucha social la creación de instituciones, instrumentos, me

canismos y el establecimiento de políticas que le imprimen - -
viabilidad al proyecto nacional. Son momentos en los que las ideas
pasan a la práctica y se confrontan con la realidad, 4/
La acción de gobierno se orienta a propiciar la promoción eco-
nómica directa, apoyar la configuración de una nueva estructu-
ra productiva, sentar las bases para impulsar la conformación_
del mercado nacional, alentar el aprovechamiento racional de -
los grandes recursos naturales inexplorados, así como organi-
zar la energía y la participación social en las tareas del mo-
derno desarrollo. 5/

La nueva estrategia del desarrollo económico y social puesta -
en marcha por la Revolución, enfrentó las marcadas desigualda-
des regionales y la preeminencia de la Ciudad de México como -
el principal mercado y núcleo urbano del país, además de ser -
la residencia indiscutida del poder político y administrativo_
de México.

Este patrón de crecimiento, gestado desde la Colonia, y adoptado
de esencialmente en el porfiriato, circunscribió la actividad
productiva fundamental a los intereses del mercado mundial, li
mitando la expansión y diversificación de la base económica y,
consecuentemente, el desarrollo regional. Mantuvo asimismo la
dispersión territorial de la población, eminentemente rural, -
y privilegió la urbanización de un reducido número de comuni-
dades. 6/

Datan de estos tiempos la fuerte tendencia que centraliza la vida nacional en la capital de la República. A pesar de los esfuerzos hasta ahora acometidos por revertir el fenómeno, subsisten inercias y resistencias insuperadas, así como complejos obstáculos en el ámbito de la organización de la sociedad civil contemporánea.^{7/} Su definitiva erradicación implicará necesariamente su consciente movilización y una mayor democratización del país.

Ante esas circunstancias la ejecución de la política económica establecida por los primeros gobiernos revolucionarios, si bien no plantea de modo explícito un acabado enfoque regional del desarrollo,^{8/} se propuso impulsar el crecimiento de regiones y entidades federativas. Las acciones se dirigieron al aprovechamiento de las potencialidades productivas de los estados y regiones estratégicas de interés nacional, así como a estimular su integración al desarrollo general del país. Con ese objetivo los recursos de inversión y gasto público, principalmente del Gobierno Federal, se han destinado a promover las obras de infraestructura económica y social requeridas.

Por ello puede afirmarse que desde esa época y dadas las tendencias concentradoras de la vida política, económica y social heredadas, el desarrollo regional ha constituido una permanente preocupación de los gobiernos emanados de la Revolución.^{9/} Sin embargo conviene reiterar que las acciones emprendidas con

ese propósito, se realizaron al margen de un proceso de planeación. Asimismo, se llevaron a cabo aisladamente, sin una visión de conjunto, muchas de ellas impuestas por las condiciones prevalecientes en los mercados internacionales y las coyunturas económicas internas.

Debe reconocerse también que, a pesar de los esfuerzos por acceder a un desarrollo equilibrado sectorial y espacialmente, en México prevaleció en esencia una dinámica concentradora y centralizadora que ya ha agotado sus posibilidades. Este proceso que aún opone resistencia permitié no obstante, construir un país moderno. Ello ha significado multiplicar la riqueza, acelerar el crecimiento económico y el desarrollo social, diversificar las actividades y crear nuevos centros productivos. 10/

Resulta evidente que la promoción del desarrollo regional en el país se ha realizado mediante un conjunto discontinuo y heterógeno de experiencias, como resultado de la acción deliberada del Estado mexicano durante las distintas administraciones de gobierno, posteriores al movimiento armado de 1910. La evolución de esta práctica ha permitido paulatinamente sistematizar el diseño de técnicas y procedimientos para su mejor aplicación, así como la formulación de una política regional con sus correspondientes instrumentos jurídicos, programáticos, financieros y administrativos.

Es igualmente claro que las acciones tendientes a propiciar el desarrollo en las diversas regiones del país y la gradual definición de una coherente política regional, están asociadas tanto a la instrumentación de la política económica y social, como a los intermitentes esfuerzos que en materia de planeación han desplegado los gobiernos constitucionales, para avanzar en el cumplimiento del proyecto nacional. En este marco de referencia, el análisis de las formas que ha adoptado el desarrollo regional en más de setenta años, a partir de la promulgación de la Constitución vigente, permite distinguir cuando menos cuatro grandes momentos diferenciados: 11/

El primero abarca los años de 1917 - a 1946. Son tiempos de elaboración del marco jurídico del país, reconstrucción económica, formación de las instituciones nacionales, afirmación del nuevo Estado mexicano como rector de la economía y el de los grandes movimientos populares que transformarían a la nación. Destacan centralmente los procesos de lucha contra el analfabetismo y la difusión cultural, la unificación de los revolucionarios, el reparto agrario y la expropiación petrolera. Surgen también en estos años los primeros intentos por apoyar la modernización del proyecto de desarrollo con los instrumentos de la planeación.

La obra material e institucional impulsada se traduce en la

construcción de infraestructura hidráulica para fines agrícolas y de generación de energía eléctrica, comunicaciones y -- transportes, mejoramiento urbano, educación y salud. Es relevante la reorganización del sistema bancario y educativo, la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), la expedición de la Ley del Trabajo y la formulación de los Planes Sexenales. La movilización y participación social de campesinos y obreros se canaliza a través de organismos como la Confederación Nacional Campesina (CNC) y la Confederación de Trabajadores de México (CTM).

Quedaban sentadas las bases de la modernización económica y se daba inicio al cumplimiento de las principales metas de la Revolución. Como consecuencia de los efectos de la gran depresión mundial de 1929, comenzó un amplio proceso de reorientación de la economía, integración del mercado nacional y de incorporación de las regiones de México a los beneficios del desarrollo. Se transitaba rápidamente de país agrícola y rural atrasado a país industrial y urbano moderno, condición indispensable para elevar el nivel de vida de las grandes mayorías.

El segundo momento comprende más de dos décadas, de 1946 a -- 1970, durante las cuales los esfuerzos nacionales y la acción gubernamental se orientan al fortalecimiento y consolidación de una moderna economía urbano-industrial. Los cambios radi-

cales en la estructura económica y social iniciados en la fase anterior, sustentan el proceso de despegue y crecimiento económico sostenido que observa el país. El auge económico experimentado se inscribe en el marco de la firme aplicación de las políticas de sustitución de importaciones y de desarrollo regional. Estas se impulsan mediante la ejecución de proyectos por cuencas hidrológicas, y a través de la instrumentación de acciones de descentralización de la actividad industrial en el territorio nacional.

A partir de estos años se da una decidida y creciente utilización de los instrumentos de la planeación. La expansión y complejidad de la economía exigen mejorar los mecanismos de intervención directa del Estado para propiciar una adecuada asignación de los recursos públicos de inversión y fomento del desarrollo. Corresponde a este periodo la conformación del mercado interno como el principal motor del crecimiento económico y la conversión del sector industrial como el más dinámico del aparato productivo. El avance industrial y poblacional se concentra, no obstante, en el Valle de México, las ciudades de Monterrey, Guadalajara y Puebla, así como en algunas otras de la frontera norte de México.

Los sexenios que van de 1970 a 1982, integran el tercer momento. En ese lapso las acciones de desarrollo regional adquieren sustancial importancia en el conjunto de la política eco-

nómica del Estado mexicano. Su trascendencia radica en que cobran sucesivamente el carácter de ejes del desarrollo. Este salto en la formulación de la estrategia económica, es resultado de los cambios operados en la concepción del crecimiento de la economía.

Se reconocía en forma expresa el agotamiento definitivo del patrón de desarrollo basado en la sustitución de importaciones y el aumento acelerado del producto nacional. Si bien el modelo había coadyuvado a la creación de riqueza, provocó la concentración del ingreso, la marginación de numerosos grupos sociales y generó fuertes desequilibrios sectoriales y geográficos. Era urgente por tanto corregirlos y disminuir los rezagos sociales, lo que implicó profundizar las acciones de desarrollo rural y regional e incrementar la oferta de empleo mediante una política de redistribución del ingreso con amplia cobertura.

Corresponde a este periodo la promoción de nuevos programas regionales y la creación de las instituciones para llevarlos a cabo. Resalta el proceso de reformas administrativas del sector público federal. Se instituyen también instancias e instrumentos de promoción y planeación del desarrollo regional. Entre otros destacan los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico (COPRODES), el Convenio Unico de Coordinación (CUC), la elaboración de planes sectoriales y estatales, y la

formulación del Plan Global de Desarrollo (PGD) que asigna -- un capítulo relativo a la política regional y de desarrollo urbano, así como la integración progresiva del Sistema Nacional de Planeación (SNP). Razogo distintivo de estos años es la redefinición del federalismo y la instrumentación de acciones para el fortalecimiento municipal.

Durante esta etapa del desarrollo económico de México, prevalecen condiciones internacionales extremadamente adversas. Internamente se caracteriza por la existencia de fuertes presiones inflacionarias y tendencias hacia el estancamiento económico, así como por la ejecución de una política expansiva del gasto público financiado con elevados y crecientes recursos externos. Al fin del periodo, petrolizada la economía, el país se sumerge en un agudo proceso inflacionario y se precipita hacia una crisis de pagos internacionales y de endeudamiento externo. Como alternativa para remontar la crisis se decide la nacionalización del sistema bancario privado.

El periodo sexenal 1982-1988, cuarto momento en la periodización del desarrollo regional aquí propuesta, coincide con la vigencia del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. El análisis correspondiente constituye la parte medular del presente trabajo y su descripción forma parte de los restantes capítulos de esta tesis.

La política de desarrollo regional puesta en marcha por la administración del Presidente Miguel de la Madrid, se enmarca - en el proceso de institucionalización de la planeación. Se - inscribe asimismo en una estrategia de política económica - - que, frente a la peor crisis de la época contemporánea, se -- propuso simultáneamente: reordenar la economía e iniciar, sobre nuevas y sólidas bases y en una perspectiva de largo plazo, los cambios de fondo en el aparato productivo para superar con efectividad las insuficiencias y desequilibrios fundamentales de la compleja estructura económica del país. En resumen, la nueva estrategia de desarrollo social implicaba combatir las manifestaciones y las raíces de la crisis.

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (PND), señala con toda claridad al proceso de descentralización de la vida nacional como el ordenamiento político más relevante para impulsar los cambios estructurales que la comunidad demanda. Por sus contenidos y efectos en la estructura de la sociedad civil, - es en sí misma una estrategia de desarrollo. La descentralización tiene como principal instrumento para su ejecución a - la política de desarrollo regional, la cual se orienta al cumplimiento de tres grandes objetivos: desarrollo estatal integral, fortalecimiento municipal y reordenamiento de la actividad económica en el territorio nacional.

La crisis aumentó las dificultades para dar cumplimiento a --

esos objetivos. Sin embargo se han logrado avances importantes. Ello permitirá que en el futuro los estados y las regiones sean las puntas de lanza del desarrollo. Ha sido necesario para ello promover un vasto proceso de cambios legislativos y administrativos en el ámbito federal, así como el establecimiento de nuevas formas de coordinación entre la Federación, los estados y los municipios.

Con base en la experiencia acumulada se ha logrado también mejorar los principales instrumentos y mecanismos de apoyo para impulsar la política de desarrollo regional. Consecuentemente se ha fortalecido el Convenio Unico de Desarrollo - - (CUD), superado el funcionamiento de los Comités de Planeación para el Desarrollo en los estados (COPLADE), consolidado los Programas de Desarrollo Regional (PDR) y se han elaborado y puesto en ejecución los Programas Regionales Estratégicos - y Planes Estatales de Desarrollo. Asimismo, se ha logrado intensificar la participación social en las tareas del desarrollo, como resultado de una nueva práctica de concertación y compromisos con los grupos sociales de estados y regiones.

Transcurridos más de siete décadas después de iniciarse un crecimiento económico y social basado en los principios de la Revolución Mexicana, el desarrollo regional es ya parte integrante de la estrategia económica del país. Este rango alcanzado tiene mayor significación si se considera que, a partir

de la última etapa de nuestro análisis, el desarrollo regional como política del Estado mexicano es también un elemento fundamental para el cambio social. Como instrumento de la estrategia económica, la política de desarrollo regional cuenta con sus propios objetivos y metas, campo de acción, instancias y mecanismos de programación y ejecución. En los próximos años su aplicación propiciará el fortalecimiento orgánico de sus contenidos y tenderá a involucrarse más al grupo de políticas y técnicas empleadas en la conducción del desarrollo económico del país.

Es necesario subrayar que esta evolución del desarrollo regional recorrió largas etapas en las que, por imperativos históricos, quedó sujeto a la concepción centralista del desarrollo. Sin embargo aun cuando se aplicaron con mayor énfasis las tesis centralizadoras, el federalismo continuó prevaleciendo como decisión y voluntad política de la nación. Igualmente se mantuvo la conciencia sobre las especificidades de estados y regiones, y su condición soberana.^{12/} Ha correspondido a los ciudadanos de la República conservar la férrea convicción de ser ellos mismos los autores de su propio progreso y quienes conforman al país. Esta determinación ha hecho posible preservar la identidad regional y la integración nacional.

1. 1917-1946: Consolidación de la Revolución Mexicana y formación de las instituciones nacionales.

Distingue a este periodo fundamental de la historia de México, un intenso movimiento político por traducir jurídicamente los principios y propósitos del movimiento armado de 1910 e iniciar su ejecución. Las circunstancias exigían reconstruir el país y avanzar en el cumplimiento de los lineamientos expuestos en la Constitución de 1917, mediante la puesta en marcha de un vasto programa de fomento económico y desarrollo social bajo la dirección del Estado.

Por otra parte la ininterrumpida práctica legislativa facultó la creación de instrumentos, mecanismos e instituciones modernas. Muchas de las decisiones de la nueva administración pública y la obra material realizada en todo el territorio nacional, con particular realce en determinadas regiones, tuvo algún sustento en los primeros ejercicios de planeación emprendidos en estos años.

1.1. Reconstrucción económica.

Una vez promulgada la Constitución de 1917 quedó sintetizado el nuevo proyecto nacional que serviría de referencia programática a los futuros gobiernos revolucionarios. Sus avanzados contenidos normarían la transformación del país y la instauración de un nuevo orden social.

Con base en ella la destrucción material ocasionada durante

la lucha armada de 1910 se repararía gradualmente. La re---
construcción económica y la modernización del aparato produc-
tivo, inmersos en el proceso prioritario de unidad nacional,
implicó el reforzamiento de las latentes tendencias centrali-
zadoras. ^{13/} Hasta 1920 la declinante actividad económica se
caracterizó por la inflación, deterioro salarial y creciente
desempleo. Entre otros aspectos sobresalientes, los prime--
ros gobiernos revolucionarios enfrentaron el desquiciamiento
de la red ferroviaria, que afectó al sector externo y a las_
incipientes economías regionales, así como la desarticula--
ción del sistema bancario que coadyuvó a retraer toda inver-
sión productiva. ^{14/}

Entre 1917 y 1924 la inestabilidad política interna, el dete-
rioro de las finanzas públicas, el peso de la deuda externa_
y los obstáculos que retrasan la consolidación hegemónica --
del Estado mexicano ^{15/} impidieron, entre otras acciones, -
la realización de las necesarias obras de infraestructura y_
se postergó el crecimiento económico. No obstante se logró_
avanzar limitadamente en la estructuración de instancias ad-
ministrativas y de gobierno de impacto regional.

Muestra de lo anterior es la creación en 1916 del Departamen-
to de Irrigación; la Dirección de Irrigación se establece en
1921 y en 1922 la Junta de Aguas Internacionales. ^{16/} Con -
propósitos de apoyo municipal en 1924 surgen las Juntas Admi

nistradoras, convertidas posteriormente en Juntas Federales de Mejoras Materiales para propiciar el desarrollo de puertos y ciudades fronterizas. ^{17/} Corresponde al gobierno del General Alvaro Obregón imprimir un decidido impulso a las tareas educativas, incluyendo a las comunidades étnicas. Con ello, el proyecto cultural de la Revolución contribuiría a descubrir al México plural y a trazar las grandes bases de la conciencia regional con una muy clara unidad nacional. ^{18/}

Durante estos años testimonian los esfuerzos por alentar la obra material en algunas regiones del país los trabajos iniciados en el Río Tunal, en Durango, la continuación de las obras de reacondicionamiento de ríos y desagües del Valle de México y la desecación del Lago de Texcoco. Se llevaron a cabo igualmente obras para el aprovechamiento de las aguas del Río Bravo, río San Juan del Río, Lago de Chapala, Río Santiago, Río Colorado y se concluyó el canal de riego cerca de Cd. Juárez para aprovechar las aguas de la presa del Elefante (USA). En 1922 se emprendieron obras de defensa en el Río Bravo y la continuación de los de drenaje en el Valle de México. ^{19/}

1.2. Fundación de instituciones políticas, económicas y sociales modernas.

En rigor, es durante el periodo presidencial del General Plutarco Elías Calles cuando se emprende propiamente la recons--

trucción del país, obstaculizada sólo por la crisis de 1929. La ejecución del programa económico y político propuesto para ello, cuya influencia se extendería hasta 1934, permitiría establecer las bases materiales e institucionales del futuro crecimiento de México. Tiene lugar en esta época una importante reorganización de la administración pública y comienza la creación de las grandes instituciones nacionales. A través de éstas se expresará una inequívoca "acción estatal de promoción económica directa". 20/

Principia así una vigorosa política de construcción de caminos, la modernización hacendaria y reestructuración del aparato financiero, y un amplio programa de obras hidráulicas. Estas medidas fundamentales se impulsan a partir de la creación en 1925 de la Comisión Nacional de Caminos, Banco de México, Ley del Impuesto sobre la Renta y la Comisión Nacional de Irrigación. En ese mismo año se crea la Dirección de Pensiones Civiles. Después, en 1926 se crearía también el Banco Nacional de Crédito Agrícola. La Ley Federal del Trabajo se promulga en 1931, se funda entre 1932 y 1934 la Comisión Federal de Electricidad, Petróleos de México, S.A., Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas, S.A., y Nacional Financiera, S.A.

Medidas todas ellas orientadas, en paralelo con un lento reparto agrario, 21/ a integrar el mercado nacional inexistente,

modernizar y aumentar la producción agrícola, que aportaría a su vez los elementos básicos para propiciar la ulterior -- industrialización del país. Por su parte el funcionamiento -- reformado del sistema bancario y hacendario contribuyó a estimular el crecimiento económico, y éste indujo su rápida evolución.

La estabilidad política y la paz social, requerimientos indispensables para la institucionalización del proceso revolucionario, tuvieron un gran sustento con la organización del Partido Nacional Revolucionario (1929). Mediante ello se logró -- en esencia, fusionar los dispersos grupos políticos y orientar -- "...debidamente las tendencias de los pequeños organismos regionales que dificultaban la marcha de la Revolución.." 22/ La comunicación y el diálogo entre el Estado Mexicano y el sector privado se alentó por medio de organismos gremiales consolidados como la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO) y la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), fundada en 1929. 23/

Con un claro sentido regional, las acciones públicas en esta etapa incrementan la infraestructura para el desarrollo, en especial la obra caminera e hidráulica. De esta última destaca la iniciación de proyectos como la Presa Rodríguez en Tijuana, Baja California; Delicias en Chihuahua, El Nogal en -- Coahuila y la integración del sistema de riego del Alto Río -- Lerma. Además de concluirse obras comenzadas en años anterior-

res, se empezó la construcción de los sistemas de riego en -- Pabellón, Aguascalientes; El Mante, Tamaulipas; Tula, Hidal-- go; Don Martín en Coahuila y Nuevo León; San Carlos, Coahuila y Mezitlán, Hidalgo. 24/

Frente a la crisis de 1929 que deprimió los niveles de la actividad productiva, México daría los primeros pasos para apoyar la conducción y orientación de la política económica en base a los instrumentos de la planeación. Los diversos Go--- biernos de la República expiden en ese contexto la Ley que -- crea el Consejo Nacional Económico (1928), la Ley sobre Pla-- neación General de la República (1930) y la Ley que establece el Consejo Nacional de Economía (1933). Dada la inoperatividad manifiesta, sus resultados fueron en la práctica irrele-- vantes. Reconocen en todo caso la importancia y necesaria in corporación de la sociedad civil a las tareas del desarrollo; insuficiente conocimiento sobre el potencial de recursos natu-- rales existentes en las distintas zonas o comarcas del país, para su aprovechamiento; limitación de los mecanismos de asig-- nación de recursos para ampliar la infraestructura económica, entre otros. Por sus contenidos representan los antecedentes más sobresalientes en la historia de la planeación mexicana. 25/

1.3. Planes Sexenales 1934-1946.

Para garantizar "la marcha progresiva del programa de la Re--

volución Mexicana" 26/ surge del Partido Nacional Revolucionario (PNR) el Plan Sexenal 1934-1940, que servirá de plataforma electoral y guía de la política económica del gobierno que presidió el General Lázaro Cárdenas. Preocupación primordial de ese periodo constitucional fue "... dar efectividad a los postulados legislativos, entre otros, a los artículos 3, 27, 28, 115, 123 y 130, destinados a extender la educación popular y a orientarla hacia la capacitación de la juventud para el conocimiento y utilización de los recursos del país, la eficiente dirección de sus empresas, así como su consciente responsabilidad ciudadana." 27/

Expresamente el Plan "... destacó la Reforma Agraria como el problema social de mayor importancia, acelerando la entrega de la tierra a los campesinos..." 28/. Aunque el Plan abunda en orientaciones generales para normar la acción de gobierno, no especifica metas globales o sectoriales, ni formas de alcanzar los objetivos establecidos. 29/ Respecto a su operatividad, resulta escasa o insuficiente comparada con las exigencias de los actuales programas de desarrollo. Como lo propone Leopoldo Solís, pueden resumirse en cuatro puntos los objetivos estratégicos de este trascendental documento, eminentemente político: 30/

- Aprovechamiento planificado de las riquezas nacionales y adecuado desarrollo de las energías humanas.
- Alza de los salarios de los trabajadores para obtener su -

rehabilitación física, intelectual y moral.

- Creación de oportunidades de trabajo, fomentando la industrialización que permitiera activar el intercambio de productos entre el campo y la ciudad.
- Fundación de una economía propia, autónoma, dirigida por la inteligencia y el trabajo de los mexicanos.

La interpretación del Plan y el haberse ajustado a sus normas ^{31/} permitió concluir con las reminiscencias del antiguo regimen porfirista, consolidar los principios de la Revolución Mexicana y encauzar la modernización del país. Se llevo a cabo en este periodo presidencial un intenso y profundo cambio estructural, la organización y reunificación nacionalista de los principales grupos sociales en movilización, se reafirma la capacidad rectora del Estado sobre la conducción y orientación de la economía, se avanza en una mayor independencia política y económica respecto del exterior y se eleva el gasto social para mejorar el bienestar de las mayorías.

Continúa en estos años la creación de las instituciones nacionales y son expresión del cambio económico, político y social. Por su importancia referimos algunas de ellas: Productora e Importadora de Papel, Fondo de Fomento Industrial, Almacenes Nacionales de Depósito, Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, Banco Nacional de Comercio Exterior, Banco Nacional de Crédito Ejidal, Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial, sustituido por el Banco de Fomento Cooperativo, Aseguradora Mexicana, Talleres Gráficos de la Nación, Petró-

leos Mexicanos y la Comisión de Fomento Minero. Se consolida la Comisión Federal de Electricidad y Nacional Financiera. - Se crea también el Departamento de Asuntos Indígenas, el Instituto Politécnico Nacional, la Escuela Nacional de Agricultura, la Confederación Nacional Campesina, la Confederación Nacional de Trabajadores y se transforma el PNR en PRM (Partido de la Revolución Mexicana).

Unido a los relevantes actos que consuman la expropiación de los ferrocarriles (1937) y de los recursos petroleros (1938), la ampliación de la red carretera y la magnitud de las obras de irrigación en el sexenio cardenista contribuyen a fortalecer el reparto agrario, cuya ejecución no tiene precedentes. Con obras de infraestructura de gran irrigación se incorporaron el riego más de 60 mil Ha., y mejoraron cerca de 53 mil Ha.; mediante obras de pequeña irrigación se agregaron 2 800 Ha., y mejoraron 2 300 Ha., adicionales. La inmensa mayoría de estas superficies se localizaron en los estados de Baja California Norte, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán y Sinaloa. 32/

Los actos dotatorios de tierras, canalización de recursos crediticios, construcción de obras hidráulicas y de caminos, promueven la expansión del mercado interno y el desarrollo regional del país. Ejemplo de ello lo constituyen la Comarga Lagunera en el norte del país, la zona henequenera de Yucatán y -

las afectaciones agrarias en las haciendas de Lombardía y Nueva Italia en Michoacán. Para intensificar el desarrollo agrícola local y atender los problemas derivados de inundaciones, se crea en 1936 la Dirección de Obras del Bajo Río Bravo. Las acciones de desarrollo regional se impulsan igualmente mediante las Comisiones de la Alta y Baja Sierra Tarahumara (1936), la de Estudios y Planeación en el Valle del Mezquital (1936), la Intersecretarial de la Mixteca (1937) y la de Fomento Agrícola y Ganadera (1938) que benefició a la comunidad yaqui. 53/

En 1936 se promulga también la Ley General de Población que ordena la política demográfica y de asentamientos humanos. Desde una perspectiva urbana y regional, su importancia radica en el énfasis otorgado al incremento demográfico y poblamiento de algunas zonas, como recurso en defensa de la soberanía. La nueva legislación sobre población, tiende igualmente a resarcir las mermas humanas causadas por el movimiento armado y atender el desplazamiento de la fuerza de trabajo requerida en las distintas regiones del país, para aprovechar los vastos recursos naturales aún inexplotados. 54/

El desarrollo económico de México en la primera mitad de la década de los años 40, está asociado a las situaciones generadas por la economía de guerra. En este contexto el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), elaboró el Segundo Plan Sexenal correspondiente al período presidencial 1940-1946. Sus --

contenidos representan importantes avances respecto al primero. Sin embargo su poca operatividad estuvo condicionada a la reorientación de la estrategia económica que giró en torno al fortalecimiento de la inversión privada y el proceso de industrialización, elementos centrales de la nueva política de unidad nacional establecida. Las metas que se proponía alcanzar pueden sintetizarse en los siguientes puntos indicados -- por Leopoldo Solís: 35/

- Evitar la injusticia social en la distribución de la riqueza de modo que la clase trabajadora obtuviera la máxima participación entre el mayor número de trabajadores, compatible con la posibilidad de utilidades razonables que conservara y atrajera capital hacia las empresas productivas.
- Proteger el ingreso real del pueblo y elevar los salarios del trabajador mexicano para mejorar su condición económica y social.
- Impulsar el desarrollo industrial del país.
- Consolidar la independencia económica nacional, asegurando para el Estado un grado cada vez mayor de dirección de la economía nacional.

Pese a los propósitos, el reparto de la tierra y el financiamiento al desarrollo agrícola se desaceleró. En cambio las favorables circunstancias internacionales propiciaron impulsar una rápida industrialización, basada en el proceso de sustitución de importaciones. La construcción de la planta siderúrgica Altos Hornos de México, Cobre de México, Guanos y Fertilizantes, industrias eléctricas, ingenios azucareros y fábricas cementeras son representativas de esa determinación. -

Para apoyar el desarrollo industrial, se promulga en 1942 la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias.

Es importante señalar que en capítulo especial el segundo Plan Sexenal planteó fortalecer el federalismo mediante una mayor coordinación de acciones entre los gobiernos Federal, estatal y municipal. Propuso para ello el establecimiento de convenios flexibles que dieran respuesta a las características locales.^{36/}

Otros de los objetivos de cobertura nacional e interés para las entidades federativas considerados en el segundo Plan Sexenal, son los relativos a algunos aspectos impositivos, tratados incluso en el primer Plan Sexenal. Entre estos, están los que se proponen "...delimitar la competencia tributaria entre la federación, los estados y los municipios; establecer los medios legales que condujeran a uniformar los sistemas fiscales en toda la república ..." ^{37/}

Al margen del Plan se emprendieron asimismo nuevos esfuerzos en materia de planeación. En 1941 se crea el Consejo Nacional de Economía y al siguiente año la Comisión Federal de Planificación Económica, así como los Consejos Mixtos de Economía Regional. Estos últimos organismos, de carácter consultivo, deberían funcionar en cada entidad federativa. Aunque no prosperaron se les asignó la función de realizar estudios so-

ocioeconómicos para promover el desarrollo estatal y regional, orientados fundamentalmente a mejorar las condiciones de la vida rural e incrementar la producción agropecuaria. 38/

Como apoyo a la toma de decisiones para hacer frente a los problemas que se originarían al término del conflicto bélico, en 1944 se estableció la Comisión Nacional para el Estudio de los Problemas de México en la Posguerra. Los trabajos de la Comisión permitieron la revisión de las acciones de planeación para el corto y mediano plazo. 39/

La obra pública de impacto regional realizada en este periodo, es importante. Del total de la inversión pública federal durante 1941-1946, el 58.1% se destinó al sector comunicaciones y transportes. Entre otras, se terminaron las presas Lázaro Cárdenas (El Palmito), en La Laguna; La Angostura, en el río-Yaqui; la Marte R. Gómez, en el Bajo Río San Juan, Tamaulipas; El Duero en el distrito de riego el Bajo Río Lerma y la presa Manuel Avila Camacho en el distrito de riego Valsequillo, Puebla. Se iniciaron también obras hidráulicas en el Río Suchia y, entre otras, la construcción del distrito de riego Marín de la Torre en Veracruz. 40/

2. 1946-1970: Proceso de industrialización y desarrollo por cuencas hidrológicas.

cioeconómicos para promover el desarrollo estatal y regional, orientados fundamentalmente a mejorar las condiciones de la vida rural e incrementar la producción agropecuaria. 38/

Como apoyo a la toma de decisiones para hacer frente a los problemas que se originarían al término del conflicto bélico, en 1944 se estableció la Comisión Nacional para el Estudio de los Problemas de México en la Posguerra. Los trabajos de la Comisión permitieron la revisión de las acciones de planeación para el corto y mediano plazo. 39/

La obra pública de impacto regional realizada en este periodo, es importante. Del total de la inversión pública federal durante 1941-1946, el 58.1% se destinó al sector comunicaciones y transportes. Entre otras, se terminaron las presas Lázaro Cárdenas (El Palmito), en La Laguna; La Angostura, en el río Yaqui; la Marte R. Gómez, en el Bajo Río San Juan, Tamaulipas; El Duero en el distrito de riego el Bajo Río Lerma y la presa Manuel Avila Camacho en el distrito de riego Valsequillo, Puebla. Se iniciaron también obras hidráulicas en el Río Suchiate, Chiapas; Tehuantepec, Oaxaca; Río Verde, San Luis Potosí y, entre otras, la construcción del distrito de riego Marínez de la Torre en Veracruz. 40/

2. 1946-1970: Proceso de industrialización y desarrollo por cuencas hidrológicas.

La estrategia económica seguida desde 1946 se caracterizó por la profundización del proceso de industrialización y la aceleración del crecimiento urbano. A través del gasto de inversión, el sector público acentuó las acciones en materia de infraestructura para el desarrollo, principalmente los energéticos, y de equipamiento urbano. Al reafirmarse el papel del Estado como promotor del desarrollo, continuó la expansión de las empresas paraestatales y los organismos descentralizados, así como la consolidación de la empresa privada, configurándose un acabado sistema de economía mixta.

Estos esfuerzos, frente a un aparato productivo y administrativo más dinámico y diversificado, reclamaron la permanente actualización jurídica para dotar a los gobiernos constitucionales de los adecuados instrumentos programáticos. Asimismo, durante este periodo la política de crecimiento económico al concentrar los recursos de inversión sectorial y espacialmente, agudizó las prevalcientes diferencias regionales y propició el rezago del sector primario de la economía, principalmente la actividad agrícola.

También durante esta etapa se llevaron a cabo importantes acciones tendientes a contrarrestar la nociva concentración de las actividades productivas, ampliar el mercado interno e incorporar a un mayor número de comunidades rurales a los beneficios del desarrollo. Corresponde a estos años la experien-

El desarrollo económico regional por cuencas hidrológicas y de descentralización industrial, así como una constante preocupación por la coordinación de acciones entre los tres niveles de gobierno y de directrices orientadas a propiciar un crecimiento equilibrado en el país.

2.1. Instrumentos de programación y control de la inversión pública.

Los significativos avances logrados en relación a la intervención directa del Estado en la conducción del desarrollo, se reflejó en el aumento de empresas y organismos públicos. En efecto, si en 1950 el sector paraestatal y descentralizado sumaba más de 70 organismos, en 1970 estos ascendían a más de 700. ^{41/} Aunado a ello, el incremento de la inversión destinada a impulsar el proceso de industrialización implicó modificaciones en la estructura institucional, lo cual se tradujo en la creación de nuevos instrumentos técnicos y facultades administrativas. Estos mecanismos, al mismo tiempo que prevén mejorar la asignación de recursos para el desarrollo y la constante adecuación del Estado a los requerimientos de la evolución económica, representaron renovados esfuerzos rumbo a la planeación. ^{42/} Destacan los siguientes: ^{43/}

- Comisión Nacional de Inversiones (1947). "Su principal responsabilidad fue la de controlar, vigilar y coordinar los presupuestos de capital y cuenta corriente de los organis-

cia de fomento económico regional por cuencas hidrológicas y de descentralización industrial, así como una constante preocupación por la coordinación de acciones entre los tres niveles de gobierno y de directrices orientadas a propiciar un crecimiento equilibrado en el país.

2.1. Instrumentos de programación y control de la inversión pública.

Los significativos avances logrados en relación a la intervención directa del Estado en la conducción del desarrollo, se reflejó en el aumento de empresas y organismos públicos. En efecto, si en 1950 el sector paraestatal y descentralizado sumaba más de 70 organismos, en 1970 estos ascendían a más de 700. ^{41/} Aunado a ello, el incremento de la inversión destinada a impulsar el proceso de industrialización implicó modificaciones en la estructura institucional, lo cual se tradujo en la creación de nuevos instrumentos técnicos y facultades administrativas. Estos mecanismos, al mismo tiempo que prevén mejorar la asignación de recursos para el desarrollo y la constante adecuación del Estado a los requerimientos de la evolución económica, representaron renovados esfuerzos rumbo a la planeación. ^{42/} Destacan los siguientes: ^{43/}

- Comisión Nacional de Inversiones (1947). "Su principal responsabilidad fue la de controlar, vigilar y coordinar los presupuestos de capital y cuenta corriente de los organis-

mos autónomos y empresas estatales".

- Proyecto de Inversiones del Gobierno Federal y Dependencias Descentralizadas (1947-1952). "Constituyó el primer esfuerzo en la programación de la inversión global y sectorial; detallaba y jerarquizaba proyectos específicos al tiempo -- que establecía y analizaba su forma de evaluación y repercusión en las principales variables macroeconómicas".
- Se crea en 1954 la Comisión de Inversiones, dependiente del Presidente de la República. "Contribuyó asimismo al encauzamiento y jerarquización de las inversiones públicas dentro de un cuadro de objetivos generales...". Se formula -- también el Programa Nacional de Inversiones 1953-1958. "El Programa impuso orden de prelación respecto a las inversiones públicas, de acuerdo con las prioridades nacionales...-- pudo coordinar las inversiones de las dependencias públicas, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, unificando criterios para su correcta aprobación y canalización".
- El 24 de diciembre de 1958 se crea la Secretaría de la Presidencia con funciones definidas en materia de planeación, absorbiendo las tareas de la Comisión de Inversiones. En apoyo a sus funciones se emitió un Acuerdo del Poder Ejecutivo del 30 de junio de 1959 que "...ordenaba que las Secretarías y Departamento de Estado, así como los organismos y empresas de participación estatal elaboraran su respectivo programa de inversiones para el periodo 1960-1964". En el punto VI del citado Acuerdo se señala como uno de los objetivos: "Conseguir el desenvolvimiento económico de las diversas regiones, estimulando preferentemente las zonas menos desarrolladas y aquellas con abundancia de recursos naturales y muy necesitadas de inversiones como medio de alcanzar una mejor distribución de la población con fines productivos".
- Publicación del Acuerdo del 2 de agosto de 1961, ^{14/} median te el cual El Ejecutivo ordenaba a las entidades de la administración pública federal, la elaboración de planes de acción en sus respectivos ámbitos de competencia. Sobresale entre sus considerandos los que refieren: "Que para alcanzar los objetivos nacionales resulta indispensable que los problemas y necesidades que plantea el progreso del país se examinen con criterios de planeación integral; que las Secretarías, Departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, elaboren sus programas de acción persiguiendo precisamente dichos objetivos y sumen sus esfuerzos para la ejecución de programas coordinados de desarrollo económico y social. Que también se requiere pugnar por una mejor y más fluida coordinación entre

todas las dependencias y organismos federales entre sí y -- con los gobiernos locales y los grupos privados". En el -- cuerpo del Acuerdo son relevantes, para fines del desarrollo regional, los siguientes puntos:

- V. Planear el desarrollo integral de las regiones o localidades que necesiten con más urgencia ayuda gubernamental, a efecto de lograr un crecimiento equilibrado de la nación.
 - VI. Fomentar la coordinación de las actividades de las entidades del Sector Público entre sí y con los gobiernos estatales y municipales y la iniciativa privada.
 - VII. Promover las modificaciones que sean necesarias en la estructura y funcionamiento de la Administración Pública.
- Mediante acuerdo presidencial se crea el 2 de marzo de 1962 la Comisión Intersecretarial para formular Planes de Desarrollo, el objetivo era canalizar los esfuerzos públicos y privados hacia el logro de un rápido crecimiento económico y una distribución equitativa del ingreso. Como resultado de sus actividades fueron elaborados el Plan de Acción Inmediata 1962-1964 y el Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970. Este último señala entre sus objetivos:
 - Lograr un desarrollo más equilibrado tanto en las regiones como en los diferentes sectores económicos.
 - Mejorar la distribución del ingreso y las condiciones de vida de la población con menores recursos.
 - Promover reformas en la Administración Pública Federal.

2.2. Fomento económico regional: cuencas hidrológicas; Programa Nacional Fronterizo y descentralización industrial.

La intensificación del proceso de industrialización iniciado desde los años 40, exacerbó la concentración de la población y de las actividades económicas en unas cuantas ciudades y -- ahondó las desigualdades regionales.

Basado en medidas proteccionistas, fiscales, de apoyo financiero, de asistencia técnica y de apoyo educativo, el modelo industrial de sustitución de importaciones seguido se sustentó igualmente en una política de inversión pública favorable a las áreas urbanas y en las ventajas económicas de escala -- que la localización de éstas reportaba: mercado, mano de -- obra calificada, servicios de infraestructura productiva y so cial, entre otras. Aunque insuficientes ante la magnitud de los desequilibrios regionales, a partir de 1947 se instrumentaron acciones de fomento regional e industrial para propi--- ciar un desarrollo más equilibrado. 45/

En 1947 el Gobierno Federal crea las Comisiones del Papaloa-- pan y del Tepalcatepec, organismos dependientes de la recién-- instituida Secretaría de Recursos Hidráulicos (1946), con el -- propósito de impulsar el desarrollo regional integral en el - espacio físico comprendido en la cuenca de los ríos del mismo nombre. La primera de estas Comisiones tenía una cobertura - de 45 mil Km² en áreas potencialmente ricas de los estados de Veracruz y Oaxaca. La segunda, enclavada en los estados de - Michoacán y Jalisco, abarcó una extensión de 18 mil Km². Pos-- teriormente se creó la Comisión del Río Balsas (1960), am--- pliándose la jurisdicción de la Comisión del Tepalcatepec, -- afluente importante del Balsas. La ampliación significó aten-- der una superficie de más de 112 mil Km², localizados en los -- estados de Oaxaca, Guerrero, México, Michoacán, Morelos, Pue-

bla, Tlaxcala y Jalisco, y que representaban cerca de un 6% - del territorio nacional. 46/

Las Comisiones tuvieron como ventajas plantear problemas y soluciones al margen de las divisiones políticas y administrativas. Contaron con facultades para planear y ejecutar trabajos de defensa contra inundaciones, riego, generación de energía eléctrica, saneamiento, vías de comunicación, principalmente caminos y carreteras, acciones de fomento agrícola e industrial y obras de desarrollo social en beneficio de la comunidad. 47/

Con la finalidad de resolver los problemas hidrológicos de la Cuenca del Valle de México (9 mil 600 Km²), se crea en 1951 - la Comisión Hidrológica del Valle de México. Bajo el mismo - esquema funcional de las primeras Comisiones, en las que destaca la unidad de acción y concentración de esfuerzos, en - - 1951 se crea también la Comisión del Río Fuerte cuya cuenca - de 35 mil Km² abarcó zonas de los estados de Sinaloa, Sonora, Durango y Chihuahua. Con la misma orientación se establece - en 1952 la Comisión del Grijalva para promover el desarrollo de las cuencas hidrológicas de los ríos Grijalva y Usumacinta.

Para aprovechar los recursos hidráulicos y las potencialidades económicas de la región se crea en 1958 la Comisión del -

Río Pánuco, cuya función principal se orientó a la elaboración de estudios y proyectos. Por su parte la zona de influencia de la Comisión del Lerma-Chapala-Santiago, creada en 1950 para realizar estudios y proponer recomendaciones, comprende un área de más de 126 mil Km² correspondiente a los estados de México, Guanajuato, Michoacán, Jalisco, Nayarit, así como parte de los estados de Aguascalientes, Durango, Querétaro y Zacatecas. 48/

En 1963 se crea el organismo Plan Lerma Asistencia Técnica (PLAT), como resultado del interés conjunto de la Comisión Lerma-Chapala-Santiago, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Nacional Financiera, S.A., para elevar el bienestar social de una población estimada en 8 millones, mayoritariamente rural asentada en esa cuenca hidrológica. Esta experiencia constituyó "... un intento de planificación regional integral cuando menos al nivel de estudios y que [trató] de ligar la programación a ese nivel, con la problemática del desarrollo nacional..." 49/ Con base en los trabajos realizados por el PLAT, se ha podido afirmar incluso que "... contó con un programa de desarrollo regional y con programas sectoriales, de los cuales se derivaron proyectos específicos de inversión..." 50/

La obra pública y las acciones llevadas a cabo por las Comisiones, representan una experiencia valiosa que ha apoyado --

los esfuerzos emprendidos por el país en materia de planeación y desarrollo regional. Durante la existencia de estos organismos se restringieron gradualmente sus facultades y emergieron interferencias con otras instituciones federales o estatales. Su funcionamiento no logró tampoco el propósito inicial de impulsar un desarrollo integral.

Para algunos estudiosos de estos novedosos mecanismos que promovieron el desarrollo de algunas regiones del país, "... el número de personas [beneficiadas] directamente por los proyectos ha sido de hecho muy pequeño en relación con la población total agrícola... Como estrategia para lograr la descentralización de la actividad económica o para reducir la corriente de migrantes hacia las zonas urbanas los proyectos han logrado muy poco..." ^{51/} Señalan también que los programas de desarrollo regional alentados por las Comisiones "... parecían haber sido realizados de manera principal con la esperanza de que hicieran importantes aportes para las metas del desarrollo nacional, más que para redistribuir el ingreso a las personas ... que han sido dejadas fuera del progreso económico..." ^{52/}

Con todo, la infraestructura económica y social construida durante el periodo de vigencia de las Comisiones ha sido determinante para el crecimiento y modernización del país, así como para impulsar nuevas fórmulas orientadas a intensificar la

los esfuerzos emprendidos por el país en materia de planeación y desarrollo regional. Durante la existencia de estos organismos se restringieron gradualmente sus facultades y emergieron interferencias con otras instituciones federales o estatales. Su funcionamiento no logró tampoco el propósito inicial de impulsar un desarrollo integral.

Para algunos estudiosos de estos novedosos mecanismos que promovieron el desarrollo de algunas regiones del país, "... el número de personas [beneficiadas] directamente por los proyectos ha sido de hecho muy pequeño en relación con la población total agrícola... Como estrategia para lograr la descentralización de la actividad económica o para reducir la corriente de migrantes hacia las zonas urbanas los proyectos han logrado muy poco..." 51/ Señalan también que los programas de desarrollo regional alentados por las Comisiones "... parecen haber sido realizados de manera principal con la esperanza de que hicieran importantes aportes para las metas del desarrollo nacional, más que para redistribuir el ingreso a las personas ... que han sido dejadas fuera del progreso económico..." 52/

Con todo, la infraestructura económica y social construida durante el periodo de vigencia de las Comisiones ha sido determinante para el crecimiento y modernización del país, así como para impulsar nuevas fórmulas orientadas a intensificar la

integración de las regiones al desarrollo nacional. Además - de las importantes obras y acciones en materia de vivienda, - educación, salud, agua potable y caminos realizados por las - Comisiones, resulta ilustrativo mencionar que mediante los -- trabajos realizados se amplió la frontera agrícola del país, - se extendió la red carretera y se aumentó considerablemente - la capacidad de generación de energía eléctrica, básica para - sustentar el proceso de industrialización.

Aparte de las Comisiones por cuencas hidrológicas, el Gobier- no Federal emprendió en las décadas de los 60 y 70, otros me- canismos con una dimensión regional específica. Para inte--- grar la frontera norte al desarrollo del país, se estableció - en 1961 el Programa Nacional Fronterizo (PRONAF). En un prin- cipio las acciones atendieron los problemas de la deficiente- infraestructura urbana de las ciudades fronterizas y el mejo- ramiento de los servicios municipales, en colaboración con -- las Juntas Federales de Mejoras Materiales. Posteriormente - se enfatizó la promoción industrial, el fomento de la afluen- cia de productos nacionales y la creación de nuevos empleos. 53/

En materia de descentralización industrial y desarrollo regio- nal, adquiere particular importancia la creación en diciembre de 1970 del Fideicomiso de Conjuntos, Parques y Ciudades In- dustriales (FIDEIN). Mediante estos mecanismos, puestos en - práctica desde el sexenio del Presidente Adolfo López Mateos-

(1953) con la construcción del Complejo Industrial de Ciudad-Sahagún, se crearon hasta 1976 un total de 22 ciudades industriales y un centro cívico comercial. Otro de los recursos - utilizado para incidir en el desarrollo de algunas regiones - del país, es el correspondiente a proyectos industriales es-- tratégicos. Ejemplo de ello son la planta Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, S.A., y las Fábricas de Papel Tuxtepec, S.A. 54/

Existen otras medidas que los gobiernos constitucionales han- venido implementando para apoyar el crecimiento económico na- cional y el fortalecimiento de las finanzas estatales y muni- cipales. No constituyen acciones deliberadas para promover - la descentralización o el desarrollo regional, sin embargo -- conforme han evolucionado, su incidencia ha sido creciente. - Dentro de estos esfuerzos cabe destacar las acciones de coor- dinación fiscal entre la Federación, los estados y municipios.

Al respecto conviene mencionar que durante los años 1947-1949, se emprendió una reorganización a fondo del sistema tributa-- rio del país. Uno de sus principales resultados fue propi-- ciar "... una visión más amplia del problema de la concurren- cia fiscal [La cual] concibió la economía pública nacional - como una totalidad en la que cada elemento [Federación, esta- dos y municipios] debía tener a su cargo la prestación de - determinados servicios y debía disponer de los recursos sufi-

cientes para esa finalidad..." 55/ Con ello se daba respuesta a las necesidades de mayor infraestructura urbana que imponía el aumento y crecimiento de las ciudades, y se modernizó el sistema fiscal congruente con el desarrollo industrial que el país experimentaba.

3. 1970-1982: Hacia una política de desarrollo regional.

Treinta y cinco años de crecimiento económico continuo (1935-1970) transformaron radicalmente a la República. De país agrario y rural, México pasó a la condición de país industrial y urbano. Sin embargo, los signos de progreso material no ocultaron los agudos problemas estructurales en la economía, la política y la sociedad. La mayor manifestación de los desequilibrios existentes se expresaron con la eclosión del movimiento estudiantil de 1968 y el contenido de sus reivindicaciones.

Al inicio de la década de los 70 eran evidentes los rezagos sociales, las desigualdades regionales, el estancamiento del sector agrícola, la ampliación de la brecha en la relación campo-ciudad, la creciente concentración del ingreso y la disminución de las oportunidades de empleo, la irrupción de la metropolización en reducidos núcleos urbanos, la ineficiencia industrial, el debilitamiento del sector público y una agudización de los conflictos sociales. 56/

El 1º de diciembre de 1970, en el discurso de protesta como -
 Presidente de la República, el Lic. Luis Echeverría Alvarez -
 reconocía que:

- "México se enfrenta hoy a situaciones cuya naturaleza y magnitud no pudieron ser previstas en los inicios de esta centuria. Su población se ha multiplicado más de tres veces - desde que concluyó el movimiento armado. Merced a las reformas efectuadas, el país esta adquiriendo una nueva fisonomía. El atraso secular de muchas regiones existe junto - a los más novedosos fenómenos de la vida industrial. Los - problemas se agudizan cada año por la demanda incesante de más fuentes de trabajo y escuelas, y mejores condiciones de vida.
- "Cuando esta década termine seremos casi setenta millones - de habitantes y dentro de veinte años llegaremos, muy probablemente, a los cien millones. Libramos una dura batalla - contra el tiempo. Debemos precisar el modelo de país que - deseamos y que podemos ser cuando termine el siglo para emprender, desde ahora, las reformas cualitativas que requiera nuestra organización.
- "Para el Ejecutivo Federal, gobernar será distribuir equitativamente el fruto de redoblados esfuerzos; hacer que las - regiones y los grupos más afortunados contribuyan al desenvolvimiento de los más atrasados...
- "En miles de poblados falta lo elemental para vivir con decoro; pero también la excesiva concentración urbana genera peligrosas deformaciones. Nos enfrentamos a problemas, como el subempleo crónico, las tensiones síquicas y la contaminación del ambiente que atacaremos sin demora, porque sólo se resuelven, a fondo, por la descentralización de fuentes de trabajo.
- "En el primer decenio de este siglo éramos todavía un país-semifeudal. Para romper aislamientos ancestrales, tuvimos que vencer las barreras geográficas que nos separaban: construir carreteras, crear sistemas hidráulicos, diseminar la - energía eléctrica, establecer líneas aéreas, llevar la telecomunicación hacia todos los rumbos. En sólo cincuenta - años se ha integrado físicamente la mayor parte del territorio y estamos, por primera vez, dando a México existencia - orgánica.
- "Evitaremos que los beneficios de la civilización sigan con

centrándose en unas cuantas zonas. Es urgente remodelar -- el espacio económico: crear polos de crecimiento ahí donde las disponibilidades naturales y los recursos humanos están esperando la infraestructura. Multiplicaremos los procesos de penetración para ir al encuentro de las aspiraciones rurales..." 57/

Era indudable que el país había adquirido plena conciencia sobre la necesidad de emprender múltiples correcciones al rumbo y ritmo del desarrollo. En la esfera de lo económico y lo político el análisis crítico apuntaba la gravedad de los problemas y el costo de haber pospuesto las soluciones:

- "... tres características fundamentales del desarrollo de México son cada vez más inconvenientes y amenazan hacer crisis. La primera, que el desarrollo del país ha sido a todas luces insuficiente para sentar las bases de la resolución de problemas estructurales presentes en la economía mexicana fácilmente desde hace treinta años... En segundo lugar, el desarrollo económico de México no ha sido integral porque sólo ha concentrado la actividad en una parte notoriamente minoritaria de la población del país... Finalmente, el desarrollo económico de México no ha sido generalizado en todo el país." 58/
- "... muchos de los conflictos que vive actualmente la sociedad mexicana se origina por el mantenimiento de prácticas políticas que tuvieron fortuna un día pero que hoy no responden a las demandas mayoritarias de participación y de avance social democrático... En 1969, muchas capas de la población carecen de vías adecuadas para su expresión política: de ahí su pesimismo, o su indiferencia, cuando no su abierta hostilidad hacia el poder... a los ojos de muchos sectores, a los métodos no democráticos del aparato económico se suman los métodos no democráticos del aparato político." 59/
- "México se esta enfrentando en la actualidad a un grave problema de pobreza, desocupación y subempleo de recursos humanos... [por ello se] requiere que, en adelante, el énfasis se centre en el recurso humano como base para la continuación del proceso de desarrollo, no sólo por razones técnicas... sino porque también la viabilidad del sistema mexicano no puede peligrar en caso de no atacarse frontalmente... 1a

desocupación... [significará igualmente] impulsar las actividades regionales que mayores posibilidades tienen para generar empleos, revisar el sistema de incentivos económicos a fin de lograr una mayor demanda de mano de obra, modificar el carácter y estructura del sistema educativo para poder proporcionar gradualmente igualdad de oportunidades de desarrollo personal... y, en suma, transformar el funcionamiento del aparato productivo de manera tal que se generen las condiciones dinámicas que permitan absorber fuerza de trabajo a un ritmo mucho más acelerado que el actual." 60/

3.1. Reorientación de la política económica y creación de -- instancias e instrumentos para el desarrollo regional.

Al abandonarse la estrategia económica adoptada desde 1940, - se pretendió, simultáneamente, acelerar el crecimiento económico y corregir los rezagos y desequilibrios acumulados. Estos, desde una perspectiva regional, se caracterizaban por la existencia de:

- "... unas cuantas áreas prósperas, irrigadas, con altos índices de capitalización y productividad [concentran] el desarrollo agrícola; en unos cuantos polos de desarrollo industrial se localiza la mayor parte de la actividad industrial dinámica; en unas cuantas zonas urbanas se concentra el desarrollo de las actividades comerciales modernas. Vastas regiones del país no participan del desarrollo agrícola acelerado y mantienen cultivos de subsistencia o comerciales tradicionales de baja productividad; a ellos no han llegado los impulsos modernizadores del desarrollo industrial y de las modernas técnicas de comercialización." 61/

Lo esencial de la nueva política económica implicaba conseguir una participación más equitativa de la población del - - país en los beneficios del desarrollo para evitar la concentración del ingreso y la marginación de grandes grupos huma--

nos. La reducción de los desequilibrios sectoriales y geográficos del desarrollo, debería traducirse "... en una repartición más equitativa del ingreso entre los diversos estratos de la población, lo que necesariamente supone una mayor participación del sector trabajo en el producto nacional; un desarrollo más equilibrado y armónico de los distintos sectores y ramas productivas, y una mayor canalización de los elementos de modernización económica y social a las áreas y regiones deprimidas, incorporando a sus habitantes al ritmo general del desarrollo." 62/

Cuatro grandes vertientes conformaron la nueva política de desarrollo general iniciado en los 70: "... corregir el rumbo del crecimiento económico, [para] que se corresponda con mejoramientos directos en los ingresos y en el nivel de vida del pueblo, especialmente en las zonas rurales a través de la modernización de las políticas agraria y agrícola; fortalecer las finanzas públicas, haciéndolas menos dependientes de los recursos ajenos derivados del endeudamiento interno y externo; racionalizar el desarrollo industrial y el uso de los recursos financieros, orientándolos hacia un módulo de crecimiento menos desequilibrado sectorial y regionalmente, y reordenar las transacciones económicas internacionales del país, tratando de conseguir también una situación menos desequilibrada y dependiente." 63/ No obstante los propósitos del nuevo gobierno, los objetivos de un bienestar mejor compartido -

no sólo no se lograron, sino que los conflictos generados al intentar alcanzarlos, propiciaron serios cuestionamientos a la legitimidad del sistema político mexicano. 64/

Llevar a la práctica la nueva política de desarrollo propuesta, significó aumentar los mecanismos e instrumentos institucionales. 65/ En el caso de la vertiente regional de la estrategia económica, a la cual se le otorgó atención prioritaria como en ningún otro gobierno anterior y por cuyos alcances contribuyó a sentar las bases para la definición posterior de una política de desarrollo regional, también fueron significativos el número de organismos creados. Mediante ellos y a través de diversas medidas, se trató de fomentar "... una distribución regional más equilibrada de la actividad económica moderna, generadora de empleos remunerativos, a través del estímulo a la descentralización industrial, la colonización y la modernización de las actividades agrícolas, y el ataque directo y masivo de los problemas de las zonas deprimidas..." 66/ Para algunos analistas la efectividad de esta orientación estratégica, implicaba, entre otras, alentar transformaciones estructurales, no incluidas en los cambios propuestos por el nuevo gobierno. 67/

Una de las primeras medidas para atender las prioridades del desarrollo regional fue la constitución, en diciembre de 1970, de la Comisión Nacional de Zonas Áridas y la creación del - -

Plan Huicot (programa establecido para hacer frente a los problemas de los núcleos étnicos integrados por huicholes, coras y tepehuanos).

Como respuesta a la necesidad de impulsar el desarrollo de las entidades federativas, con base a la coordinación participativa de las dependencias federales en los estados, de 1971 a 1973 se empezaron a establecer los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico (COPRODES). En octubre de 1974 se creó en la Secretaría de la Presidencia de la República, la Dirección General de Desarrollo Regional, para unificar y asesorar las tareas de los COPRODES. El 28 de enero de 1975, con la participación de Secretarías de Estado, empresas y organismos de participación estatal, se instituyó la Comisión Nacional de Desarrollo Nacional, para regular la acción de los COPRODES convertidos en entidades descentralizadas del Gobierno Federal, y presididos por el gobernador de cada estado.

Esta Comisión amplió sus funciones en 1976 y se transformó en la Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano, para apoyar los contenidos de la nueva legislación en materia de asentamientos humanos. Entre otros, la Ley General de Asentamientos Humanos, publicada el 26 de mayo de 1976 en el Diario Oficial de la Federación, señalaba como sus objetivos:

- "... establecer la concurrencia de los municipios, de las entidades federativas y de la Federación, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional; fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; y, definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios". 68/
- El artículo 5 de la mencionada Ley indica que "... la ordenación y regulación de los asentamientos humanos tenderá a mejorar las condiciones de la población rural y urbana, mediante: el aprovechamiento, en beneficio social, de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública; el desarrollo equilibrado del país, armonizando la interrelación de la ciudad y el campo y distribuyendo equitativamente los beneficios y cargos del proceso de desarrollo urabno.." 69/

Todo ello omplicó "... darle dimensión espacial a los lineamientos sectoriales de programación, como también coordinar las inversiones públicas federales entre sí y compatibilizarlas con las estatales para que las acciones de los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los estados sean congruentes con las políticas generales de desarrollo regional y nacional... [representó por otra parte crear] una serie de mecanismos de coordinación a los niveles nacional, regional y estatal, para dar congruencia a las decisiones [de] ... organismos de gobierno que actúan a dichas escalas..." 70/

Asimismo se crea en 1972 la Comisión Intersecretarial para el Fomento Económico de la Franja Fronteriza Norte y las Zonas y Perímetros Libres, para intensificar su desarrollo e inte--

gración al territorio nacional. En ese mismo año y con propósitos similares se creó la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec.

En el año de 1973 se establece el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), orientado a canalizar inversiones a las zonas y comunidades más atrasadas del país con un enfoque multisectorial y participativo. Con recursos de apoyo crediticio del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el PIDER fue un proyecto de desarrollo rural con carácter integral. 21/

De esta forma, el PIDER fue igualmente el primer instrumento-programático que sustentó su ejecución en una coordinación y cooperación de las entidades y dependencias federales en los ámbitos nacional y estatal. Con un diseño operativo por microregiones, el Programa dió prioridad a los proyectos productivos. Su ejecución representó una importante experiencia en materia de programación de inversiones en zonas rurales y capacitó a un gran número de técnicos en diferentes aspectos del proceso de planeación. Posteriormente, en 1980 se le redefiniría como un Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER), sobre la base de una concepción distinta al de un programa de inversiones, tendiente a incorporar y unificar los esfuerzos para el desarrollo, tanto de las propias comuni

dades rurales, como de las acciones desplegadas por las tres--
instancias de gobierno. 72/

Especial interés se otorgó a las acciones de descentralización de la actividad económica, acentuándolas en las áreas de menor desarrollo a fin de diversificar la producción y aprovechar mejor los recursos de cada zona. Con esa finalidad se crearon -nuevos mecanismos o se ampliaron atribuciones de fomento y promoción industrial.

Ejemplo de ello es la creación del FIDEIN, ya mencionado. En 1972 se modificaron las reglas operativas del Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña (FOGAIN), acrecentando su carácter promocional e incrementando los servicios de asistencia técnica de acuerdo a las zonas preferenciales para el desarrollo industrial, previamente definidas. Para promover la creación de tecnología propia, propiciar la integración de la planta industrial y fortalecer el desarrollo regional mediante la descentralización industrial, se constituyó en abril de 1972 el Fondo Nacional de Fomento Industrial (FOMIN). Se impulsaron también las acciones del Fondo Nacional de Estudios de Preinversión (FONEP), encargado de financiar estudios, tanto del sector público y privado, para la preparación de proyectos de desarrollo en el marco de los programas económicos -nacionales. 73/

Para crear nuevas regiones y centros turísticos, fomentar los existentes y orientar las inversiones hacia zonas y proyectos turísticos de interés nacional, surgió en abril de 1974 el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), como resultado de la reestructuración de organismos de apoyo y fomento a las actividades turísticas. En octubre de 1974 se constituyó el Fideicomiso de Minerales no Metálicos Mexicanos, en sustitución del creado en 1962, para mejorar e intensificar el desarrollo minero del país. 74/

Durante esta etapa del crecimiento económico del país, se avanzó en materia de planeación. No sólo se crearon nuevos instrumentos y mecanismos, sino que la práctica de la planeación... se orientó a redefinir ... los objetivos políticos y sociales de la nación". 75/ Entre los nuevos rasgos que la diferenciaron de la realizada en otros tiempos, sobresalen:

- "La atención no se centró solamente en la programación de la inversión pública.
- "Se otorgó mayor énfasis a los aspectos sociales del desarrollo.
- "Se impulsó la participación social en el proceso de toma de decisiones del Estado.
- "Se dieron modificaciones sustanciales en la administración pública, y
- "Se privilegiaron los aspectos políticos de la planeación, sin descuidar los relacionados con las cuestiones técnicas." 76/

La preocupación y el estudio por los problemas del desarrollo regional, se intensificaron durante estos años. ^{77/} Singular importancia adquiere el desplegado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el cual en julio de 1975 convocó a la elaboración de un plan que fue plataforma de apoyo en la campaña electoral para la presidencia de la república. Resultado de un intenso proceso participativo, el Plan Básico de Gobierno 1976-1982 contiene importantes pronunciamientos sobre el tema, destacan los siguientes:

" 41. El crecimiento del interior del país no debe ser subproducto de un enfoque de tipo sectorial de nuestro desarrollo o resultar de la solución de problemas de carácter nacional; debe ser fruto de un propósito deliberado de difundir la densidad económica, aprovechar racionalmente nuestros recursos naturales, lograr la integración de la industria y fomentar exportaciones.

De poco serviría una planeación general si no se atienden sus dimensiones regionales. Mejorar la distribución del ingreso supone, entre otras cosas, disminuir la concentración de la inversión y los servicios sociales en los principales centros urbanos; supone asimismo, revitalizar el desarrollo agropecuario, así como acrecentar la capacidad de retención de la mano de obra en el interior de la República.

Al vigorizar el proceso de descentralización de las estructuras administrativas y de poder económico, se dará un gran paso en la solución de uno de los obstáculos que de manera más persistente se han opuesto al progreso de los sistemas de participación democrática.

42. No se trata de cambiar radicalmente la localización de actividades productivas ya establecidas y consolidadas; se trata de modificar la asignación tradicional de inversiones y servicios sociales en beneficio de zonas artificialmente rezagadas. Resulta de vital importancia fortalecer y crear polos de desarrollo bien seleccionados en función de su potencial económico.

43. No podemos renunciar a la redistribución demográfica de -

nuestra población, a realizar planes concretos de colonización interna, afrontando el costo que ellos demandan y efectuando - intentos debidamente planeados." 78/

3.2. Plan Global de Desarrollo y coordinación de acciones entre la Federación y los gobiernos estatales.

Pese a los esfuerzos por reorientar la economía y superar las deficiencias del desarrollo estabilizador, a fines de 1976 el país experimentó el estancamiento de la actividad económica y la virulencia de un proceso inflacionario, que desembocaría finalmente en la devaluación monetaria. Al agravamiento de las circunstancias influiría también, por primera vez a partir de 1974, la crisis petrolera internacional. Entre otros, el saldo de la crisis de la economía mexicana arrojó una mayor desigualdad en la distribución del ingreso, aumentó el desempleo, creció el endeudamiento interno y externo, y se gestaron enconados enfrentamientos políticos en el seno de la sociedad civil.

En los años 1970-1976 la ejecución de las abundantes medidas adoptadas para modificar los desequilibrios y las desigualdades sectoriales y regionales, no siempre coadyuvó al cumplimiento de esos propósitos. Durante los primeros cinco años de la década de los 70, la distribución de la inversión pública mantuvo pautas anteriores, privilegiando la atención a las regiones más avanzadas del país. Muestra de ello es que:

- Sólo un "... reducido número de entidades [federativas] hacia las que convergía el grueso de los flujos migratorios del país recibió prácticamente el total de la inversión público-productiva y el 65% de la considerada como de bienestar, a pesar de que en ellas residía algo menos de la tercera parte de los mexicanos. En contraste, las catorce entidades que expulsaron población durante los sesenta, [y] alojaban al 37% de los mexicanos, recibieron apenas el 28% de la Inversión Pública total y cerca de una quinta parte de los recursos destinados a fortalecer aspectos relacionados con su desarrollo social." 79/

Frente a los fallidos intentos reorientadores de la política económica, fue urgente articular esfuerzos e instrumentar acciones que propiciaran la recuperación del país. El programa de gobierno del sexenio 1976-1982 definió tres áreas fundamentales para establecer los equilibrios fundamentales de la economía y la sociedad: la reforma política, la reforma económica y la reforma administrativa. En el marco de ésta última, destaca la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) a la cual se le asignaron funciones de carácter global y responsable de las tareas de planeación, atribución que implicó la elaboración del Plan Global de Desarrollo presentado en 1980. Su publicación reforzó la conformación del Sistema Nacional de Planeación.

Las actividades de planeación impulsadas decisivamente durante este periodo sexenal, marcaron un punto de inflexión en la historia del desarrollo económico de México. Se les concibió no sólo como un instrumento técnico, sino esencialmente político orientadas a propiciar el cambio social. Con base en --

estos criterios se integraron las acciones de los sectores -- económicos y sociales para darles coherencia en el marco de -- una estrategia general, se compatibilizó la metodología, los -- conceptos, enfoques y procedimientos y se propició una con-- ciencia social en el sector público nacional sobre la impor-- tancia de la planeación y las tareas de ella derivadas. 80/

Si bien estos avances en materia de planeación se llevaron a -- cabo con aparente desarticulación, ello fue consecuencia de -- las necesidades de operación inmediata, así como de la concep -- ción metodológica adoptada durante el proceso de ir de lo par -- ticular a lo general. De ahí que hubiese prelación en la --- creación de instrumentos, modificación de instancias y elabo -- ración de programas sectoriales y regionales, aun antes de la -- puesta en marcha del plan general.

De esa forma el nuevo gobierno estableció como condición es-- tratéfica para alcanzar los grandes objetivos nacionales, pro -- curar un mayor equilibrio regional. Con esa finalidad se re -- lacionó, por primera vez, el desarrollo económico y social -- con el espacio territorial de manera integral. Esta determi -- nación sentó las bases para la estructuración orgánica de una -- política regional, cuyos contenidos implicaron soluciones de -- largo plazo para modificar los procesos migratorios, ocupacio -- nales, de urbanización y localización industrial en el terri -- torio nacional, el fortalecimiento del pacto federal, así co --

mo la orientación del desarrollo hacia las costas y fronteras del país.

La política de desarrollo regional y urbano definida en el --- Plan Global de Desarrollo 1980-1982, buscó crear las condiciones para alentar un crecimiento "más autónomo de las regiones y los asentamientos humanos ...[fortalecer] el federalismo en sus dimensiones económica y social ...[disminuir]... las desigualdades regionales ...[y] así avanzar en el cambio cualitativo del proceso de desarrollo económico y social." 81/ Desde esta perspectiva se delinearón los objetivos específicos de la política regional y de desarrollo urbano, consistentes en:

- "Promover un crecimiento regional equilibrado a través de la desconcentración de actividades y recursos de las zonas densamente pobladas y dotadas de una vasta infraestructura, en favor de un desarrollo más armónico del sistema de ciudades.
- "Fortalecer el federalismo a través de una mayor participación de las entidades federativas en la programación, presupuestación, administración y evaluación de las acciones orientadas a promover el desarrollo. Establecer una estrecha coordinación entre la federación y estados de sus órganos y agencias para lograr la armonía y la colaboración en los esfuerzos y su eficiencia, sin vulnerar las responsabilidades específicas, ni el marco constitucional de cada instancia.
- "Inducir el crecimiento de las regiones que requieren de condiciones especiales de desarrollo, en particular en aquellas designadas como futuros polos de desarrollo, a través de la reorientación del gasto corriente y de la inversión, del establecimiento preferencial de precios y tarifas por parte de empresas paraestatales, de los estímulos fiscales y crediticios, y a través de la desconcentración administrativa.

- "Promover el desarrollo urbano integral y equilibrado de los centros de población, con atención al objetivo de mínimos - de bienestar para todos los mexicanos.
- "Propiciar condiciones favorables para que la población pueda resolver sus necesidades de suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura, vialidad y equipamiento - urbano.
- "Encauzar, dentro del marco del respeto irrestricto de la libertad, a la gran población rural dispersa mediante el fortalecimiento de ciudades intermedias que, además de facilitar la eficiente distribución regional de los servicios, -- atraiga los flujos migratorios que de otra forma se orientarían a las grandes áreas metropolitanas, y
- "Mejorar y preservar el medio ambiente que conforman los -- asentamientos humanos." 82/

La instrumentación de la política de desarrollo regional y urbano atendió los siguientes lineamientos: a) Adecuar el uso de los instrumentos al alcance del gobierno federal en función de los objetivos de la política regional; b) Elaborar criterios - para evaluar, uniformar y jerarquizar las demandas locales en función de los objetivos señalados y c) Fortalecer las instancias estatales de planeación y programación, con el objetivo - de atender el punto de vista local y multiplicar las oportunidades de los estados para intervenir en las decisiones que se adopten a nivel federal. 83/ Entre los principales instrumentos, organismos y mecanismos para aplicar la política regional destacan:

- El Convenio Unico de Cordinación (CUC). Establecido mediante acuerdo presidencial en diciembre de 1976, constituyó el canal único de concertación de acciones entre el Gobierno Federal y los gobiernos estatales para promover el proceso de-

descentralización de la función pública y propiciar el desarrollo de las entidades federativas. Su evolución implicó - eliminar el carácter anual que en un principio se le asignó, otorgándole una vigencia permanente. Asimismo, su utilización permitió impulsar regiones y sectores estratégicos para el desarrollo.

Entre los principales programas de inversión concertados e - incorporados gradualmente en este esquema, que otorgó a los - estados mayor intervención en programas de carácter regio-- - nal, deben mencionarse: al PIDER, los programas de atención - a zonas marginadas (PAZM), los sectoriales concertados - - - (PROSEC), los de desarrollo estatal (PRODES), y los estata-- - les de inversión (PEI). A través del CUC se logró también - mejorar la capacidad de administración y ejecución de las -- obras y servicios públicos de los gobiernos estatales. 84/

- Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico (COPRODES). Impulsados desde 1971, se modificaron sus bases legales en - 1977 para transformarlos en organismos públicos dotados de - personalidad jurídica y patrimonio propio, y se ampliaron -- sus atribuciones para que cumplieran con la finalidad de ase - sorar a los gobiernos de los estados en relación a los proce - sos de planeación y programación. En el marco de las reunió - nes nacionales de servidores públicos estatales y federales, establecidas para fortalecer el diálogo entre la Federación - y los estados e intercambiar experiencias, en 1981 se convi - no sustituir a los COPRODE por los Comités de Planeación pa - ra el Desarrollo (COPLADE).

El reemplazamiento significó un trascendental logro en la -- coordinación de acciones entre las tres instancias de gobier - no, para promover el desarrollo regional. De carácter fede - ral, el nuevo organismo pasó a ser, jurídica y políticamen - te, responsabilidad de los gobiernos estatales. Esta trans - formación alentó también una nueva concepción del federalis - mo y avanzó en el proceso de descentralización. Asimismo, - mediante ella quedó formalmente integrada la vertiente regio - nal del Sistema Nacional de Planeación. 85/

Primero en el seno de los COPRODE (1979), todos los estados - de la República coadyuvaron a formular sus propios planes de desarrollo, con base en una metodología similar y en forma - simultánea. Después (1981-1982) en el marco de los COPLADE, una de las principales acciones emprendidas fue la actuali - zación de los planes estatales de desarrollo que intentaron - superar deficiencias y limitaciones, principalmente en orden a su instrumentación, considerando experiencias inmediatas - y mediatas en materia de planeación estatal.

Estos esfuerzos, al margen de las tareas gubernamentales, --

fueron aprovechados y se les dio continuidad en el Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IEPES), órgano asesor del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, durante la campaña electoral de Miguel de la Madrid a la presidencia de la República (1981-1982). En el contexto de la consulta popular se elaboraron y publicaron 31 planes estatales de desarrollo, con la colaboración de los Centros de Estudios Políticos Económicos y Sociales (IEPES), de cada entidad federativa.

- Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR). Sistema establecido en 1979 para coordinar el gasto público federal ejercido a través de CONASUPO, IMSS, STPS, SAHOP y SEP en la ejecución de programas de empleo y bienestar social en las zonas marginadas. Mediante sus acciones y con la participación de los gobiernos de los estados, se propuso acelerar la integración al desarrollo nacional de los grupos sociales atrasados. 86/
- Comisión Coordinadora del Programa Nacional del Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres (CODEF). Creada en 1978, tuvo como responsabilidad fomentar la concurrencia de productos nacionales a los mercados fronterizos; promover el establecimiento de nuevas industrias y ampliar las existentes para propiciar la sustitución de importaciones, satisfacer la demanda local e impulsar las exportaciones; generar fuentes de empleo, alentando las actividades artesanales y los pequeños y medianos talleres e incrementar la actividad turística.
- Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982. De la serie de prioridades que establecía, destacan las que se refieren a la necesidad de integrar mejor la estructura del aparato industrial y desconcentrar territorialmente la actividad económica.
- Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1982. Propuso una política de desarrollo regional y de ordenamiento del territorio, mediante acciones relativas a reservas territoriales, suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura y equipamiento urbano, ecología, atención de emergencias y participación de la comunidad.

Estableció también zonas y centros de población prioritario, con la finalidad de controlar el crecimiento desmedido de áreas como la Ciudad de México e impulsar el desarrollo y fortalecimiento de ciudades intermedias, así como de las ubicadas en las costas y fronteras del país.

Dentro de las zonas costeras se dio preferencia a los puertos industriales de Coahuacoalcos, Tampico, Salina Cruz y Lázaro Cárdenas, así como a sus respectivas áreas de influencia. Los centros de población fronterizos figuraron como --

prioritarios Tijuana, Mexicali, Ensenada y Ciudad Juárez, y se planteó consolidar el desarrollo de ciudades como Nuevo Laredo, Matamoros, Reynosa y Nogales. 87/

Asociados a la política regional y de desarrollo urbano establecido en este periodo sexenal, estuvieron en vigor otros - - instrumentos, sobresalen: el Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (1980); Programa Nacional de Empleo 1980-1982; - Programa Nacional de Ciencia y Tecnología 1978-1982; Sistema - Alimentario Mexicano (1970); Plan de Desarrollo Agroindustrial 1980-1982 y Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal.

Dada la incidencia en el fortalecimiento de la institución municipal, base y garantía del desarrollo democrático del país, es importante mencionar las transformaciones del sistema tributario nacional, como consecuencia de la reforma fiscal emprendida en estos años. Destaca entre otras, el reemplazo del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (ISIM) por el Impuesto al Valor Agregado (IVA), lo cual mejoró la armonización y articulación impositiva entre la Federación y los estados. 88/

Estas modificaciones hicieron necesario reordenar las relaciones fiscales entre las tres instancias de gobierno, a través de una nueva Ley de Coordinación Fiscal, puesta en vigor a partir de 1980. Con base en ella quedó instituido el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y fue posible sustituir el meca-

nismo tradicional y heterógeno de participaciones fiscales a los estados, por otro que garantizó una participación en toda la recaudación federal y la obtención de mayores recursos para financiar e intensificar el crecimiento económico y social de estados y municipios, en función de su población y grado de desarrollo relativo. 89/

El nuevo sistema integral de coordinación fiscal, aseguró también un flujo permanente de recursos en relación a la actividad económica general, regional y a los esfuerzos administrativos que en materia de recaudación tributaria realizara cada entidad federativa. El perfeccionamiento de este instrumento de justicia distributiva de los ingresos públicos fiscales, principalmente la operación de los Fondos instituidos (Fondo General de Participaciones, Fondo Financiero Complementario de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal), ha hecho posible avanzar hacia una mayor autonomía económica de los estados.

BIBLIOGRAFIA

CAPITULO I ANTECEDENTES DEL DESARROLLO REGIONAL DE MEXICO

- 1/ Lombardo Toledano, Vicente. "Lo que vive y lo que ha --- muerto de la Constitución de 1857". Revista Problemas de México. Vol. I, N° 6, septiembre de 1958, pp. 52-53. - Véase también: González Pedrero, Enrique. "La Revolución Mexicana y el desarrollo político de México". Memoria de la Conferencia Nacional de Análisis Ideológico sobre la - Revolución Mexicana (1910-1985). PRI, septiembre de --- 1985. P. 21.
- 2/ González Pedrero, Enrique. Ibidem, pp. 23-26.
- 3/ De la Madrid H., Miguel. Presentación del libro Planeación para el desarrollo. Coedición Fondo de Cultura Económica (FCE). Secretaría de Programación y Presupuesto - (SPP). 1981. P. 10. Del mismo autor véase asimismo: Prólogo al libro Aspectos Jurídicos de la Planeación en México. Editorial Porrúa, S.A., 1981, p. XI.
- 4/ González Pedrero, Enrique. Texto: "La lección de la elección" Periódico La Jornada. Suplemento Perfil de La Jornada, P. 1. Viernes 5 de agosto de 1988.
- 5/ Solís, Leopoldo. Alternativas para el desarrollo. Editorial Joaquín Mortiz, S.A. Segunda edición, 1985, p. 7.
- 6/ Unikel, Luis. "Políticas de desarrollo regional en México". Revista Demografía y Economía. El Colegio de México. N° 26, Vol. XI, N° 2, 1975, p. 152. Véase también: Lamartine Yates, Paul. El Desarrollo Regional de México.

- Banco de México, S.A. Departamento de Investigaciones Industriales. 1960, p. 20. Appendini, Kirsten y Murayama, Daniel. "Desarrollo Desigual en México (1900-1960)". Los Beneficiarios del Desarrollo Regional. Ensayos compilados por David Barkín. SEP-SETENTAS, N° 52. 1972, - - - p. 128.
- 7/ González Pedrero, Enrique. "La lección..." op. cit. - - p. II. En el punto 3 del texto (Algunas razones del cambio), el autor señala que: "...La demanda democrática es totalmente contraria al centralismo. Pero el cambio, ya evidente a fines de la década pasada y que debió consistir en el reconocimiento pleno de ... (la) diversidad regional, no avanzó con la celeridad deseada ni en el PRI - ni en el sistema político en su conjunto..."
- 8/ Unikel, Luis "Políticas de desarrollo regional..." op. cit. pp. 156-161.
- 9/ Camacho Solís, Manuel. Ponencia sin título, sobre la situación y perspectivas del desarrollo regional. Documento presentado en el VI Congreso Nacional de Economistas. - México, D.F. 1985, p. 1. Versión fotocopiada.
- 10/ De la Madrid H., Miguel. "Descentralización de la vida nacional". Federalismo y Descentralización de la Vida Nacional. Edición del Comité Organizador de la Consulta Popular sobre Federalismo y Descentralización de la Vida Nacional. Octubre de 1982, pp. 52-53.
- 11/ Toda periodización responde a los propósitos del objeto estudiado. La que aquí se seleccionó enfatiza el análisis en las administraciones sexenales a partir de 1970, - fecha en la cual las tareas del desarrollo regional ad---

quieren mayor relevancia para los fines del quehacer público moderno. Asimismo se confrontaron las periodizaciones que han propuesto, para distintos enfoques del desarrollo histórico del México contemporáneo, los siguientes autores: Cabrera, Luis. "El Balance de la Revolución", op. cit. en Meyer, Eugenia. Luis Cabrera: Teórico y Crítico de la Revolución. Ediciones SEP-SETENTAS. - - 1972. p. 97. Salinas de Gortari, Carlos. Introducción. Antología de la Planeación en México (1917-1985). T. I. - "Los primeros intentos de planeación en México (1917-1946)". SPP-FCE. 1985. pp. 10-11. Granados Roldán, - - Otto. "Estado y rectoría del desarrollo en México: una perspectiva política". México 75 Años de Revolución. Desarrollo Económico I. Coedición Fondo de Cultura Económica (FCE)-Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana (INEHRM), 1988, p. 4. Montemayor Seguy, Rogelio. "Reflexiones sobre la planeación en México". Ibidem, p. 80. Cedeña Cervantes, José Luis. La planificación económica nacional en los países atrasados de orientación capitalista (El caso de México). Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM. 1985. pp. 52-203. Solís, Leopoldo. "Comportamiento de la economía mexicana a partir de 1910: fases y características". México 75 Años de Revolución. Desarrollo Económico II. FCE-INEHRM, 1988, p. 869.

- 12/ De la Madrid H., Miguel. "Descentralización de la vida..." op. cit. p. 53.
- 13/ Moreno Sánchez, Manuel. Crisis política de México. Editorial Extemporáneos, Colección A Pleno Sol. 1970. Págs. 41-43, se señala: "... al principio la era de las instituciones... el desarrollo económico de la nación comenzó a ser guiado por el gobierno fede

ral, convertido en fuerza central determinante. Desde -- ese momento el desarrollo tomó una dirección centraliza-- da... que abarcó primero lo político, ha creado también - la concentración económica en pocas manos, es pocos lugares y en algunas actividades y ha dado lugar a formas de polarización que producen... desigualdades sociales..."

- 14/ Rodríguez y González, Alejandro. "De lo rural a lo urbano". México 75 Años de Revolución. Desarrollo Social II. FCE-INEHRM, pp. 134-135.
- 15/ Bartra, Roger. Campesinado y poder político en México. -- Ediciones ERA. Colección Problemas de México. 1982. - - p. 20.
- 16/ Mier y Terán, Carlos y de la Mora, Jaime. "La infraestructura para el desarrollo". México 75 Años de Revolución. - Desarrollo Económico II. op. cit. p. 535.
- 17/ Petricioli, Gustavo. "Economía mixta". Ibidem, p. 845.
- 18/ Bremer, Juan José. "Análisis de las transformaciones culturales auspiciadas por la Revolución Mexicana". Memoria de la Conferencia Nacional de Análisis Ideológico sobre la Revolución Mexicana (1910-1985). op. cit. p. 163. - Véase también: Camacho, Manuel, Hernández Campos, Jorge - et altri. La Formación de una Cultura Nacional. Los Valores de la Revolución Mexicana. Centro Tepoztlán, A.C. 1980, p. 19.
- 19/ Mier y Terán, Carlos y de la Mora, Jaime. "La infraestructura..." op. cit. loc. cit.
- 20/ Solís, Leopoldo. "Alternativas para..." op. cit. loc. -- cit.

- 21/ Presidencia de la República y Nacional Financiera, S.A. - 50 Años de Revolución Mexicana en Cifras. 1963. p. 46. Hasta 1934 se habían repartido durante 7 gobiernos posrevolucionarios 7 666 Ha. Sólo en el sexenio del Gral. Cárdenas se repartirían 17 890 Ha.
- 22/ Portes Gil, Emilio. Quince Años de Política Mexicana. - Ediciones Botas. 1941, p. 197.
- 23/ Bartra, Roger. "Campesinado y poder..." op. cit. p. 33.
- 24/ Mier y Terán, Carlos y de la Mora, Jaime. "La infraestructura..." op. cit. p. 537.
- 25/ Revista Planeación Democrática. SPP. N° 1, febrero de -- 1983, p. 8. Véase también Antología de la Planeación en México (1917-1985). T. I. op. cit. pp. 19-25.
- 26/ Cárdenas del Río, Lázaro. Carta del 12 de diciembre de - 1956 al señor Horacio Quiñones, en Epistolario de Lázaro Cárdenas. T.I. Siglo XXI Editores, S.A. 1984. p. 49.
- 27/ Ibidem, loc. cit.
- 28/ Ibidem.
- 29/ Solís, Leopoldo. Planes de Desarrollo Económico y Social en México. Coediciones SEP-SETENTAS/DIANA. 1980. pp. 106-107.
- 30/ Ibidem. p. 106.
- 31/ Cárdenas del Río, Lázaro. "Epistolario de..." op. cit. - p. 50.
- 32/ Mier y Terán, Carlos y de la Mora, Jaime. "La infraes---

- estructura..." op. cit. p. 539.
- 33/ Antología de la Planeación en México (1917-1985). T.1. - op. cit. pp. 48-49.
- 34/ Rodríguez y González, Alejandro. "De lo rural..." op. - cit. pp. 143-144.
- 35/ Solís, Leopoldo. "Planes de desarrollo..." op.cit. p. 121.
- 36/ Ibidem, p.191-192. Consúltese asimismo: Antología de la planeación en México (1917-1985). T.1. op.cit. p. 31.
- 37/ Ibidem, p. 132.
- 38/ Ceceña Cervantes, José Luis. "La planificación económica nacional..." op. cit. p. 80.
- 39/ Antología de la Planeación en México (1917-1985). T. 1.- op. cit. pp. 34-35.
- 40/ Solís, Leopoldo. "Planes de desarrollo..." op. cit. - - p. 130. Para mayor referencia de datos ver: Mier y Terán, Carlos y de la Mora, Jaime. "La infraestructura para..." op. cit. p. 540.
- 41/ Petricioli, Gustavo. "Economía mixta", op. cit. p. 852. Antología de la Planeación en México (1917-1985). T. 2 . Segunda parte: Leyes, Decretos, Acuerdos y Reglamentos. - pp. 853-855.
- 42/ Montemayor Seguy, Rogelio. "Reflexiones..." op. cit. -- pp. 95-98.
- 43/ Ceceña Cervantes, José Luis. "La planificación económica

nacional..." op. cit. pp. 95-171. Antología de la Planeación en México (1917-1985). T. 1. op. cit. pp. 59-63.

- 44/ Antología de la Planeación en México (1917-1985). Los programas de desarrollo y la inversión pública (1958-1970). T. 3. pp. 492-493.
- 45/ Olivia Villa M., Rosa. Nacional Financiera: Banco de Fomento del Desarrollo Económico de México. NAFINSA, 1976, pp. 26, 53-57.
- 46/ Orive Alba, Adolfo. La irrigación en México. Editorial Grijalvo, S.A. 1970, pp. 101-103-139.
- 47/ Ibidem, p. 102.
- 48/ Barkin, David y King, Timothy. Desarrollo económico regional (enfoque por cuencas hidrológicas). Siglo XXI Editores, S.A. 1970, pp. 114-117.
- 49/ Navarrete R, Alfredo. "La Planeación Regional". El Mercado de Valores, Semanario de NAFINSA, Año XXVII, N° 53, 14 de agosto de 1967, p. 678.
- 50/ Ibidem, p. 678.
- 51/ Barkin, David y King, Timothy. "Desarrollo económico regional..." op. cit. p. 247.
- 52/ Ibidem, p. 249.
- 53/ Antología de la Planeación en México 1917-1985. T. 1., op. cit. p. 67-68.

- 54/ Olivia Villa M., Rosa. "Nacional Financiera: Banco de Fomento..." op. cit. p. 59.
- 55/ Beteta, Ramón. Tres Años de Política Hacendaria (1947- - 1948-1949). Perspectiva y Acción. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Publicación de Memorias. 1951, pp. -- 110-129-150-158-159-281-282.
- 56/ Tello, Carlos. La política económica en México 1970-1976. Siglo XXI Editores, Cuarta edición 1980, pp. 11-40. Granados Roldán, Otto. "Estado y rectoría del ..." op. cit. p. 45. Antología de la Planeación en México (1917-1985). T. I. op. cit. p. 72. Rodríguez y González, Alejandro. - "De lo rural a..." op. cit. p. 151.
- 57/ Echeverría Alvarez, Luis. Mensaje al pueblo de México. - Edición de Cultura y Ciencia Política. 1970, pp. 9,17, - 22,24-25.
- 58/ Romero Kolbeck, Gustavo. "Objetivos del desarrollo económico". México, el dilema del desarrollo: democracia o -- autoritarismo. Folleto editado por la Academia Mexicana de Ciencias Humanas. México, 1969, pp. 5-6. Loc. cit. - en Tello, Carlos. "La política económica..." op. cit. -- p. 35.
- 59/ Flores Olea, Víctor. "Democracia y desarrollo". "México, el dilema del desarrollo" op. cit. pp. 11-12 en Tello, - Carlos. "La política económica..." op. cit. p. 35.
- 60/ Grupo de Estudio del Problema del Empleo. El Problema -- ocupacional en México: magnitud y recomendaciones. Versión preliminar para discusión. 1973, pp. I-II.
- 61/ Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A. México: La polí

tica económica del nuevo gobierno. Redacción a cargo de Navarrete, Jorge Eduardo, Jefe del Departamento de Estudios y Difusión de BANCOMEXT. 1973, p. 56.

62/ Ibidem, p. 17.

63/ Ibidem, p. 10.

64/ Solís, Leopoldo. "Alternativas para..." op. cit. p. 98. El autor señala que "Algunos propósitos de 1970 fueron abiertamente contradichos por los acontecimientos: el endeudamiento externo no sólo no se suavizó, sino que llegó a niveles jamás sospechados; la protección industrial no aminoró, sino que se llegó al exceso de sujetar todas las importaciones al sistema de licencias previas. La tasa de crecimiento del producto real se derrumbó y en promedio resultó considerablemente menor que la registrada durante los sesenta y aun inferior que la correspondiente a la etapa inflacionaria anterior... en 1976 la tasa de inflación fue la más alta registrada en cuatro décadas y, por primera vez en más de veinte años, el ingreso real per cápita disminuyó. Otros autores (véase: Clavijo, Fernando y Gómez, Octavio. Parámetros e interdependencias en la economía mexicana. Un análisis econométrico. Sobre el ro de El Trimestre Económico, abril-junio de 1979, N^o 182, p. 315), sustentan basados en numerosos ejemplos que "La evolución de la economía en el periodo 1970-1977 revela un cambio en la política económica con relación a la implementada en la década anterior. Los cambios realizados no parecen, sin embargo, haber modificado las características fundamentales del desarrollo económico mexicano basado en la sustitución de importaciones y un proceso de industrialización hacia dentro propiciado por la protección excesiva del mercado interno." En este mismo orden de ideas Carlos Tello, en la obra citada ("La política económica..." p. 208) afirma: "Si lo que se buscaba era sustituir en definitiva el esquema del desarrollo estabilizador, hubiera sido necesario entrar de lleno a reorientar el sistema de financiamiento del desarrollo para sustituirlo a la política nacional. El no haberlo hecho resultó en un desarrollo estabilizador vergonzante. Es ahí donde quizá resida la verdadera crítica a la política económica de este periodo."

65/ Petricioli, Gustavo. "Economía mixta" op. cit. p. 852. -

El autor refiere que "En 1970, el sector paraestatal había alcanzado una dimensión de casi 400 empresas.... Entre 1970 y 1976, el número de instituciones... se duplica, como consecuencia... de la caída en la inversión privada... y de una nueva política económica..."

- 66/ Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A. "México: La política económica..." op. cit. p. 17.
- 67/ Unikel, Luis. "Políticas de desarrollo regional..." op. cit. p. 181. El investigador del Colegio de México advirtió que las numerosas "... medidas que ha puesto en vigor el actual gobierno, no obstante que intentan corregir los desequilibrios regionales inherentes a las contradicciones del sistema económico, sólo lo pueden hacer formalmente. Para llevarlo a cabo efectivamente se requieren cambios estructurales que dadas las actuales - - circunstancias sociopolíticas se cree que tienen escasa viabilidad de realizarse."
- 68/ Velázquez Carmona, Manuel. "Política de asentamientos humanos". Aspectos Jurídicos de la Planeación en México. op. cit. p. 261.
- 69/ Ibidem, loc. cit.
- 70/ Unikel, Luis. "Políticas de desarrollo..." op. cit. - - p. 172.
- 71/ Secretaría de Programación y Presupuesto. "Programa Integral para el desarrollo rural". Memoria 1977-1981. Coordinación General de Delegaciones Regionales. SPP. pp.8-12.
- 72/ Ibidem, loc. cit.
- 73/ Villa M., Rosa Olivia. "Nacional Financiera: Banco de Fomento..." op. cit. p. 132-146.
- 74/ Ibidem, pássim, pp. 132-146.

- 75/ Antología de la Planeación en México (1917-1985). T. I. -- op. cit. p. 73.
- 76/ Ibidem, p. 73. Para una cronología más amplia de estos - aspectos, ver también: De Pablo, Luis. Planeación. Temas-Mexicanos. Secretaría de la Presidencia, Departamento Editorial, 1975. Pássim, particularmente para el periodo - - 1970-1976 pp. 30-46.
- 77/ Pedrão, Fernando. "La experiencia del proyecto de desarrollo regional y urbano de México". Revista Comercio Exterior. Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A. Vol. 26, - Núm. 12, diciembre de 1976, pp. 1399 y 1405. El autor señala que desde agosto de 1972 se realiza el Proyecto de - Desarrollo Regional y Urbano de México a cargo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y de la Secretaría de la Presidencia, con el propósito de 'estudiar el funcionamiento de la economía mexicana a escala espacial'. Asimismo, se consigna que uno de los resultados -- de la investigación fue "... intentar formalizar una propuesta de estrategia de desarrollo que sólo puede explicarse a cabalidad en su relación con el espacio nacional-en su conjunto... la estrategia... plantea problemas específicos de organización para la planificación y la programación en general y problemas sustantivos de movilización de recursos y de financiamiento de los programas elegidos. La función predominante que desempeña el financiamiento en el esquema general de programación ha llevado a tomarlo como el centro focal de la estrategia y como principal elemento de enlace entre los diferentes problemas - que se consideran y entre las diferentes líneas de acción relativas a dichos problemas..."
- 78/ Partido Revolucionario Institucional. Cien Puntos. Plan - Básico de Gobierno 1976-1982. Publicación de la Comisión-Nacional Editorial del PRI. 1975. Ver también: Antología de la Planeación en México (1917-1985). T. 6. "Reforma Administrativa y Planeación (1976-1978)". Coedición FCE-SPP. 1985, pp. 36-43. En el apartado "La integración de los -- programas regionales", correspondiente al Plan Básico de Gobierno 1976-1982, enfáticamente se indica que: "El desarrollo regional ...no se producirá espontáneamente... Habrá que contrarrestar las tendencias vigentes ... Sin proyectos concretos, la programación regional quedaría al nivel de enunciados... La planeación regional exige de la -

descentralización de las estructuras administrativas y de las finanzas públicas ...habrá que fortalecer la organización de la planificación regional tanto en sus aspectos técnicos como operacionales, y afinar los sistemas de coordinación con las políticas generales de la Federación... En síntesis, reconocer y respetar la dimensión regional de la nueva política de desarrollo es condición indispensable para que ésta alcance sus objetivos globales. No puede aplicarse el calificativo democrático a la planeación, negando o restringiendo el acceso a las decisiones de política socioeconómica a la población de la provincia."

- 79/ Rodríguez y González, Alejandro. "De lo rural a..." op. cit. p. 171.
- 80/ Montemayor Seguy, Rogelio. "Reflexiones..." op. cit. -- p. 101.
- 81/ Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Programación y Presupuesto Federal. Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Abril de 1980, p. 167 y 170.
- 82/ Ibidem, p. 171.
- 83/ Secretaría de Programación y Presupuesto. Instrumentación de la política regional. Marzo de 1982, p. 24.
- 84/ Ibidem, p. 33. Véase también: Sandoval Lara, Miguel. et altri. Lineamientos para la planeación estatal. Fotocopia, sin fecha, pp. 8-9.
- 85/ Secretaría de Programación y Presupuesto. Los Comités Esatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES). -- Coordinación General de Delegaciones Regionales. SPP. -- 1981, pp. 15-17 y 48-49.
- 86/ Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Programación y --

Presupuesto. "Plan Global..." op. cit. pp. 47 y 176. También: Secretaría de Programación y Presupuesto. "Instrumentación de la..." op. cit. pp. 34-35.

87/ Ibidem. "Plan Global..." pp. 172-173.

88/ Ibidem, pp. 112-115.

89/ Antología de la Planeación en México. 1917-1985. T. 7. - "Programas de desarrollo sectorial (1978-1980)". Coedición FCE-SPP, pp. 373-374.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

CAPITULO II REFORMAS AL CONTENIDO ECONOMICO DE LA CONS-
TITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS - -
MEXICANOS

CAPITULO II REFORMAS AL CONTENIDO ECONOMICO DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Concluido el gobierno del Presidente López Portillo México - - asistió al término de un ciclo histórico iniciado en 1970, caracterizado por la ineficacia de los esfuerzos encaminados a - reorientar el modelo de desarrollo. La crisis que cimbraría - los cimientos de la estructura social del país, requería atención inmediata. Sus dimensiones habían revelado la necesidad de impulsar las transformaciones de fondo de alcances mediatos e inmediatos, para salir de las difíciles circunstancias establecidas por la coyuntura y garantizar la base material de una etapa superior del desarrollo.

La magnitud de la tarea, impuesta por la situación interna y - agravada por el desorden económico internacional, se apoyó en una estrategia que combinó en paralelo el combate a la crisis - y el cambio estructural, como condición de un proceso de renovación nacional. Lograr su instrumentación y ejecución, requirió realizar una de las más trascendentales reformas legislativas que el país ha registrado en su historia moderna. Ello - permitiría dar curso al reclamo popular por el cambio y la descentralización de la vida nacional. Como tesis política, demanda nacional y orientación programática, la descentralización representa el mayor cambio estructural que la sociedad -- exigió durante las elecciones de 1982.

1. Expresión de la crisis y la renovación nacional

A principios de la década de los 80 la política económica en ejecución, encadenada al aprovechamiento de las oportunidades que ofrecía la intensificación de la explotación petrolera, rápidamente erosionadas, enfrentó los más drásticos acontecimientos que el país ha transitado en más de 50 años desde la crisis de 1929, los cuales culminaron en la nacionalización de las instituciones bancarias privadas.

Los esfuerzos realizados desde 1970 hasta 1982, tendientes a superar las evidentes deficiencias de la estructura económica y social mediante cambios en el patrón de desarrollo, resultaron infructuosas. En la práctica no sólo no se eliminaron las causas de los desequilibrios e ineficiencias del aparato productivo, sino que se amplificaron, tornándose más vulnerable e incontrolable la economía nacional ante el volátil y desordenado contexto internacional. La recurrencia de la crisis económica y los conflictos políticos generados, ocasionaron asimismo el cuestionamiento sobre la viabilidad del proyecto nacional que el país fijó, a partir de la Revolución Mexicana. ^{1/}

El diagnóstico de las circunstancias económicas, políticas y sociales que encontró el 1º de diciembre de 1982 el Presidente Miguel de la Madrid, podían resumirse en una sólo expresión: el país atravesaba una de las más severas crisis de su histo-

ria contemporánea. Se tuvo la certidumbre de que la nación vi
vía tiempos de emergencia. La economía se caracterizaba por -
el desplome y retroceso de la producción, deteriorándose las -
bases para mejorar el bienestar de las mayorías, debilitadas -
incluso hasta para mantener los niveles alcanzados.

Al inicio del nuevo gobierno, México experimentaba una situa-
ción hiperinflacionaria, alto desempleo abierto, déficit sin -
precedentes del sector público, insano rezago de precios y ta-
rifas públicas, caída del ahorro canalizado por el sistema fi-
nanciero, aguda devaluación del peso y pérdida de soberanía mo
netaria, agotamiento de las reservas internacionales, desmesu-
rada deuda pública y privada y una virtual suspensión de pagos
con los acreedores de la comunidad mundial. 2/

Los elementos de la crisis interna se combinaron con diversos-
factores prevalecientes en la economía internacional. México-
resintió así las condiciones de inestabilidad, la imposibili-
dad de mantener la dinámica económica y del empleo, guerras co
merciales, proteccionismo, altas tasas de interés, desplome en
los precios de las materias primas y alza en los productos in-
dustriales, reducción de la demanda y de los precios del petró
leo en los mercados internacionales, y disminución de las dis-
ponibilidades financieras en el exterior. Adicionalmente, la-
sobreevaluación del peso respecto al dólar, alentó considera-
bles fugas de capital. 3/

Este panorama se tradujo socialmente en expresiones de desconfianza y pesimismo, manifestaciones de animadversión entre distintos sectores y clases sociales, debilitando la necesaria solidaridad para emprender las tareas colectivas que los tiempos exigían. Sobre todo cuando se reconoció que el alcance y magnitud de la crisis trascendía lo circunstancial. La fuerza de los hechos demostraron que la crisis acusaba un fuerte carácter estructural que rebasaba el ámbito del aparato productivo, repercutiendo en las estructuras sociales y políticas que durante 65 años de vida institucional el país sucesivamente había construido.

Hacer frente a la crisis y avanzar hacia una nueva etapa del desarrollo del país, fue el desafío que el nuevo gobierno emprendió en el marco de una política de renovación nacional. El propio presidente de la República al final de su sexenio sintetizaría estas aspiraciones: pese a que "Las condiciones prevalientes en el país y en [lo] internacional han sido y siguen siendo extraordinariamente adversas... No podíamos quedarnos impasibles ante el vértigo de los cambios en nuestro entorno y ante la consecuente multiplicación de los problemas. Gobernar en un contexto de crisis es mucho más que administrar a base de paliativos circunstanciales. Gobernar es poner en práctica, con firmeza, una estrategia deliberada para asegurar la subsistencia de la nación, impulsar y dar cauce al cambio; para atacar en su raíz los problemas y superarlos; para generar nuevas

condiciones que conduzcan a estadios superiores de bienestar y convivencia sociales." 4/

2. Combate a las manifestaciones y causas de la crisis.

Durante su campaña electoral a la presidencia de la República, Miguel de la Madrid planteó al país una amplia consulta popular. Se sustentó para ello tanto en los lineamientos generales del Plan Básico 1982-1988, aprobado por la XI Asamblea Nacional Ordinaria del PRI, como en la definición de siete criterios rectores para la transformación de México, en congruencia con los principios del proyecto nacional y los objetivos de la Revolución Mexicana: Nacionalismo Revolucionario; Democratización Integral; Sociedad Igualitaria; Renovación Moral de la Sociedad; Descentralización de la Vida Nacional; Desarrollo, empleo y combate a la inflación y Planeación Democrática.

Paralelo al desarrollo de la campaña electoral, la evolución de la crisis adquiriría los perfiles que alcanzó a finales de 1982, descritos globalmente en el apartado anterior. No es casual por tanto, que el electorado votara el 4 de julio de ese último año, a favor de las tesis enriquecidas durante el periodo de campaña y previamente propuestas por el entonces candidato del PRI. Mismas que se convertirían posteriormente en orientaciones básicas del programa de gobierno. Reiterada en el --

curso de siete meses de campaña electoral, la votación corroboró la persistente demanda popular por el cambio. El consenso por la transformación representó reorientar el desarrollo sobre nuevas bases, "... a partir de lo que [el país había] logrado y de lo que no [había] sido posible resolver..." ^{5/}

Dar cumplimiento al mandato popular significó diseñar una estrategia de desarrollo acorde con los tiempos, cuya coherencia e inalterable vigencia abarcó al sexenio 1982-1988. Su integración comprendió dos elementos axiales, íntimamente articulados: reordenar la economía para enfrentar la crisis e iniciar, a un mismo tiempo, los cambios en la economía, la sociedad y el Estado. Trascendental impulso cobraría, el referente a la descentralización de la vida nacional.

Delineada bajo una concepción integral del crecimiento económico y social del país, la nueva estrategia daba respuesta a la urgencia de distribuir más equitativamente entre personas y regiones los beneficios del desarrollo y propiciaba intensificar la participación de toda la sociedad en los procesos económicos y políticos. ^{6/} La doble vertiente de la estrategia se justificó entonces, en la medida que no era "... posible enfatizar el cambio estructural sin [proponerse] resolver la crisis; los resultados serían efímeros. Tampoco podemos preocuparnos sólo por resolver la crisis, sin insidir en los desequilibrios fundamentales que la generaron: ello la haría recurrente." ^{7/}

Proponer una estrategia con esas características, bifurcada y destinada a ponerse en acción al mismo tiempo, tuvo decisivos antecedentes. Habían transcurrido más de cuatro décadas de -- crecimiento económico, en los que las estrategias de desarro-- llo fijaron objetivos que sólo parcial o temporalmente se cumplieron, o bien que la realidad pronto desmintió por haberse agotado las posibilidades de efectividad. De manera particular se tenía presente las estrategias puestas en ejecución en los años 70. Así, se explicó que:

- "La experiencia histórica muestra la necesidad de este propósito. En el país, cuando se ha intentado realizar cambios estructurales sin poner atención a los equilibrios fundamentales del corto plazo, el crecimiento ha sido inestable y -- los avances no han logrado permanencia. Por otra parte, -- cuando sólo se enfatizó la estabilidad, se logró permanencia en el crecimiento, pero se perdió su sentido social al desatenderse las necesidades de cambio estructural. Por ello, -- la estrategia... enfatiza simultáneamente el combate a la inflación y la protección del empleo, con el inicio de cambios cualitativos. Este es el rasgo singular de la estrategia de desarrollo: combatir simultáneamente las manifestaciones y las raíces de la crisis. Ello implica mayores dificultades, pero es una solución más firme y radical." 8/

Aspecto determinante en la elaboración de la estrategia de desarrollo, lo constituyó la evaluación de los principales problemas inmediatos de la economía y la identificación de los de carácter estructural. En relación a estos últimos, se visualizaron fundamentalmente cuatro grandes áreas de la economía y la política que requerían correcciones de fondo: los desequilibrios del aparato productivo y distributivo; la insuficiencia-

del ahorro interno; la escasez de divisas y las desigualdades en la distribución de los beneficios del desarrollo.

Instrumentar las acciones y políticas para enfrentar unos y -- otros, requirió poner en marcha desde el 1º de diciembre de -- 1982 el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) y, a la vez, fundado en el derecho y las instituciones democráticas, promover el cambio estructural ante el Constituyente Permanente, mediante un grupo de reformas y adiciones a la Constitución General de la República y un importante paquete legislativo.

Conforme evolucionó la economía nacional e internacional, se -- ajustaron las medidas para enfrentar la crisis. El PIRE fue -- sustituido en junio de 1986 por el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC), y este por el Pacto de Solidaridad Económica -- (PASE), firmado en diciembre de 1987 y prorrogado hasta el 31- de diciembre de 1988, a solicitud de los integrantes del acuerdo y por decisión del Lic. Carlos Salinas de Gortari, Presidente Electo de los Estados Unidos Mexicanos. 9/

El Presidente Miguel de la Madrid, al concluir su gobierno, -- realizó un balance ante la representación nacional, en el que -- sintetizó los resultados básicos de la estrategia de desarrollo que propuso a la nación y llevó a la práctica en el lapso de seis años. Si bien sujeto a la crítica histórica, en esa --

oportunidad manifestó que:

- "El sacrificio de estos años de austeridad no ha sido en balde. Hoy tenemos una perspectiva distinta; las bases políticas y económicas han sido renovadas. Están fortalecidas las instituciones. Frenamos las tendencias de deterioro de nuestra economía y de nuestra sociedad. Dejamos sentadas las bases más sólidas y firmes para una nueva etapa de crecimiento sostenido, eficiente y más equitativo...
- "Muchas de las transformaciones estructurales llevadas a cabo en estos años han tenido ya resultados concretos. Otras, en contraste, se harán evidentes en el futuro. El costo del cambio, lo hemos reconocido, ha sido muy alto para la mayoría de la población Sin embargo... para alcanzar un bienestar duradero, era necesario el saneamiento real del país. Esto es lo que se propuso la renovación nacional.
- "Asumí el gobierno en momentos difíciles para México. En el transcurso de mi administración hemos enfrentado serios problemas y adversidades Las condiciones económicas internacionales y del país nos impusieron grandes sacrificios... No ofrecí progresos cuantitativos importantes para el futuro inmediato, ni la mejoría súbita de nuestra situación ... Con el esfuerzo y apoyo del pueblo nos propusimos lograr cambios estructurales que habrían de transformar profundamente a la Nación. Este fue nuestro gran reto.
- "Nuestra prioridad, definida desde el primer día de mi régimen, ha sido el hombre; hemos avanzado en el perfeccionamiento de la democracia. El gran propósito ha sido la renovación nacional ... La meta permanente de todos nuestros esfuerzos ha sido recimentar nuestra economía para lograr un crecimiento sólido sin inflación que sostenga una sociedad más justa." 10/

3. Reformas a los principios normativos del desarrollo económico y social de México.

Desde que el Presidente Calles iniciara la construcción del nuevo Estado mexicano y sentara las bases de la moderna socie-

dad, habían transcurrido más de 6 décadas al principiar el sexenio 1982-1988. En estos años México se transformó en todos los órdenes. Junto al proceso de industrialización acelerada se modificó el tamaño, composición y localización de la población, el desarrollo de las regiones y la estructura productiva.

Las complejas relaciones económicas internas y con el exterior, correspondían ya a las de una sociedad industrial de desarrollo intermedio, con una población predominantemente urbana. El país ocupó el décimo quinto lugar como potencia industrial, la población creció más de cinco veces, la urbana 10 veces, los trabajadores del campo del 70% se redujeron al 30%.

Se acrecentó considerablemente en ese periodo la base de recursos materiales, la infraestructura productiva y social, de comunicaciones y transportes, de tecnología y de recursos humanos calificados. En 1982 asistieron a las universidades más mexicanos que el total de la población escolar de 1921, la esperanza de vida se duplicó y el analfabetismo disminuyó del 70 al 15%. Sustantivamente la nación transitó el proceso de modernización por la vía institucional, adecuando en cada momento el proyecto nacional de la Revolución. 11/

Frente a la magnitud de los retos, el gobierno de Miguel de la Madrid fundó sus lineamientos de acción en la práctica históri

ca de apoyar el cambio social en el Derecho. Atender las dificultades de la coyuntura, poner en marcha la estrategia de desarrollo propuesta, dar respuesta a los reclamos de la sociedad y, en síntesis, iniciar un profundo proceso de renovación nacional requirió reformar la Constitución y emprender una vasta obra legislativa. ^{12/}

Mediante ella se adecuó el marco jurídico e institucional a las nuevas circunstancias del país. Además quedaron establecidas las bases, instrumentos e importantes acciones para dar concreción a los objetivos y allanar las tareas de la descentralización de la vida nacional. Su actualización implicó asimismo, encauzar a la sociedad mexicana hacia el inminente Siglo XXI.

Para la consecución de los cambios cualitativos contenidos en el gran propósito de renovación nacional, el Presidente De la Madrid anunció al Congreso de la Unión, desde el primer día de su gestión constitucional, reformas a los artículos 25, 26, 27 y 28 de nuestra Carta Magna. Aprobadas en diciembre de 1982, éstas establecieron los nuevos principios del desarrollo económico y social de México, la institucionalización del proceso de planeación democrática, el desarrollo rural integral, la reafirmación y precisión de las funciones de rectoría del Estado y de la economía mixta. ^{13/} En esa ocasión el propio Presidente señaló:

- "Para ... dar claridad y certidumbre al rumbo que seguiremos ... Esta iniciativa [de reformas y adiciones de contenido económico a la Constitución Política de la República]... se propone reiterar y fortalecer la responsabilidad del Estado para regir y promover el desarrollo nacional; reafirmar y precisar la coexistencia armónica y corresponsable de los sectores público, privado y social en nuestro sistema económico; ratificar las libertades económicas, sujetas al interés social, y establecer, a nivel constitucional, un sistema de planeación democrática para el desarrollo.
- "La actividad del Estado y de los particulares en la economía -sean estos del sector social o del privado- deben contar con un marco jurídico claro que establezca el equilibrio adecuado entre las atribuciones del Estado y las libertades y derechos de los particulares. Esta necesaria armonía debe estar normada por el nacionalismo, la libertad, la democracia y la justicia social.
- "En los próximos días remitiré a este Honorable Congreso una iniciativa de ley [de planeación] que defina el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Integraremos con ella a nuestro sistema de economía mixta a las entidades federativas y a los municipios, con el respeto a soberanías e intereses regionales, para fortalecer la acción conjunta de la Nación..." 14/

El paquete legislativo puesto a consideración del Congreso, incluyó modificaciones al Artículo 115 Constitucional para avanzar en la consolidación del municipio libre, apoyar eficazmente la demanda generalizada en la consulta popular de descentralizar la vida nacional e impulsar, redimensionada, una política de desarrollo regional cuya definición y líneas de acción se reservó a los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988.

Desde la perspectiva del proceso de descentralización que se pondría en marcha, en esa misma oportunidad se propuso modifi-

car el Artículo 4º de la Constitución. Significativamente ello implicó incorporar al texto constitucional el derecho a la protección de la salud, crear el Sistema Nacional de Salud y establecer las bases para descentralizar los servicios a los estados. La enmienda originó la elaboración y expedición de las leyes reglamentarias correspondientes, así como la respectiva compatibilización de los ordenamientos jurídicos en las entidades federativas. Tareas similares demandaron los cambios efectuados en los demás artículos constitucionales.

La firme convicción política de dar pleno cumplimiento al reclamo popular, consistente en combatir el centralismo y hacer efectiva la descentralización en todos los ámbitos de la sociedad, propició la promoción de cambios en el esquema educativo del país. En consecuencia, el 1º de diciembre de 1982 se comunicó a la soberanía nacional la decisión presidencial de transferir a los gobiernos estatales la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, hasta ese momento bajo la responsabilidad de la Federación.

Apoyado en la tradición constitucionalista del pueblo mexicano, el sexenio de Miguel de la Madrid transcurrió inmerso en una intensa actividad legislativa. ^{15/} Con un gran sentido orgánico y proyectada al futuro, la Constitución reformada representa uno de los mayores esfuerzos realizados recientemente en materia jurídica, tendiente a propiciar una nueva dinámica de la --

sociedad civil y a reivindicar los principios de la Revolución Mexicana, restituyéndole actualidad política, económica y social.

3.1 Ley de Planeación.

En la historia del desarrollo económico, México registra varias décadas de experiencia en materia de planeación. Su práctica no le ha sido ajena en los tiempos modernos. De hecho ha constituido una preocupación original, fundada en la estrategia de desarrollo señalada por la Revolución Mexicana. Utilizada como instrumento para apoyar la transformación de la sociedad, ha logrado fortalecer gradualmente la capacidad del Estado como promotor del desarrollo nacional.

Aprovechar esa amplia experiencia acumulada para darle sustento a la tesis de la planeación democrática y reafirmar el gran propósito de renovación nacional, fue una de las más importantes tareas distintivas del gobierno del Presidente de la Madrid.

Estructurada a partir de una visión integral se procedió, en primer término, a institucionalizar la planeación como práctica de gobierno y mecanismo conductor del desarrollo, enfatizando un carácter político y social. A más de sujetar a la administración pública a esta obligatoriedad, se reforzaron los instru

mentos y las instancias de la planeación para alentar una mayor y más extensa representación de la sociedad civil en las múltiples tareas del desarrollo. Delimitado el ámbito de acción de la planeación al todo nacional, ambos factores hicieron posible trazar otras rutas a la organización y movilización de la energía social, coadyuvando a vigorizar la democratización de la vida política, económica y social del país.

Pero lo sobresaliente del esquema de planeación puesto en marcha durante los 6 años del gobierno Lamadridista, fue constituir la en el instrumento fundamental de la descentralización de la vida nacional. Esta particularidad, sin demérito de otras que la hacen trascendente, subraya la firme determinación de realizar, por la vía del fortalecimiento de las instituciones, uno de los más importantes cambios estructurales que la sociedad demandó en la consulta popular.

Tanto por enseñanzas del pasado como por exigencias de la realidad, la planeación se estructuró sobre la base de una mayor integración orgánica, articulación y flexibilidad. Los siguientes, son algunos de los rasgos más destacados que diferenciaron la ejecución de la planeación, de otras experiencias inmediatamente recientes:

- "Se [instituyó] la participación social en la elaboración -- del Plan y sus programas y se [establecieron] procedimientos para extenderla a su ejecución y evaluación.

- "[Quedaron] claramente definidas las responsabilidades de to dos los que intervienen en las etapas de la planeación para asegurar que lo planeado se ejecute.
- "Se [impulsó] el fortalecimiento de la capacidad de los tres órdenes de gobierno para conducir la planeación del desarrollo en sus distintos ámbitos.
- "Se [jerarquizaron] los documentos de la planeación para que a partir de un Plan Nacional [quedarán formulados e instrumentados] programas sectoriales y regionales, asegurando -- así la congruencia necesaria de las acciones propuestas para su mayor efectividad.
- "Se [integró] explícitamente en la planeación, el análisis - y estudios de la situación internacional y de sus ... impac tos sobre el país.
- Prevaleció "... una clara voluntad política para fortalecer la planeación del desarrollo como instrumento de transforma ción social y vincular en forma directa lo planeado con lo- realizado a través de los diferentes instrumentos." 16/

Superadas las limitaciones que el ejercicio de la planeación mos tró en otras épocas y rescatadas bajo una nueva concepción 17/ - los avances e innovaciones logradas, quedó habilitada para dar- respuesta a la complejidad de la sociedad mexicana, afrontar -- los desequilibrios existentes en la economía mundial y, sobre - todo, hacer frente a los problemas coyunturales de los primeros - años de la década de los 80, así como atender la magnitud de -- los desafíos que en esos años se le plantearon al país y al nue vo gobierno.

Basándose en el Artículo 26 Constitucional reformado, que otorga al Estado y en especial al Poder Ejecutivo la responsabili- dad de organizar un sistema de planeación democrática, el Presi

dente de la Madrid promueve la expedición de una Ley de Planeación ^{18/} para reglamentar esa disposición constitucional. Publicada su aprobación el 5 de enero de 1985 en el Diario Oficial de la Federación, la nueva ley ubicó a la planeación como el eje del quehacer nacional.

Quedó así renovada la vocación planificadora de los gobiernos revolucionarios, al sustentar como principio básico la responsabilidad del Estado mexicano para conducir a la sociedad mexicana hacia los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución de la República.

La Ley de Planeación reconoce explícitamente el fortalecimiento de la soberanía nacional; la igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de la vida; el fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre para lograr un desarrollo equilibrado del país, a través de la promoción del proceso de descentralización de la vida nacional.

El nuevo ordenamiento jurídico establece las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática; las que propician al Ejecutivo Federal coordinar las actividades de planeación con los de las entidades federativas; las que permiten promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, a través de sus organiza-

ciones representativas y las que hacen posible que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y - - prioridades del Plan y los programas.

A la Secretaría de Programación y Presupuesto se le confirieron, entre otras, las siguientes atribuciones: elaborar el Plan Nacional de Desarrollo; proyectar y coordinar la planeación regional, con la correspondiente participación de los gobiernos estatales y municipales; la elaboración de programas especiales y regionales, considerando las respectivas propuestas de los gobiernos de los estados.

El imperativo de avanzar en la descentralización de la vida nacional se garantizó en la nueva legislación. Con ese propósito fue indispensable elevar a principio esencial del Sistema Nacional de Planeación, fortalecer por igual la capacidad de los gobiernos federal, estatal y municipal para conducir la planeación del desarrollo en sus ámbitos respectivos.

Asimismo, la Ley de Planeación consolida los avances alcanzados en materia de coordinación con las entidades federativas, principalmente a través del establecimiento y vigencia de los CUC y COPLADE. Plantea para ello todo un capítulo, en el cual se define la facultad del Ejecutivo Federal de convenir con los gobiernos estatales los términos de la coordinación para su participación en la planeación nacional del desarrollo, la consecua-

ción de objetivos y tareas de interés común en el proceso.

Los estados de la República, en ejercicio de su soberanía, se sumaron de modo gradual al esfuerzo nacional que institucionalizó la planeación, con la finalidad de conducir su propio desarrollo y contribuir al del país. La determinación ha significado que, hasta 1988, se hayan modificado o reformado en 19 entidades federativas la Constitución Política, incorporando un capítulo o fracción relativo a la planeación. En 29 de ellas se han promulgado leyes de planeación y en 27 se han reformado la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. ^{19/}

Característica sobresaliente de lo realizado en materia de planeación durante el sexenio 1982-1988, es la sistematización y profundización del proceso. Como resultado de la organización de esfuerzos y la concertación de las responsabilidades, ha quedado arraigada la planeación en los tres niveles de gobierno de la administración pública. Acreditada la práctica institucional de la planeación en el ámbito nacional, habrá no obstante que solucionar las dificultades que aún se presentan en su ejecución. ^{20/} Estos avances han propiciado también que de objetivo político, la descentralización de la vida nacional se convierta crecientemente en pauta del desarrollo. De programa de gobierno ha pasado a constituir un firme objetivo de la sociedad en cada una de las entidades federativas.

3.2 Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Una vez reformados los principios normativos del desarrollo económico y social del país, al Estado mexicano se le invistió de las facultades para planear el desarrollo nacional, sustentado básicamente en el nuevo Artículo 26 Constitucional. Al respecto, en uno de sus primeros párrafos se señala:

- "El estado organizará un sistema de planeación democrática -- del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación."

Reglamentado el Artículo Constitucional de referencia mediante la aprobación de la Ley de Planeación, se precisaron las bases para la integración, funcionamiento y participación en el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), su alcance obligatorio para el sector público, así como la coordinación con los estados y la concertación con los sectores social y privado.

Con el establecimiento del SNPD, ^{21/} la técnica de la planeación en México se adoptó como método y forma cotidiana de trabajo. Creado en el contexto de un régimen político plural y una economía mixta, el sistema permite llegar al consenso entre sociedad y gobierno e institucionalizar las decisiones políticas del proceso de cambio, derivadas de la estrategia de desarrollo. El carácter democrático del sistema deviene de la articulación de la-

demanda social, evitándose la imposición de metas y objetivos.

Definido como el conjunto articulado de relaciones funcionales - que establecen las dependencias y entidades del sector público - entre sí, las organizaciones de los diversos grupos sociales y - con autoridades de las entidades federativas, ^{22/} el SNPD señala como su principal objetivo general constituirse en el instrumento a través del cual el Estado y la sociedad civil deciden la -- orientación, ritmo y prioridades del desarrollo para avanzar en los propósitos del proyecto nacional.

El marco conceptual homogéneo con base al cual se integró el - - SNPD, permitió normar las políticas, programas y proyectos con - una clara definición y orden de los propósitos a alcanzar, así - como de las acciones para hacerlos realidad. Diseñado para ser flexible y con capacidad de adaptación de sus instrumentos y mecanismos a los cambios bruscos de la economía internacional y -- las dificultades de la economía nacional, coadyuvó a mantener el rumbo y la viabilidad de los lineamientos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo (PND).

Prácticamente en 1983 se consolida la estrategia constructiva y operativa del SNPD. En ese año se otorgó prioridad a la formula ción del Plan (PND), los programas nacionales de mediano plazo (PMP), los programas regionales y se inició la elaboración y -- ejecución de los programas especiales y los planes estatales de-

desarrollo. Constituyeron en conjunto las bases y orientaciones de las futuras tareas de planeación.

Los siguientes años del sexenio 1982-1988, el ejercicio de la planeación procuró superar las deficiencias que se advirtieron en el pasado, impulsando:

- "Una intervención más activa de los tres órdenes de gobierno, los sectores de la economía mixta y de las organizaciones de la sociedad.
- "La participación de la sociedad en todos los niveles y etapas del proceso de planeación.
- "La formulación de planes y programas, y de un proceso de instrumentación, control y evaluación.
- "La descentralización de la vida nacional para incrementar la capacidad de respuesta de los gobiernos estatales y municipales frente a las demandas populares.
- "La vinculación de criterios de asignación territorial del gasto público federal con las políticas y necesidades de los gobiernos estatales y municipales.
- "La jerarquización de los documentos de la planeación para asegurar la congruencia de los distintos componentes del SNPD, reservando la categoría del Plan Nacional de Desarrollo.
- "La descentralización de funciones de las actividades de planeación para el mejor cumplimiento de lo planeado en cada ámbito de su competencia.
- "El establecimiento de prioridades nacionales, con mecanismos de coordinación entre las distintas dependencias y entidades involucradas.
- "El uso más eficiente posible de los recursos y medios existentes.
- "La instauración de una infraestructura de información, investigación y capacitación, y la ampliación de la capacidad para diseñar, operar y controlar proyectos de inversión, vinculados a los objetivos de la planeación nacional." 23/

Si la planeación representó el principal instrumento para impulsar la descentralización de la vida nacional, ésta constituyó la condición indispensable para afirmar la planeación democrática. Haber precisado ésta estratégica relación de autoapoyo, diferenció a la nueva política regional de otras experiencias. Garantizó asimismo, cumplir con los propósitos de ampliar la representación y participación de la sociedad en las tareas del desarrollo, fortalecer a estados y municipios, alentar el crecimiento de ciudades medias que multiplicaran centros de producción y empleo, así como fomentar las actividades agropecuarias. ^{24/} Miguel de la Madrid, aún Presidente de la República, sintetizó el profundo significado de estos esfuerzos:

- "... Han pasado los tiempos en que podía pretenderse que el Gobierno Federal fuera el motor decisivo y casi único del desarrollo de la República. Con la densidad y el progreso que ha tenido nuestro país, la acción del desarrollo necesariamente debe ser responsabilidad y tarea compartida por los tres niveles de gobierno. ^{25/}

En 1988, como resultado de los trabajos desplegados para llevar a la práctica ambos procesos recíprocos y sustentados en el reformado marco legislativo, 26 estados de la República instalaron Sistemas Estatales de Planeación Democrática (SEPD). Igual número cuenta con su respectivo plan estatal de desarrollo, de los cuales 15 se concertaron con la federación. Para dar respuesta a sus propias necesidades, 16 estados elaboraron diversos programas sectoriales, 6 de ellos formularon programas regionales y 17 realizaron programas especiales. ^{26/}

Todos los estados consolidaron los COPLADE como la estructura - institucional de los SEPD y la Federación suscribió anualmente el CUD con cada una de ellas, reforzándose los mecanismos y contenidos de la coordinación entre los tres órdenes de gobierno.- A nivel nacional, quedaba así institucionalizada y regulada la operación de la planeación democrática. Para ello hubo que llevar a cabo una intensa labor de reforma y adecuación del marco jurídico estatal, con estricto apego a su autonomía y decisión propia, para compatibilizarlo con el de la Federación. Su trascendencia e implicaciones futuras fueron evidentes:

- "La planeación democrática se ha convertido en una institución fundamental de la Nación. Siendo parte esencial del cambio estructural, la planeación a nivel estatal es la palanca ordenadora de la descentralización de la vida nacional. Al ir penetrando el nivel municipal, facilita la participación de la comunidad en las decisiones que la afectan, fortaleciendo sensiblemente la democratización del país." - 27/

En efecto. Venciendo inercias y limitaciones técnicas, se logró intensificar la participación municipal en los trabajos de planeación. Fueron creados en 22 estados, 177 subcomités regionales o comités de planeación para el desarrollo municipal. Lo cual permitió formular 337 planes municipales de desarrollo, mejorar e innovar las formas de coordinación entre los gobiernos estatales y los ayuntamientos, mediante la suscripción de 869 convenios únicos de desarrollo municipal.

El establecimiento de sistemas estatales de planeación dotó a -

los gobiernos locales de un eficaz instrumento para la promoción y administración de su propio desarrollo. En las entidades federativas el ejercicio de la planeación, además de valioso apoyo ordenador de las actividades económicas y sociales, fue también la oportunidad para dar cauce a la participación de los grupos y sectores de la población en las tareas del desarrollo. La planeación ha sido para los estados, el medio idóneo - concertador de acciones y coordinador de programas con el gobierno federal, los municipios y la sociedad civil.

En el marco del SNPD y su vertiente estatal, se otorgó especial atención a la participación de la sociedad y al reflejo de la demanda popular en planes y programas de gobierno. La incorporación de los grupos sociales regionales a las actividades de planeación se propició a través de foros de consulta o reuniones en los subcomités del COPLADE. Dependiendo de su experiencia, tradiciones y formas de organización social y comunitaria, cada entidad federativa adoptó modalidades específicas de participación social.

Arraigada la planeación en los estados, ésta desempeñó un crecientemente papel en la definición de sus prioridades y en la orientación de la obra pública. Su práctica permanente permitió una mayor correspondencia entre los esfuerzos realizados por los distintos órdenes de gobierno y la sociedad.

La institucionalización de la planeación a nivel nacional, hizo

más eficaz el uso de los recursos públicos, permitió igualmente el establecimiento y cumplimiento de rigurosos controles del --gasto para sanear las finanzas y hacer frente a las dificulta--des y contingencias económicas del país y los estados. Sobre --todo en circunstancias de crisis económica y cambio estructu--ral, la planeación estimuló un ejercicio de reflexión y disci--plina en las tareas de gobierno.

BIBLIOGRAFIA

CAPITULO II REFORMAS AL CONTENIDO ECONOMICO DE LA CONSTITU-- CION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

- 1/ Granados Roldán, Otto. "Estado y rectoría del..." op. cit. p. 30. Montemayor Seguy, Rogelio. "Reflexiones..." op. -- cit. p. 103.
- 2/ De la Madrid H., Miguel. "Mensaje de toma de posesión de - la Presidencia de la República". Revista El Gobierno Mexi- cano. Presidencia de la República. N° 1., diciembre de - - 1982, p. 19. Del mismo autor, véase: Primer Informe de Go- bierno 1983. Presidencia de la República, 1^º de diciembre de 1983, p. 4.
- 3/ Ibidem, p. 20 y p. 5, respectivamente.
- 4/ De la Madrid H., Miguel. Discurso del Presidente de la Re- pública al recibir la medalla al mérito revolucionario del- PR1. Periódico El Día, 11 de octubre de 1988, p. 6.
- 5/ Salinas de Gortari, Carlos. "Los planteamientos. Síntesis de la Consulta Popular". Antología de la Planeación en Mé- xico 1917-1985. T. 10. "Sistema Nacional de Planeación De mocrática (1982-1985)", p. 92.
- 6/ Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1983- 1988. Secretaría de Programación y Presupuesto. Mayo de - 1983, edición de bolsillo, pp. 12-13.
- 7/ Ibidem.
- 8/ Ibidem.
- 9/ Salinas de Gortari, Carlos. "Acuerdo que prorroga el Pacto de Solidaridad Económica durante el mes de diciembre". Periódico Uno más Uno. Lunes 17 de octubre de 1988, p. 32. En el marco de la política económica de corto plazo fijada por el gobierno encabezado por Carlos Salinas de Gortari --

- (1988-1994), se fijó un "Pacto para la Estabilidad y el - Crecimiento Económico (PECE). Concertación para el periodo enero-julio de 1989". Se trata de un programa económico de transición para fortalecer la capacidad negociadora del país con los acreedores internacionales y garantizar la estabilidad económica interna. Ver también periódico Uno más Uno. Martes 13 de diciembre de 1988, p. 36.
- 10/ De la Madrid H., Miguel. Sexto Informe de Gobierno 1988. Presidencia de la República, 1º de septiembre de 1988, -- pp. 12 y 78.
- 11/ Poder Ejecutivo Federal. "Plan Nacional de Desarrollo..." op. cit. p. 85. Ver igualmente: Bartlett Díaz, Manuel. - Discurso pronunciado en la "Commemoración del 71 Aniversario de la Promulgación de la Constitución de 1917". Periódico El Día, 6 de febrero de 1988, p. 4. En esa ocasión se afirmó que "Entre 1921 y el día de hoy se han reformado 88 de [los] 136 artículos [de la Constitución]... Son reformas que responden a nuevos desafíos, a nuevas fronteras que los avances obtenidos ponen a nuestro alcance; -- son efecto de logros históricos que dejan atrás modelos superados y aconsejan fundar prácticas nuevas... Así, -- leer la historia de la Constitución es reunir la esencia de la historia nacional."
- 12/ Bartlett Díaz, Manuel. "Commemoración del 71 Aniversario..." op. cit. p. 4. El autor refiere que "Las reformas que el presidente De la Madrid inició han modificado 65 artículos constitucionales, 23 por primera vez desde 1917... Las reformas pueden sintetizarse en tres ámbitos... El primero es el de la vida política... Un segundo ámbito de reformas correspondió a la vida económica... El tercer ámbito de reformas se refiere a las garantías individuales y los derechos sociales..."
- 13/ La preocupación del Constituyente Permanente por las reformas al capítulo económico de la Carta Magna, con la finalidad de adecuar sus principios originales a las circunstancias actuales, internas y externas, y mediante -- ello encauzar el futuro desarrollo del país, tiene dos antecedentes inmediatos. El primero ocurre el 5 de octubre de 1965, fecha en la que la Diputación del Partido Popular Socialista (PPS) presentó a la XLVI Legislatura una iniciativa de reformas al Artículo 28 Constitucional. El segundo corresponde a la iniciativa que el Partido Socialista Unificado de México (PSUM) propuso a la considera--

- ción del Congreso, el 10 de diciembre de 1981.
- 14/ De la Madrid H., Miguel. "Mensaje de toma de posesión..." op. cit. p. 22 y 28.
- 15/ Antología de la Planeación en México 1917-1987. T. 20. -- "Plan Nacional de Desarrollo. Informe de Ejecución 1987". Coedición FCE-SPP. Ver particularmente el Capítulo IX -- "La Renovación Nacional en la Estrategia del PND". Pássim.
- 16/ Poder Ejecutivo Federal. "Plan Nacional de Desarrollo..." op. cit. p. 23.
- 17/ De la Madrid H., Miguel. "Planeación Democrática". Discurso del Lic. Miguel de la Madrid, candidato del PRI a la Presidencia de la República, pronunciado el 26 de abril de 1982 en Valle de Bravo, Estado de México. Revista Planeación Democrática, op. cit. pp. 2-5. Representa el texto más documentado y completo sobre el tema, plantea los elementos básicos que servirán para conformar la nueva concepción sobre planeación. Estos principios se reproducirán, enriquecidos, en la exposición de motivos de la Ley de Planeación.
- 18/ El interés y preocupación por reglamentar la práctica de la planeación quedó de manifiesto nuevamente en 1963, con la elaboración de un Proyecto de Ley Federal de Planeación, presentado por el Senado de la República a través de la integración de una Comisión de Planeación. No obstante, se abandonó el propósito. Al respecto Ver: Antología de la Planeación 1917-1985, T. 1. op. cit. p. 58.
- 19/ Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo. Informe de Ejecución. Avance 1988 y Balance Sexenal. SPP, - noviembre de 1988, pp. 73 y 345.
- 20/ Salinas de Gortari, Carlos. "Planeación estatal y cambio-estructural: cuatro años de gobierno". Revista El Gobierno Mexicano. Presidencia de la República, N° 56, julio de 1987, p. 247.

- 21/ De la Madrid H., Miguel. "Planeación estatal y cambio estructural". Reunión de trabajo efectuado en la Presidencia Municipal de la ciudad de Zacatecas, el 22 de julio de 1987. Revista El Gobierno Mexicano, N° 56, op. cit. p. 244. - En esa oportunidad manifestó: "... No hemos pretendido, en momento alguno, presentar a la planeación del desarrollo como una idea original o nueva de esta administración..."
- 22/ Antología de la Planeación en México 1917-1985. T. 17. - "Documentos normativos y metodológicos (1982-1985)". Coedición FCE-SPP, 1985, p. 25.
- 23/ Secretaría de Programación y Presupuesto. Planeación Democrática. Serie Cuadernos de Renovación Nacional N° III. - FCE. Primera edición 1988, p. 50-51.
- 24/ González Pedrero, Enrique. "Informe sobre las tareas del Consejo Consultivo del IEPES en la campaña presidencial de Miguel de la Madrid H." Antología de la Planeación en México 1917-1985. T. 10, op. cit. p. 128.
- 25/ De la Madrid H., Miguel. "Planeación estatal y cambio..." op. cit. p. 244.
- 26/ Poder Ejecutivo Federal. "Plan Nacional de Desarrollo. - Informe de Ejecución. Avance 1988..." op. cit. loc. cit.
- 27/ Salinas de Gortari, Carlos. "Planeación estatal y cambio-estructural: cuatro años de gobierno." Discurso del Secretario de Programación y Presupuesto. SPP, Serie N° 87, 22 de julio de 1987, p. 10.

CAPITULO III 1982-1988: NUEVAS BASES DEL DESARRO
LLO REGIONAL EN MEXICO. DESCENTRALI
ZACION Y POLITICA REGIONAL.

CAPITULO III 1982-1988: NUEVAS BASES DEL DESARROLLO REGIONAL
EN MEXICO. DESCENTRALIZACION Y POLITICA REGIONAL.

En otros tiempos y circunstancias el centralismo tuvo plena justificación programática. Se evitó con ello la disgregación de la nación, se abatieron inercias que impedían el acceso del país a la modernización y se defendió la soberanía y la independencia nacional. Ante situaciones distintas e inéditas, la práctica centralista no se ajusta ni a las aspiraciones, ni a las dificultades por las que transita el México contemporáneo. Por el contrario, obstaculiza el cambio.

La estrategia de desarrollo que promovió la visión centralista propició desigualdades y desequilibrios, no obstante el crecimiento económico. La realidad mostró una distribución contrastada de ingresos y recursos naturales, situación que hacen de México un complejo sistema de regiones. Sobre el conjunto prevalece en forma dominante el centro político y económico que cohesiona a la nación, pero cuya macrocefalia constituye ya una pesada y creciente carga.

Pese a los importantes esfuerzos realizados en el país en materia de descentralización, resultaron insuficientes frente a la magnitud de las necesidades y la elevada concentración de la actividad productiva y el poder de decisión. Por ello en el país se volvió imprescindible profundizar las tareas de la des-

centralización y la búsqueda de nuevas vías al desarrollo que signifiquen: en lo político más democracia, en lo económico un crecimiento equilibrado y más productivo y en lo social una plural e intensa participación ciudadana para lograrlo.

1. El centralismo: obstáculo al desarrollo.

La eclosión y manifestación de la crisis a principios de la década de los 80, puso de relieve la vulnerabilidad de la economía nacional frente al desorden e inestabilidad del mercado internacional. Evidenció con mayor fuerza, el agotamiento definitivo del modelo de desarrollo adoptado desde los años 40 para impulsar los principios del proyecto nacional y la ineffectividad de los esfuerzos para sustituirlo.

Los alcances y sus efectos destacaron las contradicciones internas de la compleja sociedad mexicana. Mostró igualmente las insuficiencias de su base productiva, así como los diversos desequilibrios regionales y rezagos sociales. Por su magnitud y carácter nada circunstancial, la crisis trastocó estructuras caducas, tendencias e inercias a las que la sociedad se habituó.

Uno de los aspectos estructurales que la crisis hizo emerger -- con mayor relevancia, fue el alto grado de centralización y concentración de las actividades económicas, políticas, del desarrollo social y la vida cultural de México. En esencia los hechos

reiteraron la distorsión a la que habían llegado los fundamentos y la práctica del federalismo, adoptado como forma de organización de la nación por decisión y voluntad de los mexicanos.

Paradójicamente el federalismo, forma de descentralización política acordada por el país desde su inicio a la vida independiente, gradualmente se desvirtuó por necesidades de unificación y modernización de la nación. La centralización de la política se advierte a partir de la restauración de la República. Las distintas formas de concentración geográfica en la toma de decisión y de la actividad económica, el crecimiento de las empresas públicas y el aparato burocrático, son resultados colaterales a los esfuerzos que los gobiernos de la Revolución Mexicana realizaron con la finalidad de devolver a la nación el dominio de sus recursos y recuperar el control y la orientación del desarrollo. 1/ En otras palabras:

- "El centralismo fue, en cierta medida, el instrumento para acelerar la integración nacional, la defensa de nuestra soberanía frente al exterior, el instrumento de combate de caciquismos y facciones desintegradoras. Ya en nuestro siglo XX la centralización del poder fue proyecto deliberado y constitucionalizado para efectuar las grandes transformaciones revolucionarias; el avance de los derechos sociales, la creación de grandes obras de infraestructura, también el establecimiento y desarrollo de las grandes empresas públicas a las que la Nación ha confiado el manejo y la administración de sectores estratégicos de nuestra economía." 2/

Una práctica centralista significó un elevado crecimiento de -

competencias y atribuciones del gobierno federal, en detrimento de los gobiernos estatales y municipales. Proceso que se reprodujo en cada entidad federativa en perjuicio de los municipios que lo integran. Estas nocivas relaciones restringieron la plena democratización de las instituciones y el ejercicio de las libertades. Limitó también la participación popular en las tareas del desarrollo y erosionó las bases del pacto federal.

La centralización de las decisiones propició un desarrollo concentrado en reducidos núcleos urbanos y áreas productivas de la República. Ello condujo a la concentración de la población y los recursos de inversión. Provocó como contrapartida, un desarrollo desigual que se expresó en la formación de urbes metropolitanas, un inadecuado equilibrio regional y el rezago de las áreas rurales del país. El agudo fenómeno concentrador no fue privativo del sector público, atañe por igual a los sectores -- privado y social.

Por otra parte la dinámica concentradora se alimentó por una importante oferta de empleos, derivada de políticas sectoriales que han enfatizado la industrialización, las comunicaciones, importantes obras de infraestructura urbana y, recientemente, la explotación de los recursos petroleros.

El caso más representativo de ese fenómeno es la zona metropolitana de la Ciudad de México. En un espacio reducido respecto -

al territorio nacional, se asienta una población estimada actualmente en más de 18 millones con un crecimiento anual superior a los 800 mil habitantes. Son comunes a esta urbe, crecientes costos en el abastecimiento de agua y energía, recurrentes proble-mas de dotación y funcionamiento urbano cada vez más agudos, - - grandes diferencias entre el costo y el precio de los servicios, acentuados desequilibrios ecológicos e inseguridad pública.

A pesar de la creación y fortalecimiento en los últimos años de ciudades medias diseminadas en todo el país, la concentración urbana en la Ciudad de México, Monterrey y Guadalajara y sus res-pectivas zonas metropolitanas es marcada. En 1982 esos tres po-los concentradores albergaron la cuarta parte de la población -- del país, representaron del total nacional el 53% de sueldos y salarios y el 42% del personal ocupado. Pero además numerosas - ciudades de los estados se distinguen por las reducidas posibilidades que ofrecen al desarrollo personal, así como por la depen-dencia y atracción que sobre ellas ejerce la capital de la Repú- blica, las ciudades metropolitanas y la frontera norteamerica--- na. 3/

Algunos de los rasgos sobresalientes del centralismo que preva-leció en México, y que aún es necesario erradicar dadas las naturales resistencias e inercias existentes, fueron: un sistema fe- deral debilitado y un régimen municipal acotado tanto por la sustracción o limitadas facultades como por la escasez de recursos.

A ello habría que agregar otras características no menos importantes: la concentración del ingreso, la población, el poder de decisiones y de la actividad productiva. En resumen:

- "... la excesiva centralización es un fenómeno negativo... - Por un lado, concentra la actividad y los recursos humanos, materiales y financieros en zonas y grupos sociales restringidos. Por otro, provoca en amplias regiones y comunidades periféricas el desaprovechamiento de recursos, el desempleo, la inactividad y la migración. La centralización y sus efectos negativos se reproducen en todos los aspectos de la vida política, económica y social, incluyendo las formas -- del pensamiento y de la cultura. El gigantismo urbano y el abandono de los campos son sólo algunas de las expresiones del centralismo que entorpece e impide el pleno desenvolvimiento de nuestras capacidades regionales.
- "Si la necesidad nos condujo a centralizar decisiones y actividades, como solución obligada, hoy resulta en muchos ámbitos en mayores costos que beneficios. Las prácticas y mentalidades centralistas, se han convertido en obstáculo que distorsiona a la democracia, profundiza la desigualdad e imposibilita el desarrollo armónico de las diferentes regiones y grupos del país." 1/

2. Descentralización de la vida nacional: eje articulador y -- transformador de la sociedad.

La sociedad mexicana, cada vez más diversificada, urbana y moderna asintió que el Estado surgido de la Revolución, tuvo que centralizar decisiones para consolidar la indispensable unidad política y cultural de la nación, conducir en cada etapa histórica los cambios sociales, acelerar el desarrollo y crear centros productivos modernos. Con el tiempo esta tendencia obstruyó

el desarrollo político, económico y social del país. Agotadas sus ventajas se convirtió en una gran limitante para la realización del proyecto nacional.

- "El centralismo ya hace tiempo que entró en un franco proceso de rendimientos decrecientes y se ha vuelto un factor de ineficiencia en la vida nacional, porque estamos viviendo una nueva etapa de nuestra República federal, en la que ya no es posible gobernar desde el centro ni esperar todo de él. Están surgiendo las entidades federativas con gran fuerza y con todo vigor y, por lo tanto, debemos lograr que el desarrollo se distribuya a lo largo de nuestro territorio; que la población de cada estado se beneficie de sus propios recursos naturales, y que nuestra sociedad se torne más democrática al tomarse las decisiones en el lugar donde surgen los problemas." 5/

México al superar en lo fundamental las circunstancias que lo condujeron a centralizar la vida nacional, no logró modificar con oportunidad y acierto esa forma de desarrollo. Los intentos realizados en ese sentido aunque en un principio aislados, sin continuidad y desarticulados, durante la década de los 70 tuvieron un gran impulso en un marco de mayor congruencia.

Fue entonces evidente para la sociedad demandar la modernización del Estado e intensificar su propia transformación. El reclamo popular se pronunció contra toda expresión concentradora, por diversificar la toma de decisiones y reorientar geográficamente la distribución de las actividades productivas, del bienestar social y de la población.

La severidad de la crisis de los primeros años de la década de-

los 80 confirmaron lo inaplazable del requerimiento. Posteriormente los trágicos sismos del 19 de septiembre de 1985 reforzaron la exigencia. El consenso sobre el particular tuvo un expli cable énfasis en los estados:

- "... La demanda por la descentralización proviene de la periferia, de las regiones y provincias de este país complejo y plural, que quieren conservar su fisonomía pero exigen el -- acceso al crecimiento y la modernización y la eliminación de las estructuras que los impiden..." 6/

Durante la campaña electoral de 1982, el candidato del PRI a la presidencia de la República presentó para su discusión y análisis siete criterios rectores, como plataforma política para hacer frente a la crisis e impulsar los procesos de cambio estructural que el país demandó. Por sus contenidos la tesis sobre -- descentralización de la vida nacional, vinculada a la tradición del federalismo mexicano, dio respuesta a uno de los más vigorosos reclamos de la sociedad mexicana contemporánea.

La trascendencia de la descentralización de la vida nacional radica en que "Refrenda la voluntad de dar creciente vigencia al pacto federal, la soberanía de los estados y la autonomía municipal ... [y] ... Confirma el acuerdo de perfeccionar los procesos políticos que se expresan a través de la democracia electoral y la creciente participación de la sociedad ... en las decisiones de gobierno que la afectan." 7/

Con base en esa caracterización conceptual, la descentralización de la vida nacional representó una de las directrices fundamentales en la integración del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 y uno de los cambios estructurales decisivos de finales del siglo XX. ^{8/} Se convirtió por ello, en el eje articulador y transformador de la sociedad y constituyó la principal estrategia del desarrollo para fortalecer a la República.

Las premisas que permitieron definir una concepción integral -- sobre la descentralización datan de varias décadas ("... no hemos partido de cero ... ya existían fenómenos claros de descentralización en la vida nacional..."). ^{9/} Lo que la diferenció radicalmente fue visualizarla como un proceso deliberado que quería profundizarse, acelerarse e imprimirle firmeza y organización en su instrumentación y ejecución.

Los significados e implicaciones medulares de la estrategia de descentralización de la vida nacional, quedaron claramente expuestos en el curso de la campaña electoral:

- "La descentralización de la vida nacional es un imperativo para nuestra consolidación como sociedad equilibrada y plenamente desarrollada. Es, por tanto, tarea fundamental para la continuación del proceso de la transformación revolucionaria. Es indispensable fortalecer a los Estados y a los Municipios. Es indispensable la cabal participación de los Estados en las tareas de definición y ejecución del desarrollo nacional. Es indispensable que en toda la República, en cada comunidad, se decida y se actúe dentro del marco general de la actividad nacional que conduzca la federación mediante un plan en el que todos hayan participado. Es indispensable descentralizar la cultura, la técnica, que se

han convertido en grave impedimento para el desenvolvimiento de todas las potencialidades de la provincia y, en consecuencia, del país". 10/

- La descentralización supone "Fortalecer el pacto federal -- mediante la revisión de las facultades de la Federación, -- los estados y municipios, para consolidar un federalismo -- más acorde a nuestro avance económico y social, conferir mayores poderes a los estados y a los municipios, pero, al -- mismo tiempo, combatir cualquier forma de cacicazgo. Establecer pesos y contrapesos al ejercicio del poder, para que toda decisión beneficie al sistema en su conjunto y coadyuve a consolidar una vigorosa sociedad civil, que sea el fundamento de un Estado Nacional más fuerte, más libre y más independiente". 11/

En otro discurso de campaña del Lic. Miguel de la Madrid, pronunciado el 7 de mayo de 1982 durante el acto de adhesión organizado por la Federación de Abogados Mexicanos, se trazaron de una manera más acabada los elementos constitutivos de la estrategia de descentralización de la vida nacional. 12/ Una vez enriquecidos y depurados, quedaron incorporados como lineamientos y líneas de acción al PND. Destacan los siguientes:

- En el marco de un nuevo federalismo, la descentralización de la vida nacional es un imperativo para nuestra consolidación como sociedad equilibrada y plenamente desarrollada. Tenemos que descentralizar la vida nacional; descentralizar en el campo de la política, de la administración pública, la economía y la cultura...
- La descentralización de la vida nacional exige un proceso -- decidido y profundo, aunque gradual, ordenado y eficaz de la revisión de competencias constitucionales entre Federación, Estados y Municipios...
- La legislación federal y local deberán restaurarse para definir con toda claridad y conforme a los requerimientos de -- nuestro tiempo, las funciones que competan al todo Nacional, las de carácter estatal y las indispensables para el reforzamiento municipal.

- La descentralización debe incluir a los estados confederados en beneficio de los Municipios. El fenómeno de descentralización es agudo en los estados, en detrimentos de los Municipios.
- La descentralización de la vida nacional se fundamenta en el ejercicio pleno del Municipio libre. Los ciudadanos de cada comunidad deben tomar las decisiones que corresponden realmente a esta instancia, en el marco de las leyes de la República que deben respetar y situar con claridad los legítimos intereses locales, en el gran marco del interés nacional.
- ... la planeación nacional democrática y participativa es el instrumento fundamental de la descentralización.
- La planeación democrática concierne a las acciones de la federación con los Estados y Municipios; influye en sus procesos de diseño, ejecución y vigilancia a las comunidades mismas, a través de sus organizaciones obreras, campesinas y populares.
- Descentralizar la vida nacional implica redistribuir geográficamente las actividades productivas, la industria y los servicios, sobre todo en su expansión. El sector de servicios, como gran generador de empleo es inductor de la descentralización.
- Revisaremos la eficacia de los subsidios a la inversión y al consumo con un criterio riguroso de descentralización. El gasto público es el principal instrumento de fomento económico. Habremos de usarlo como herramienta básica para descentralizar la actividad productiva. Aplicaremos criterios de promoción regional para la asignación del gasto de inversión, y para la distribución del gasto corriente...
- La Administración Pública Federal será el elemento conductor y el ejemplo inmediato del proceso de descentralización de la vida nacional.
- Proseguiremos la revisión de la competencia fiscal entre los tres órdenes de gobierno. La descentralización de la administración exige la descentralización de recursos financieros.
- Otra vertiente... es la descentralización de la administración paraestatal. Impulsaremos la traslación, fuera de la Ciudad de México de oficinas y dependencias de las empresas, fondos, fideicomisos, comisiones, y otras entidades cuyas acciones se desarrollan preponderantemente en la provincia.
- Continuaremos activamente el proceso de descentralización de-

la administración de la justicia federal...

- Proponemos el fortalecimiento de Estados y Municipios de las funciones de información, evaluación y control, en cada esfera de la administración pública.
- Para ser un país fuerte tendremos que establecer el desarrollo regional partiendo de una distribución nacional de nuestra población en el territorio nacional. Necesitamos, a un tiempo, desalentar las concentraciones y las dispersiones -- existentes y en forma excesiva, descentralizar el crecimiento de las grandes ciudades hacia zonas con los recursos naturales adecuados es un acto de justicia interregional, de señ tido común y salud nacional.
- Hemos de respetar y estimular las manifestaciones culturales de cada región. Las visiones particulares de cada una integran y dan sentido a nuestra unidad nacional...
- Postulo que el florecimiento de la cultura regional es camino y meta de la descentralización de la vida nacional. Ha-- bremos de estimular, apoyar y fortalecer todas las manifesta ciones superiores del espíritu que en la provincia tienen -- asiento.
- La descentralización de la vida nacional ha de ser un movi-- miento eficaz, gradual, firme y sistemático. Descentralizando haremos fuerte a la Nación, más eficiente a la economía y más justa e igualitaria a nuestra sociedad. El reto de la - descentralización de la vida nacional es inaplazable. Condu ciremos el cambio dentro del sistema de planeación democrática, en libertad y justicia con orden y eficacia.

2.1 Avances en la descentralización para fortalecer la vida -- institucional.

Con la ejecución de la estrategia de descentralización de la vi da nacional se efectuaron trascendentales cambios cualitativos-- en el ámbito de la política, la economía, la sociedad, así como en la estructura y contenidos de los instrumentos del desarro-- llo sectorial y regional. De esa manera se propició el fortale

cimiento de la soberanía e independencia del país. En síntesis: se crearon las condiciones para tornar más fuerte y equilibrado el todo nacional.

Básicamente la descentralización buscó vitalizar la política de los estados, redefinir las relaciones entre instancias de gobierno, concertar los intereses de los grupos sociales para dar impulso a un desarrollo regional más equilibrado y revertir la tendencia concentradora del crecimiento económico y social. Se propuso también, evitar en los estados la reproducción de los problemas típicos de concentración urbana e industrial característicos de las áreas metropolitanas del país.

La descentralización de la vida nacional actuó frontalmente no sólo sobre los arraigados procesos de concentración geográfica de las actividades productivas y de servicios, del bienestar social y de la población, sino sobre las tradicionales formas de descentralización del poder político y de las decisiones dentro del gobierno, y las generadas entre éste y la sociedad civil.

El resultado de haber mantenido en ejecución un deliberado y profundo proceso de descentralización, revitalizó la estructura institucional del país. los avances más sobresalientes en ese sentido fueron: 13/

- El establecimiento de una concepción política moderna sobre-

el federalismo, la cual reconoció que la centralización se tradujo en una grave limitante para la realización del proyecto nacional y que era inaplazable impulsar una plena movilización de las potencialidades y la diversidad social de los estados.

- La amplia revisión de competencias constitucionales entre federación, estados y municipios. Destaca la reforma al Artículo 115 Constitucional, que elevó a un mayor rango la norma jurídica del nuevo federalismo y fundó el cambio social en el Derecho.
- Apoyo al fortalecimiento político de los estados en razón a la creciente importancia de los gobiernos estatales para coadyuvar a enfrentar los problemas nacionales. Se reestableció con ese propósito, la corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno en las tareas del desarrollo nacional.
- Revitalización del municipio mediante la entrega o devolución de las atribuciones relativas con la función de la institución más cercana a la comunidad. Se reconoció que el pleno ejercicio del municipio libre implicaba propiciar la participación popular en la vida política y orientación del desarrollo de la comunidad. Fue necesario para ello dotarlos de las facultades legales, capacidad administrativa y solvencia financiera para atender la demanda de servicios públicos indispensables.
- Impulso a la descentralización a través de una estrecha coordinación entre la planeación nacional, estatal y municipal.
- Énfasis a los aspectos distributivos y sociales del desarrollo, particularmente los relacionados con la atención de las necesidades educativas, de salud, desarrollo urbano, vivienda, ecología y de fomento de la cultura regional y la identidad nacional.
- Poner en marcha una nueva estrategia de redistribución espacial de las actividades productivas, del bienestar y de la población para modificar la inercia del crecimiento de la Ciudad de México y, al mismo tiempo, promover la plena incorporación de las distintas regiones del país al desarrollo nacional.
- Definir una nueva concepción regional del país que, sustentada en el respeto a la soberanía de los estados, precisó lineamientos de integración económica y territorial a escala de 6 grandes regiones: Occidente-Pacífico, Sureste, de la Zona Metropolitana y Región Centro, Zonas Áridas, Mar de Cortés y Frontera Norte.

- La inserción de criterios geográficos explícitos, derivados de los programas regionales y planes estatales, al diseñarse y ponerse en ejecución las políticas sectoriales, de gasto público, incentivos fiscales y crediticios.
- Lograr la constante actualización y gradual consolidación -- del Convenio Unico de Desarrollo como el instrumento fundamental para impulsar e intensificar el proceso de descentralización, transferencia de recursos fiscales, de apoyo al -- cumplimiento de los planes estatales y para mejorar la coordinación de acciones entre los tres niveles de gobierno.

3. La política regional en el Plan Nacional de Desarrollo.

El Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988 (PND) se presentó a la nación el 30 de mayo de 1983, conforme a los plazos constitucionales. La estrategia de desarrollo en él propuesta, tuvo uno de sus principales sustentos en la necesidad de profundizar un sistemático y ordenado proceso de descentralización de la vida política, económica y social de México. Cada uno de los contenidos del Plan estuvieron referidos a éste reclamo popular e impostergable imperativo histórico.

Como estrategia de desarrollo, el proceso de descentralización de la vida nacional fue parte constitutiva del cambio estructural. Para la reordenación económica representó una de las acciones fundamentales que coadyuvaron a consolidarla. En ambos momentos de la estrategia general del PND, la descentralización quedó integrada. Su ejecución apoyó de esa forma los esfuerzos realizados para afrontar la crisis y erradicar las causas que -

la produjeron.

La elaboración del PND incorporó por primera vez en la historia de la planeación en México, un capítulo para impulsar premeditadamente un proceso de descentralización y promover, sobre esas renovadas bases, el desarrollo regional del país. Bajo esta concepción se estructuró una clara y coherente política regional, que contribuyó a instrumentar, impulsar y poner en marcha la estrategia de descentralización de la vida nacional.

3.1 Estrategia de desarrollo para el cambio estructural.

Frente a los desequilibrios generados por la concentración espacial y sectorial de las actividades productivas, la centralización de las decisiones políticas, la ineficiente gestoría del aparato de la administración pública, las diversas formas de concentración de la riqueza nacional y el bienestar social, la moderna sociedad mexicana exigió sustantivas acciones de cambio.

En respuesta a esa demanda, la descentralización de la vida nacional se adoptó como principal criterio rector del desarrollo y el cambio estructural propuesto. Era necesario abrir cauces a un desarrollo más equilibrado, capaz de reordenar y modernizar la actividad económica e impulsar sobre nuevas bases la

la produjeron.

La elaboración del PND incorporó por primera vez en la historia de la planeación en México, un capítulo para impulsar premeditadamente un proceso de descentralización y promover, sobre esas renovadas bases, el desarrollo regional del país. Bajo esta concepción se estructuró una clara y coherente política regional, que contribuyó a instrumentar, impulsar y poner en marcha la estrategia de descentralización de la vida nacional.

3.1 Estrategia de desarrollo para el cambio estructural.

Frente a los desequilibrios generados por la concentración espacial y sectorial de las actividades productivas, la centralización de las decisiones políticas, la ineficiente gestoría del aparato de la administración pública, las diversas formas de concentración de la riqueza nacional y el bienestar social, la moderna sociedad mexicana exigió sustantivas acciones de cambio.

En respuesta a esa demanda, la descentralización de la vida nacional se adoptó como principal criterio rector del desarrollo y el cambio estructural propuesto. Era necesario abrir cauces a un desarrollo más equilibrado, capaz de reordenar y modernizar la actividad económica e impulsar sobre nuevas bases la

recuperación del crecimiento económico y social del país. No menos importante fue encauzar la participación de la sociedad en las decisiones de gobierno para avanzar en la democratización de la convivencia nacional, así como fortalecer al Estado y las instituciones fundamentales de la nación:

- "Ante la creciente complejidad política, económica y social y, paralelamente, las limitaciones de recursos a las que se enfrenta el Estado nacional no puede seguir asumiendo la --responsabilidad de resolver, por sí mismo, o de manera centralizada, los problemas del país: ello es inviable para --las finanzas públicas; sería ineficaz, en cuanto a la capacidad de gestión pública y a la eficacia que requieren las --empresas públicas y privadas y, también, porque no generaría los consensos indispensables a la [necesaria] estabilidad política y para el enfrentamiento de retos de nuevo tipo originados en las demandas de participación política, comunitaria y en la competencia internacional." 14/

En los diversos apartados del Plan Nacional de Desarrollo se hizo patente la determinación de orientar la acción pública en --función de la descentralización. En el punto correspondiente --al gran propósito del Plan, se reconoce entre otros aspectos --que para fortalecer la economía y la sociedad se requiere des--centralizar la vida nacional, vigorizando el pacto federal, el municipio libre, y redistribuyendo en el territorio las actividades productivas y el bienestar social. De este propósito se derivaron cuatro grandes objetivos: conservar y fortalecer las instituciones; vencer la crisis; iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales y recuperar la capacidad de crecimiento. Se señaló que este último se alcanzaría mediante:

- "... la utilización racional de los recursos disponibles, la atención equilibrada de los diversos sectores productivos y regiones del país, apoyados en una clara política de descentralización de la vida nacional, para lograr una eficiente articulación de los procesos de producción, distribución y consumo, fortaleciendo el mercado interno y emprendiendo un esfuerzo decidido para dinamizar el intercambio con el exterior y sustituir eficientemente las importaciones." 15/

Hacer frente a los problemas implicó formular en el Plan una estrategia que precisó las directrices básicas de política económica, sectorial y regional para ordenar los recursos y las decisiones. De las dos líneas de estrategia del Plan, la de cambio estructural planteó:

- "... iniciar cambios de fondo en la estructura económica y en la participación social en el proceso de desarrollo, para reorganizar el proceso productivo y distributivo, con el propósito de superar las deficiencias y desequilibrios fundamentales del desarrollo... implica todo un proceso de cambio de orientación y de patrones de conducta, con un propósito eminentemente social para hacer más eficiente y justo el desarrollo. Se trata de reorientar y reordenar para restablecer equilibrios fundamentales, que han sido afectados por el rápido proceso de industrialización y urbanización, o bien crear equilibrios que no han podido actualizarse por retrasos no superados, por la desigualdad social, la ineficiencia del aparato productivo, la falta de ahorro interno y la brecha de nuestras transacciones en el exterior." 16/

Concordantes con estos planteamientos el cambio estructural que fijó el Plan se basó en seis orientaciones, las cuales guiaron la acción global, sectorial y regional emprendida por el gobierno. Entre ellas se ubica la que postuló la necesidad de: Descentralizar en el territorio las actividades productivas, los intercambios y el bienestar social. Desagregada comprendió dos

dimensiones diferentes, estrechamente vinculadas: desconcentración territorial y la reordenación de la economía nacional, así como la descentralización de funciones y recursos entre niveles de gobierno. Consiguientemente la estrategia de descentralización para impulsar el cambio estructural se integró con tres orientaciones generales:

- " 1) Promover un desarrollo estatal integral que fortalezca el Pacto Federal y el municipio libre mediante la participación de la comunidad en el desarrollo regional; 2) Promover una mejor integración de las diversas regiones del país al desarrollo regional y 3) Revertir la tendencia concentradora de la zona metropolitana de la Ciudad de México." 17/

Conforme a las prioridades de la reordenación de la economía y del cambio estructural, la estrategia económica y social del Plan definió cinco objetivos fundamentales a la política del gasto público. Entre ellos destaca el relativo al fortalecimiento de la capacidad del aparato productivo y distributivo en áreas prioritarias y estratégicas para el desarrollo nacional. Uno de los lineamientos de estrategia de la política de gasto público, precisó que su asignación se basaría en criterios regionales para mejorar en el territorio la distribución de las actividades productivas y del bienestar social.

Para ello se actuó en dos niveles: el correspondiente a los proyectos de alcance nacional de los sectores de la Administración Pública Federal y en el gasto de alcance regional. En ambos ca-

sos se especificó que se propiciaría la concurrencia de los -- tres niveles de gobierno y la participación de la comunidad en la definición de las obras que afectan su desarrollo y su bienestar. Respecto a los programas normales de los sectores de la Administración Pública Federal se adoptaron los siguientes lineamientos:

- "Se introducirán criterios especiales explícitos en la evaluación de los grandes proyectos de alcance nacional, que por su magnitud son determinantes en la definición de las modalidades del desarrollo nacional;
- "En materia de salud, educación, empleo y vivienda, las metas nacionales se integrarán a partir de las necesidades estatales; por lo que corresponde a las metas agropecuarias, forestales, turísticas, industriales y pesqueras, su definición estará a cargo de los diversos sectores a nivel nacional, pero serán desagregadas geográficamente de acuerdo con las ventajas comparativas que presenta cada uno de los estados, dentro de la estrategia general de descentralización económica y social, a través de mecanismos de concertación y negociación;
- "Se mantendrá, en forma permanente, una comunicación abierta con los gobiernos estatales, los gobiernos municipales y las comunicaciones sobre las obras a realizar en los distintos programas de inversión." 18/

En el capítulo de la política social del Plan, se diagnosticó que en México subsisten agudas desigualdades sociales, tanto - entre grupos sociales, como entre el campo y la ciudad y entre las regiones del país. Se aseguró que el incremento de la población así como otros factores de política y de comportamiento ocasionaron desequilibrios en el aparato productivo y diluyeron los beneficios del crecimiento económico y el progreso -

social, lo cual derivó en un patrón inequitativo del ingreso.

Muchos de los problemas de coyuntura y de estructura manifiestos en la economía y la sociedad, explican en gran parte la concentración y desigual distribución del ingreso. Por ello se requirió adoptar acciones amplias y permanentes, tanto de reorientación del aparato productivo, de desarrollo regional, de carácter educativo y cultural como de atención al resto de las necesidades de desarrollo social, para superar los obstáculos a la incorporación de grupos y regiones más desfavorecidos al proceso de modernización de la sociedad y a los beneficios del desarrollo.

Por su parte, la elaboración e instrumentación de las políticas sectoriales del Plan, se realizó en base a la necesidad de lograr un crecimiento más equilibrado, más justo y orientado a la satisfacción de las necesidades sociales, así como para enfrentar los problemas urgentes de inflación, desequilibrio externo y desempleo, y los problemas fundamentales de ineficiencia y baja productividad, insuficiencia de ahorro interno, escasez de divisas y desigualdad social entre personas y regiones.

Sustentada en los contenidos del PND, de tesis de campaña la descentralización se convirtió en orientación y programa de gobierno. Mediante ella se buscó redistribuir el poder político, reordenar territorialmente la actividad económica y fomentar --

prácticas de concertación con los grupos sociales regionales - para lograr un desarrollo participativo.

La descentralización de la vida nacional constituyó uno de los grandes cambios estructurales tendientes a intensificar la modernización del país. Con ese propósito el proceso se orientó a propiciar transformaciones de fondo para avanzar en el perfeccionamiento de las instituciones democráticas, sentó nuevas bases para impulsar un desarrollo más equilibrado entre regiones, estados y municipios y promovió, en el marco de la planeación institucionalizada, una creciente participación de los ciudadanos en los actos de gobierno. Ello fue decisivo para el futuro crecimiento económico del país, que exige crear vigorosos y suficientes centros regionales.

El proceso involucra a toda la sociedad y abarca los ámbitos políticos, económicos, culturales y de la Administración Pública. La descentralización que instrumentó el Gobierno de la República durante el periodo 1982-1988, enfatizó la descentralización de funciones y decisiones, como parte fundamental de la descentralización política y elemento detonador y ordenador del proceso global. 19/

En lo económico la descentralización significó, a través de la ejecución de la política regional, desalentar la concentración de la actividad económica e impulsar un desarrollo regional pa-

ra fortalecer las economías de regiones, estados y municipios; en lo social descentralizar implicó consolidar los nuevos mecanismos de la planeación, para promover una creciente y plural-participación de los grupos sociales en el desarrollo.

No consistió el proceso de descentralización en un simple traslado de oficinas. Sus propósitos fueron de mayor alcance: incidir en la estrategia de desarrollo y en la forma de operar - de las instituciones nacionales y locales. ^{20/} El avance logrado hasta ahora en materia de descentralización, fue posible por el amplio y decidido concurso estatal y municipal, así como por haberse mantenido una actitud de respeto y conservación ante los valores y tradiciones de los estados.

3.2 Los contenidos de la política regional.

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) quedó expresado una nueva concepción de la política regional, compatible con los tiempos y exigencias de la realidad. Mediante ella se buscó imprimir una mayor congruencia a las acciones de la Federación, los estados y municipios en torno a la estrategia general de desarrollo, orientada hacia la reordenación de la economía y el cambio estructural.

Al asignársele el espacio comprendido por las entidades federa-

tivas como el ámbito natural de la política regional, tradujo - en el territorio nacional decisiones de desarrollo social y sectorial establecidas o derivadas del PND. Respecto a la descentralización de la vida nacional, en su carácter ambivalente de política y estrategia, la política regional se constituyó como el instrumento idóneo capaz de contribuir a su plena ejecución.

A su vez, de los lineamientos y alcances de la descentraliza---ción de la vida nacional se infirieron los tres objetivos constitutivos de la política regional del PND. Estos fueron: desarrollo estatal integral, fortalecimiento municipal y la reordenación económica en el territorio nacional. De esa forma, du---rante el sexenio 1982-1988 se formuló y puso en marcha una polí---tica regional integral para profundizar la descentralización de la vida nacional y fortalecer el desarrollo regional.

Con base en la política regional fue posible apoyar la diversi---ficación y reactivación de las economías estatales, mantener e---incrementar en muchos casos, los niveles de bienestar social e---impulsar una tendencia que mejoraba, tanto los desequilibrios - territoriales como una mayor integración de estados y municí---pios al desarrollo nacional.

Para cumplir con el propósito central de la política regional, - consistente en dar plena vigencia al federalismo, promover el - desarrollo equilibrado de regiones, estados y municipios del --

país e intensificar el proceso de descentralización de la vida nacional, se establecieron instrumentos y líneas de acción precisas. En este sentido se consolidó al Convenio Unico de Desarrollo (CUD) como el instrumento privilegiado para promover el desarrollo regional, en base a las prioridades territoriales de finidas en el PND, los planes estatales y los Programas Regionales Estratégicos.

Mediante el CUD se propició la descentralización del gasto público, la creación y fortalecimiento de los Sistemas Estatales de Planeación (SEP). Ello permitió a los gobiernos de los estados definir las prioridades para la asignación del gasto regional y programar las acciones de la obra pública en el seno de los Comités de Planeación para el Desarrollo (COPLADES), así como fomentar nuevas políticas de concertación y participación social en las tareas del desarrollo.

A través del CUD se consolidaron los Programas de Desarrollo Regional (PDR); se reforzó la coordinación de esfuerzos y acciones de inversión entre la Federación y los estados; se dió impulso a importantes programas nacionales como el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal, de fortalecimiento municipal, así como los programas de apoyo a la planta productiva y el empleo.

Igualmente el CUD se transformó en el gran instrumento de vincu

lación entre la planeación nacional y la estatal. La gradual-constitución de los SEP institucionalizó la planeación en las-entidades federativas, fortaleció a los COPLADE y permitió a -la Federación y a los gobiernos de los estados formular, ejecu-tar y actualizar los planes estatales de desarrollo, avanzar -en la programación descentralizada de los recursos concertados en el propio CUD, mejorar los niveles de ejecución de la obra-pública y reforzar las tareas de seguimiento y control de las-inversiones.

En los planes estatales los gobiernos de los estados, apoyados en el proceso permanente de la consulta popular, definieron su propia estrategia de desarrollo y las prioridades de inversión para dar respuesta a la demanda popular. Los planes se instru-mentaron a través de los programas operativos anuales, donde -se vinculó la inversión sectorial, regional y estatal, así co-mo los recursos crediticios provenientes de fondos y fideicomisos del Gobierno Federal. De esa manera se logró conjuntar esfuerzos entre las instancias de gobierno, para mejorar la asig-nación de los recursos y asegurar una mayor coordinación en la operación de la inversión normal y regional:

- "La planeación estatal ha jugado un papel fundamental para definir prioridades y orientar la obra de gobierno. Ha -sido un medio para hacer compatibles los esfuerzos que -- los distintos órdenes de gobierno y la sociedad... [han] ... realizado. Gracias a esto ...[se logró]... dar un -- uso más eficaz a los recursos federales y establecer un - control más riguroso del gasto, condiciones éstas que han sido indispensables durante estos años, y lo son aún para

sanear las finanzas y enfrentar los problemas económicos." 21/

El gasto regional actuó como importante fulcro de la política regional. En el marco de la coordinación fiscal establecida -- y la suscripción anual del CUD por cada entidad federativa, el gasto regional se integró y canalizó a través de participaciones fiscales, mediante los PDR, los Programas Regionales Estratégicos y los Planes Estatales de Desarrollo. A pesar de las dificultades económicas del país, ello permitió establecer nuevos equilibrios en el desarrollo de las regiones, se amortiguaron las tendencias que amenazaron con detener el dinamismo de las economías locales y se avanzó en la descentralización del desarrollo.

De conformidad con las orientaciones generales de política económica y gasto público, la inversión regional se concentró en áreas urbanas y rurales con mayores desequilibrios. Con esa finalidad se otorgó particular atención a la realización de proyectos intensivos de mano de obra, la conclusión de obras públicas, rehabilitación de proyectos terminados, y el mantenimiento de la infraestructura carretera, educativa y de salud.

La incorporación de las áreas rurales, especialmente las de mayor atraso, al desarrollo estatal y nacional, así como para revertir las desfavorables relaciones campo-ciudad, implicó desti

nar suficientes recursos del gasto regional a la expansión de la red de caminos y electrificación rural, creación de centros de acopio y agroindustrias, así como de obras de infraestructura productiva y desarrollo social.

Lograr una localización menos concentrada de la actividad económica y, en consecuencia, avanzar en la integración de las diversas regiones de México al desarrollo general, fue una de las más destacadas líneas de acción de la política regional del PND. Se buscó con ello disminuir los desequilibrios regionales e interregionales y aprovechar con mayor eficiencia los recursos de áreas que, por sus potencialidades económicas y ubicación geográfica, son de interés nacional.

Identificados esos espacios, los lineamientos correspondientes de la política regional orientaron la elaboración y ejecución de los Programas Regionales Estratégicos, dentro de los cuales las políticas y decisiones de alcance nacional contenidos en el PND, así como la estrategia y líneas de acción de planes estatales, convergen hacia objetivos comunes de desarrollo e integración regional.

En el periodo sexenal 1982-1988 la Federación y los distintos gobiernos de los estados formularon y pusieron en ejecución los programas de desarrollo de las regiones: Mar de Cortés, Sureste, Zona Metropolitana de la Ciudad de México y Región Centro,

Zonas Áridas, Frontera Norte y se elaboraron planes estatales - de las entidades federativas comprendidas en la región Occidente-Pacífico.

Importante lineamiento de la política regional fue apuntar -- respecto a la problemática de la zona metropolitana de la Ciudad de México, su interdependencia con la promoción del desarrollo regional en el país. La tendencia concentradora que le caracteriza tendría, en un horizonte de largo plazo y en última instancia, gradual solución con la consolidación y fortalecimiento de nuevos centros productivos esparcidos en el territorio nacional. Por ello resultó prioritario apoyar el desarrollo de ciudades medias, cuyo ritmo de crecimiento mostraban mayor dinamismo, localizadas básicamente en las costas, frontera-norte y zona centro de México.

Sin embargo la política regional del PND propuso para el Distrito Federal y la zona metropolitana de la ciudad de México específicas líneas de acción y una estrategia de desarrollo, respectivamente. La estrategia definida para el mediano plazo se estructuró en dos vertientes: una orientada a racionalizar y controlar su crecimiento y la otra a impulsar los centros de producción y empleo más dinámicos, ubicados entre la capital y las regiones en expansión. Denominada de redespliegue territorial, la estrategia se integró con cuatro acciones mutuamente vinculadas:

- Intensificar de desconcentración del crecimiento industrial, abriendo alternativas viables de localización.
- Frenar las migraciones hacia la metrópoli, fortaleciendo las condiciones de desarrollo rural en las zonas de expulsión.
- Consolidar sistemas urbanos y de intercambios a escala regional, relativamente independientes de la Ciudad de México, en el occidente del país y en el Golfo de México.
- Restringir en forma más estrecha la localización de actividades manufactureras y terciarias en la Ciudad de México y racionalizar su expansión. 22/

A la ejecución de estas acciones contribuyó la presentación y puesta en marcha del Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro. Concurrieron a lograr ese propósito los diversos programas nacionales de mediano plazo (PMP), entre otros el de Desarrollo Urbano y Vivienda. Algunos ejemplos aislados muestran los avances alcanzados, muchos de ellos como consecuencia de los sismos de 1985: - 23/

- En enero de 1986 se publicó el decreto que establece estímulos fiscales para fomentar el empleo y la inversión en actividades prioritarias y el desarrollo regional. Para ese fin se determinaron tres zonas.
- En 1987 se definieron 25 ciudades prioritarias para la descentralización. En apoyo a la descentralización económica, el 50% de las acciones de vivienda se realizaron en 59 ciudades medias estratégicas del Sistema Urbano Nacional.
- Destaca la descentralización de 15 industrias de la zona metropolitana de la Ciudad de México; altamente consumidoras de agua potable y energía y elevados índices de contaminación, cuya reubicación se canalizó hacia parques y zonas industriales comprendidas en la Zona I, de máxima prioridad nacional en materia de descentralización.
- El Departamento del Distrito Federal definió los sitios para

construir 2 parques industriales en la Delegación Iztapalapa para la relocalización de industrias afectadas por los sismos de 1985 y 20 sitios más para el establecimiento de microindustrias. Por otra parte se efectuaron modificaciones a la normatividad del D.F., para restringir el otorgamiento de licencias y permisos a empresas contaminantes.

- Como consecuencia de los sismos de 1985, se reconstruyó y repuso viviendas en la ciudad de México mediante la ejecución de cuatro programas: Programa Emergente de Vivienda Fase I, Programa de Renovación Habitacional Popular, Programa Emergente de Vivienda Fase II y Programa de Reconstrucción Democrática de Tlatelolco.
- El sector salud rehabilitó, reconstruyó e incrementó la infraestructura hospitalaria destruida por los sismos. El sector reordenó y descentralizó los servicios. Para avanzar en la democratización de la vida ciudadana e impulsar con su concurso la solución de los graves problemas del DF, en 1987 se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

En resumen: la política regional del PND, se orientó a sentar nuevas bases e impulsar acciones decisivas para profundizar la estrategia de descentralización de la vida nacional. Consecuentemente se promovieron cambios legislativos para redistribuir competencias entre los tres niveles de gobierno; se innovaron mecanismos y fortalecieron las normas de planeación, así como las de coordinación entre la Federación, estados y municipios; se desconcentraron funciones a las delegaciones federales y, en forma paulatina, se han transferido programas, servicios y recursos a los gobiernos de los estados.

4. Reforma municipal.

En México, el municipio es el nivel de gobierno que tiene pro-

fundas raíces en nuestra historia y esta firmemente arraigado- en las formas de vida de la población. Constituye la instan- cia política y administrativa que le es más cercana, tanto al- habitante de las más apartadas comunidades como de los centros urbanos. Es igualmente la organización comunitaria que conso- lida el Pacto Federal y vía que fortalece la rectoría del Esta- do. Lo que haga o deje de hacer el municipio, incide directa- mente en las formas de vida de la población.

Por ello, la transformación del municipio constituyó el propó- sito fundamental de la estrategia de descentralización y del - desarrollo nacional. Las políticas y acciones de descentrali- zación en el sexenio 1982-1988, se orientaron a acercar a la - población los mecanismos de toma de decisión sobre los asuntos que directamente le afectan. Este fue no sólo un esfuerzo de- eficacia administrativa sino también de democratización.

Desde una nueva perspectiva del desarrollo, el fortalecimiento municipal representó la precondition de la descentralización - de la vida nacional y ésta, a su vez, fue el requisito indis- pensable para la plena realización de la vida municipal. Rea- lizar simultáneamente estos dos procesos conllevó esfuerzos -- significativos de coordinación y concertación de acciones en- tre los niveles de gobierno y la sociedad.

Además de ser una necesidad política y administrativa del Méxi

co moderno, el fortalecimiento municipal fue un imperativo para mejorar las condiciones de vida de las comunidades municipales y resolver simultáneamente los graves problemas de las concentraciones urbano-industriales. La modernización de México, que implique la participación social para garantizar su carácter nacionalista y democrática, exigió una vigorosa vida municipal. En base a ella se alentó el desarrollo regional para arraigar a los ciudadanos en sus territorios naturales y evitar la emigración del campo hacia las grandes ciudades y a la capital de la República.

Uno de los principales puntos de apoyo que dieron contenido y rumbo a la estrategia de descentralización, fue la reforma al Artículo 115 Constitucional y la modificación a diversas leyes secundarias que de ella se derivaron, con la finalidad de fortalecer la capacidad política, económica y administrativa de los estados:

- "... el Ejecutivo Federal propuso diversas reformas al Artículo 115 de la Constitución, tendientes a vigorizar la hacienda del municipio, su autonomía política y, en general, devolverle aquellas facultades que, de una u otra manera, paulatina pero constantemente, habían venido siendo absorbidas por los estados y la Federación... un municipio que asume plenamente sus responsabilidades, debe ser la gran palanca de la participación popular, porque es el gobierno más cercano a los intereses de la población y el más vigilado por la comunidad." 24/

La Reforma Municipal emprendida en los años recientes, dio respuesta a dos grandes orientaciones de gobierno: la descentrali-

zación de la vida nacional y la democratización integral de la sociedad. La reforma consolidó las bases de la estructura municipal en los siguientes aspectos:

- Establece la capacidad jurídica del municipio para ejercer actos de dominio sobre su patrimonio.
- Precisa el marco regulador del desarrollo normativo de los ayuntamientos y legitima su facultad de convenir programas con otros municipios, con los gobiernos locales y con la federación para consolidar su desarrollo económico y social.
- Delimita las fuentes tributarias municipales, asignándoles los impuestos relacionados con la propiedad inmobiliaria.
- Otorga a los municipios las bases legales para que formulen, aprueben y administren planes de desarrollo urbano.
- Define claramente los servicios mínimos que le corresponde proporcionar al municipio.
- Regula el proceso de desaparición o renovación del mandato de los ayuntamientos y la suspensión o destitución de sus miembros.
- Amplía la representación política en los ayuntamientos, al hacer extensivo a todos los municipios el principio de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos.
- Establece que las reformas municipales en cada estado, se deben adaptar a las características y heterogeneidad de los municipios.

Estos principios orientaron las modificaciones legislativas -- que en materia municipal aprobaron los congresos locales. Asimismo para reforzar las nuevas atribuciones de los ayuntamientos a través del Sistema de Coordinación Fiscal se propició la colaboración administrativa de los gobiernos estatales y municipales en el manejo coordinado de impuesto federal, con la fi

nalidad de incrementar los ingresos de su erario y armonizar los esquemas y las políticas tributarias de las entidades federativas.

Los alcances de la reforma constitucional desencadenó un proceso legislativo en cada entidad federativa para crear un nuevo marco jurídico, en base al cual se ajustó la expedición de leyes orgánicas municipales, leyes del impuesto predial de aplicación municipal y leyes estatales de planeación que incorporó la creación de sistemas municipales de planeación democrática. 25/

La reforma municipal dotó al municipio de la plataforma legal, los instrumentos programáticos y los elementos administrativos para conducir su propio desarrollo, participar en el estatal y contribuir al nacional. Destaca en este sentido la definición de la facultad de los ayuntamientos para crear sus reglamentos, la organización de la administración pública municipal y la prestación de los servicios públicos a su cargo. Los ayuntamientos quedaron también facultados para aprobar su propio presupuesto de egresos, lo que significó una nueva concepción de las finanzas públicas municipales. 26/

En materia de hacienda pública municipal, los ayuntamientos quedaron robustecidos. Así, se les confirió el cobro y ulterior aprovechamiento de los rendimientos del impuesto predial-

y del traslado de dominio; se estableció claramente el derecho constitucional de percibir las participaciones federales y se les facultó cobrar por la prestación de servicios públicos. 27/ En el marco de la reforma municipal, las modificaciones a la Ley General de Bienes Nacionales facultaron al gobierno municipal el cobro del impuesto predial a empresas paraestatales establecidas en su jurisdicción.

Un mejor equilibrio de la actividad económica en el territorio nacional, propiciará que los estados y municipios dependan menos de las participaciones federales y en mayor grado de su propio esfuerzo fiscal. Actualmente éstas representan la principal fuente de ingresos de entidades federativas y ayuntamientos. En el sexenio 1982-1988 los 3 fondos que integran las participaciones fiscales federales, no obstante las dificultades económicas del país, apoyaron la reactivación y diversificación de las economías estatales y municipales, así como la atención a la creciente y compleja demanda de servicios públicos:

- Con recursos del Fondo Financiero Complementario en 1983 se destinó a los estados 14 827 millones de pesos y en 1988 -- estos ascendieron a 850 mil 137. Mediante el Fondo General de Participaciones, de cuyo monto se otorga el 20% a municipios, en 1983 se distribuyó 513 mil millones y 9 billones - 284 mil 659 millones de pesos en 1988. Durante los mismos años a través del Fondo Municipal se canalizó un monto de - 15 494 y 210 mil millones de pesos, respectivamente. Estos últimos recursos se utilizaron para compensar a los municipios con menores participaciones. 28/

Los CUD que Federación y estados suscribieron, impulsaron acciones de descentralización administrativa, económica y de fortalecimiento municipal. Destaca igualmente la intensificación del proceso de institucionalización de la planeación a nivel municipal, lo cual ha permitido la creación de Comités de Planeación municipal, la formulación de planes municipales y el establecimiento de convenios únicos de desarrollo municipal.

Fue constituido el Sistema Integral de Fomento a la Reforma Municipal para consolidar el proceso de adecuaciones al Artículo 115 Constitucional. El sistema se integró con el Centro Nacional de Estudios Municipales y los respectivos 31 centros estatales. La capacitación de autoridades municipales y servidores públicos se llevó a cabo a través del Programa Nacional de Capacitación Municipal, para propiciar un mejor desempeño de sus responsabilidades que les impone las nuevas facultades y los mayores recursos financieros que ahora les corresponde administrar.

La política regional del PND promovió las tareas de reforma y fortalecimiento municipal iniciadas desde el primer día de gobierno del sexenio 1982-1988. Los avances logrados son elemento fundamental del cambio estructural y constituyen la plataforma institucional para impulsar un nuevo desarrollo regional en el país:

- "... el fortalecimiento municipal es, al mismo tiempo, rea-

lización de valores políticos, como son el federalismo y - la descentralización, a la vez que constituye una necesidad de carácter económico... la reforma municipal se habrá de ir formulando y enriqueciendo lo que se ha llamado una cultura municipalista... La reforma municipal moviliza la participación ciudadana, pues hace que los ciudadanos se acerquen más a sus problemas y aporten sus esfuerzos, imaginación, talento y recursos a la solución de los mismos, dentro de los cauces institucionales." 29/

5. Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal.

La estrategia de descentralización de la vida nacional que puso en marcha el Presidente Miguel de la Madrid implicó iniciar un amplio proceso de democratización integral de la sociedad. En el ámbito institucional, representó un claro fortalecimiento de los estados de la federación y de los municipios. Para inducir y conducir esta decisión estratégica de cambio estructural, se emprendió un sistemático y gradual movimiento de - - ajuste de bases, mecanismos e instrumentos de la Administra- ción Pública Federal.

Mediante ello se impulsó el combate simultáneo a todo género - de concentraciones, una expedita descentralización en la toma de decisiones y reorientación geográfica, tanto de la distribu- ción de las actividades productivas, como del desarrollo so- cial y de la población.

En el contexto de la estrategia de descentralización de la vida nacional, la reorganización de la Administración Pública Federal fué una acción relevante, que creó las condiciones para asegurar que la asignación de los escasos recursos de la sociedad y la definición de sus prioridades de inversión, se apoyaran crecientemente en esquemas de tomas de decisiones y modos de operación descentralizados. 30/ Lo trascendente del proceso de descentralización de la Administración Pública Federal consistió en:

- "... poner en movimiento una nueva inercia de relaciones administrativas y de capacidad de decisión en los propios estados y regiones... para lograr el propósito central de 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 un sentido de equilibrio entre las responsabilidades nacionales y el impulso al desarrollo regional, y una más estrecha relación entre el gobierno y los ciudadanos". 31/

En resumen, con la descentralización de la Administración Pública Federal se trató de:

- "... una definición política que fortalece, de una parte la eficiencia de la Administración Pública y de la economía en su conjunto y, por otra, refuerza el federalismo y al municipio libre, así como a los procesos democráticos al facilitar la comunicación de la sociedad y los ciudadanos con su gobierno y dar respuesta a las necesidades más sentidas". 32/

Con carácter obligatorio, en junio de 1984 el Ejecutivo Fede--

ral emitió el Decreto de Descentralización de la Administración Pública Federal, donde se estableció que cada dependencia y entidad del sector público debería establecer prioridades y estrategias para descentralizar, desconcentrar o bien delegar decisiones o trámites administrativos. Ello permitió la formulación del Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal, que se presentó a la nación en enero de 1985.

Sustentado en la estrategia de desarrollo del PND, la descentralización que se emprendió insidió en la estructura del propio Estado, en virtud a que ésta instancia superior de la organización de la sociedad es en donde se concentraban y articulaban la mayor parte de los mecanismos y procesos centralizadores. Para alcanzar los propósitos del Programa se definió una estrategia en los siguientes términos:

- "... para descentralizar la Administración Pública en todos sus sectores se propone 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 de las respuestas de las instituciones, y crear nuevas bases para sustentar el desarrollo nacional". 33/

El Programa estableció las funciones a descentralizarse y a desconcentrarse en cada uno de los sectores, las etapas y formas en las que se realizaron las acciones y la coordinación para la ejecución y operación de programas de desarrollo, cuya responsabilidad se transfirió a los gobiernos de los estados a

través del CUD.

A raíz de los sismos de 1985, los contenidos del Programa se profundizaron. Su ejecución al intensificarse permitió transferir decisiones, áreas operativas o de servicios a los gobiernos estatales, desconcentrar facultades y recursos de Secretarías de Estado a sus respectivas delegaciones, reubicar dependencias, entidades paraestatales y personal administrativo fuera de la Ciudad de México.

El Programa se instrumentó mediante tres modalidades correspondientes a: 1) Transferencia de áreas operativas, de servicios y de organismos públicos a los gobiernos de los estados y municipios; 2) Transferencia y ampliación de facultades y funciones a las representaciones de las secretaría de estado y de los organismos públicos federales ubicados en las entidades federativas y 3) Desconcentración de organismos públicos federales y unidades administrativas, incluyendo la reubicación de servidores públicos en diversas ciudades del país.

5.1 Resultados de la ejecución del Programa.

Los avances en materia de redistribución de funciones, facultades y recursos de la administración pública, fueron importantes. Mediante ello se fortaleció la autonomía de estados y mu

nicipios y su capacidad para planear el desarrollo económico regional y local. Se amplió la participación ciudadana en las tareas del desarrollo y se implantó una nueva dinámica en la administración federal que tiende a modificar sustantivamente las tendencias centralistas en el ejercicio de responsabilidades y en la aplicación de recursos. 34/

El marco legal y administrativo creado, así como los instrumentos y mecanismos utilizados constituyeron elementos decisivos para lograr que la descentralización de la administración pública sea ya un proceso irreversible. Con los avances en ese ámbito se apoyó el proceso de descentralización de la vida nacional. 35/ Por modalidades, la ejecución del Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal tuvo los siguientes resultados: 36/

- 1) Transferencia de áreas operativas, de servicios y de organismos públicos a los gobiernos de los estados y municipios:
 - Destaca la transferencia de diversas Secretarías de Estado de los gobiernos de 15 estados más de 40 empresas y organismos públicos. Entre ellos están 11 empresas paraestatales, 3 centros de investigación y 10 fideicomisos, vinculadas a las economías locales. Como ejemplo conviene mencionar la transferencia de CORDEMEX al gobierno de Yucatán.
 - La Secretaría de Educación Pública (SEP) consolidó los consejos estatales de educación presididos por los gobernadores y estableció las direcciones generales de servicios - -

coordinados de educación pública en los estados, a través de acuerdos de coordinación entre el gobierno federal y los 31-gobiernos estatales. De esta manera, se integraron los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y normal que impartían por separado la federación y los estados.

En 1987 quedaron instalados en cada entidad federativa, los Comités Sectoriales de Educación Pública, Cultura, Recreación y Deporte (COSECREDE), mismos que celebraron 289 reuniones y suscribieron 358 acuerdos con el propósito de resolver diversos aspectos relacionados con el Programa Nacional de Educación. Asimismo, se establecieron mil 34 comités municipales de educación en 17 estados, por medio de los cuales se canaliza la participación social a las actividades de apoyo a los centros escolares.

La SEP también transfirió planteles del Colegio de Bachilleres al estado de Chihuahua. Además cedió el Colegio del Bajío al gobierno del estado de Guanajuato.

- La Secretaría de Salud (SSA) descentralizó a 14 estados la operación de los servicios de salud a población abierta, los que fueron integrados a los de Solidaridad Social del IMSS-COPLAMAR para formar los servicios estatales de salud, los cuales cubren actualmente el 87 por ciento de la población abierta en dichos estados.
- El DIF transfirió a los estados de México, Guerrero, Oaxaca e Hidalgo las instalaciones de los centros de desarrollo de la comunidad y centros familiares, así como las facultades y funciones para su adecuada operación. Además, firmó convenios de coordinación con los gobiernos de 30 entidades federativas, para la integración de sus respectivos sistemas estatales de asistencia social. Se constituyeron mil 838 sistemas municipales DIF en coordinación con los gobiernos estatales que, apoyados en su operación por sus similares estatales y el DIF nacional, atienden a las poblaciones de áreas rurales marginadas.
- La Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) transfirió las juntas locales de caminos a las 31 entidades, transformándolas en organismos estatales encargados de la construcción e incorporación de carreteras. Se continuó la ampliación e incorporación al ámbito local de la operación del sistema de telefonía rural, mediante la coordinación de acciones con estados y municipios. Se constituyó el organismo Sistema Portuario Tampico-Altamira, para administrar los puertos.
- La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) transfirió a estados y municipios la facultad y la administración

de los recursos económicos para construir directamente sistemas de agua potable y alcantarillado, así como para realizar diversas acciones de protección y preservación del medio ambiente. Asimismo, transfirió el Fideicomiso Ciudad Industrial de Torreón al gobierno de Coahuila y la empresa DUPORT-OSTION al gobierno de Veracruz.

- La Secretaría de Gobernación (SG), desarrolló acciones de concertación con los sectores social y privado para la integración de los consejos consultivos migratorios. Se celebraron convenios de cooperación con todas las entidades federativas del país para que integraran sus respectivos consejos estatales de población, lo cual permitió descentralizar las funciones que desarrolla el Consejo Nacional de Población. Asimismo, se creó a través del Centro Nacional de Estudios Municipales y en acuerdo con los gobiernos de los estados, un Centro de Estudios Municipales en cada uno de ellos.

En los 31 entidades federativas y el Distrito Federal (DF), se constituyeron consejos consultivos estatales de seguridad pública y se establecieron 374 consejos consultivos municipales, en donde se busca que en forma coordinada y participativa se fomenten campañas de conscientización y de apoyo para mejorar los servicios de seguridad pública.

- La Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP), entregó 5 empresas comercializadoras al estado de Michoacán. Además transfirió 3 empresas más y 4 fideicomisos a diferentes estados.
- La Secretaría de Turismo (SECTUR), cedió la administración de 2 centros de convenciones, un centro de convivencia infantil, dos fideicomisos y diversas obras de equipamiento, para que fueran incorporadas a los programas turísticos de los estados de Guerrero, Quintana Roo y Baja California Sur.
- La Secretaría de Pesca (SEPESCA), transfirió los Centros Acuícolas de Buctutz al gobierno de Yucatán y los de Teapa y Tiacaque al Estado de México. El gobierno de Oaxaca recibió el Centro de Investigaciones y Asistencia Tecnológica, el Centro de Investigaciones Tortuguero y Proquivemex, División Agroindustrial.

- 2) Transferencia y ampliación de facultades y funciones a las representaciones de las Secretaría de Estado y de los orga

nismos públicos federales ubicados en las entidades federativas.

- La SEDUE estableció en las entidades federativas, 31 comités estatales de normas y promoción de la vivienda, con el propósito de apoyar las acciones de construcción y mejoramiento. También se crearon 31 comités estatales de reservas territoriales para el desarrollo urbano e industrial y la regularización de la tenencia de la tierra.
- La SECTUR creó 7 coordinaciones regionales y 25 delegaciones con facultades para llevar a cabo trámites de autorización y clasificación de precios y tarifas, la atención de sanciones y ejecución de clausuras, la recepción de solicitudes de inscripción en el Registro Nacional de Turismo y la expedición de cédulas turísticas.
- El sector laboral amplió y fortaleció el Servicio Nacional de Empleo en todas las entidades del país, a través de oficinas en 79 ciudades. La Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STyPS) apoyó la constitución de sociedades cooperativas. Asimismo, se actualizaron los directorios básicos de sociedades cooperativas y de federaciones regionales.
- La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), estableció 7 coordinaciones regionales a fin de organizar sus servicios de acuerdo a las necesidades específicas de las grandes zonas del país. Estas coordinaciones así como las delegaciones federales localizadas en las 31 entidades del país, recibieron amplias facultades para ejecutar acciones en las áreas de planeación, comercio exterior, fomento industrial, comercio interior, regulación y abasto, regulación de inversiones extranjeras y transferencia de tecnología. Las facultades delegadas cubren aspectos diversos: ejecución de programas del sector, proyectos de inversión, permisos de importación y de exportación, certificados de origen, aranceles y certificados de promoción fiscal, entre otros.
- El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), fortaleció el esquema de desconcentración administrativa en sus 31 delegaciones estatales y las que operan en el DF, dotándolas de una estructura orgánica co-funcional que les permite mejorar diversas prestaciones y servicios. Asimismo, dotó a cada entidad federativa, con excepción del estado de Tabasco, con una estancia de bienestar y desarrollo infantil, para apoyar a la mujer trabajadora. Amplió los servicios de venta de alimentos, medicinas y artículos para el hogar, mediante el establecimiento de 104-

tiendas y 57 farmacias en diferentes localidades de la república.

- El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), desconcentró la atención médica de alta especialidad, mediante la organización de 10 Centros Médicos Regionales, a los que son referidos pacientes del sistema integrado por 220 hospitales de zona y subzona y mil 242 unidades de primer nivel.
- La Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), creó 6 delegaciones en diversas ciudades de la república, para ejercer -- las atribuciones en materia de expedición de pasaportes, visas, autorizaciones a sociedades, certificados de nacionalidad y declaratorias de naturalización. Se desconcentró a -- las delegaciones ubicadas en Monterrey y Hermosillo la facultad de expedir permisos para constitución de sociedades y -- asociaciones civiles y mercantiles; la adquisición de bienes inmuebles por parte de dichas sociedades y asociaciones y la modificación de los estatutos o bases constitutivas de sociedades cooperativas.
- La Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), descentralizó funciones de promoción y evaluación de proyectos de inversión, -- así como de supervisión y comprobación documental en la aplicación de fondos comunes a las comisiones permanentes que se ubicaron en 12 entidades del país. Mediante acuerdos de -- coordinación con los gobiernos de 8 estados, se logró la -- creación de oficinas encargadas del manejo de los programas del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal. Adicionalmente, se integraron 10 coordinaciones de revisión y dictaminación de asuntos agrarios, situadas en las mismas sedes que las consultorías regionales del cuerpo consultivo agrario, -- con facultades para atender los asuntos relacionados con la tenencia de la tierra y procedimientos agrarios. Se crearon 36 procuradurías sociales agrarias.
- SEPESCA facultó a sus delegaciones para tomar decisiones sobre la creación, registro y liquidación de sociedades cooperativas de producción pesquera; la celebración de concursos y la adjudicación y contratación de obras de infraestructura; la delimitación de zonas de explotación; el señalamiento de épocas y zonas de veda en aguas interiores; la formulación y ejecución de los programas de producción acuícola; y para participar en el diseño de programas de desarrollo pesquero. Se creó el Centro Regional de Investigación Pesquera en Michoacán y se establecieron 5 empresas para administrar y operar las embarcaciones del consorcio Productos Pesqueros Mexicanos.
- La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), otorgó facultades a sus delegaciones estatales para tramitar

tar: reclamaciones de tierras ociosas; omitir opinión sobre permisos de importación y exportación de productos agropecuarios y forestales; concesión de estímulos; permisos de instalación de empresas forestales; y prestar asesoría en todos los aspectos relacionados con el desarrollo de las actividades agroeconómicas de las organizaciones y asociaciones y productores agrícolas, pecuarios y forestales. Se establecieron 192 distritos de desarrollo rural para dar unidad a las políticas rurales, fusionando a los distritos y unidades de riego, y los distritos de temporal, de drenaje y de acuacultura. Cada una de éstos cuenta con centros de apoyo para proporcionar localmente servicios a los productores agropecuarios, forestales y agroindustriales. A la fecha se han establecido 710 de estos centros.

- El Banco Nacional de Crédito Rural opera en forma autónoma a través del funcionamiento de sus 12 Bancos Regionales.
- La Procuraduría General de la República estableció 20 delegaciones de circuito que operan como órganos desconcentrados, a fin de asegurar que la toma de decisiones se realice en el mismo lugar donde se presentan los hechos delictivos. Estas dependencias se apoyan en 116 agencias del Ministerio Público, ubicadas en igual número de poblaciones del país.
- La SCT creó en cada entidad federativa un órgano desconcentrado denominado Centro S.C.T., con lo que se fortaleció la coordinación entre el sector y los gobiernos estatal y municipal.
- La Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), desconcentró el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), mediante la creación de 29 delegaciones estatales, con las siguientes funciones y atribuciones: fomentar el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas; apoyar la formación de recursos humanos de alto nivel fungiendo como instancias de enlace de los becarios con las oficinas centrales de CONACYT; difundir las publicaciones y atender las demandas del Servicio de Consulta a Bancos de Información; -- apoyar los proyectos de investigación propuestos en el seno de los COPLADE; y concertar proyectos de riesgo compartido.
- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), amplió la capacidad de decisión de las agencias aduanales y aumentó a doce unidades de red de aduanas interiores, lo cual permite acercar a los usuarios los servicios de tramitación y despacho de asuntos relacionados con la importación y exportación de mercancías y servicios.

tar: reclamaciones de tierras ociosas; omitir opinión sobre permisos de importación y exportación de productos agropecuarios y forestales; concesión de estímulos; permisos de instalación de empresas forestales; y prestar asesoría en todos los aspectos relacionados con el desarrollo de las actividades agroeconómicas de las organizaciones y asociaciones y productores agrícolas, pecuarios y forestales. Se establecieron 192 distritos de desarrollo rural para dar unidad a las políticas rurales, fusionando a los distritos y unidades de riego, y los distritos de temporal, de drenaje y de acuacultura. Cada una de éstos cuenta con centros de apoyo para proporcionar localmente servicios a los productores agropecuarios, forestales y agroindustriales. A la fecha se han establecido 710 de estos centros.

- El Banco Nacional de Crédito Rural opera en forma autónoma a través del funcionamiento de sus 12 Bancos Regionales.
- La Procuraduría General de la República estableció 20 delegaciones de circuito que operan como órganos desconcentrados, a fin de asegurar que la toma de decisiones se realice en el mismo lugar donde se presentan los hechos delictivos. Estas dependencias se apoyan en 116 agencias del Ministerio Público, ubicadas en igual número de poblaciones del país.
- La SCT creó en cada entidad federativa un órgano desconcentrado denominado Centro S.C.T., con lo que se fortaleció la coordinación entre el sector y los gobiernos estatal y municipal.
- La Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), desconcentró el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), mediante la creación de 29 delegaciones estatales, con las siguientes funciones y atribuciones: fomentar el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas; apoyar la formación de recursos humanos de alto nivel fungiendo como instancias de enlace de los becarios con las oficinas centrales de CONACYT; difundir las publicaciones y atender las demandas del Servicio de Consulta a Bancos de Información; apoyar los proyectos de investigación propuestos en el seno de los COPLADE; y concertar proyectos de riesgo compartido.
- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), amplió la capacidad de decisión de las agencias aduanales y aumentó a doce unidades de red de aduanas interiores, lo cual permite acercar a los usuarios los servicios de tramitación y despacho de asuntos relacionados con la importación y exportación de mercancías y servicios.

5) Desconcentración de organismos y unidades administrativas, - incluyendo la reubicación de servidores públicos a distintas ciudades del país.

- Respecto a esta modalidad se logró el traslado de más de 30-organismos pertenecientes a 8 secretarías de Estado, destacando la desconcentración de 8 empresas, 5 fideicomisos, 5 -direcciones generales, 3 comisiones y 3 centros de investigación y capacitación. Su nueva localización geográfica promueve con mayor eficacia el aprovechamiento de los recursos de las diferentes regiones y el desarrollo de las entidades federativas. En este contexto, las acciones que destacan -- por su importancia se especifican a continuación:
- La SARH reubicó en diferentes estados de la república a 10 -empresas y organismos coordinados sectorialmente. Así, la - Comisión Nacional de Fruticultura funciona en el estado de Querétaro, la Comisión Nacional de las Zonas Áridas en Coahuila, Alimentos Balanceados de México en San Luis Potosí, - la Productora Nacional de Semillas en distintas ciudades del interior del país y el Centro Nacional de Investigaciones -- Agrarias en Morelos.
- La SEMIP estableció el Centro Minero Nacional en la ciudad - de Pachuca, donde se reubicarán la Comisión de Fomento Minero, el Consejo de Recursos Minerales, el Fideicomiso Minerales no Metálicos Mexicanos y la Dirección General de Minas.- Este centro incluye la construcción de oficinas, laborató--rios, talleres y la infraestructura necesaria para que los - organismos mineros operen en forma eficiente. Dicho proceso de descentralización convierte a Pachuca en el principal cen--tro minero del país.
- La SCT trasladó las oficinas centrales del Servicio de Tráns--bordadores a la ciudad de La Paz, y las de Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos a Cuernavaca. Ade--más, estableció una base regional de operación y mantenimiento de la flota aérea de Mexicana de Aviación en Guadalajara.
- SEPESCA reubicó su Dirección General de Acuicultura en el es--tado de Hidalgo; la Dirección General de Infraestructura Pes--quera en Baja California Sur y Yucatán; la Contraloría Inter--na en Hidalgo, Sinaloa y Yucatán; y el Instituto Nacional de Pesca fue transferido a 13 Centros de Investigación Pesquera localizados en diferentes estados de la república.
- La SECOFI reubicó las oficinas centrales de Bodegas Rurales-

Conasupo en Guanajuato y la Impulsora del Pequeño Comercio en el Estado de México.

- La SPP trasladó el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática a la ciudad de Aguascalientes e inició la descentralización de las funciones y actividades del Instituto de Ecología hacia las ciudades de Durango y Jalapa.
- La Secretaría de Marina reubicó en cinco estados costeros 11 unidades administrativas. Destaca la descentralización de las Direcciones de Planeación, de Investigación Oceanográfica y de Reparación Naval a Veracruz, y la Dirección de Dragado y Control de Costas a Tamaulipas.
- En complemento a las acciones realizadas por los sectores de la Administración Pública Federal, el Departamento del Distrito Federal descentralizó hacia las 16 delegaciones políticas diversas funciones de carácter administrativo y operativo, entre las que destacan las de control de vehículos, autorización de instalaciones hidráulicas en condominio, y la construcción y remodelación de mercados públicos y obras viales. Además, con el propósito de descentralizar los servicios de seguridad ciudadana se construyeron más de 180 módulos de seguridad e información en diferentes puntos de la ciudad capital. La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal se dividió en 4 sectores y amplió a 45 sus agencias investigadoras, logrando con ello mejorar los servicios de procuración de justicia.
- Se continuó con la ejecución del Programa de Apoyo a la Descentralización y Desarrollo Urbano de Sanfandila, en el estado de Querétaro. El establecimiento de esta nueva zona urbana busca aprovechar la amplia infraestructura de comunicaciones con que cuenta la región y su disponibilidad de recursos, así como la estratégica ubicación que tiene respecto a las ciudades de México y Querétaro. Ello permitirá apoyar el crecimiento equilibrado de la ciudad de Querétaro y revertir las tendencias concentradoras de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México mediante la reubicación de empresas y organismos prestadores de servicios.
- En cuanto al traslado de servidores públicos hacia ciudades del interior de la república, diversas dependencias han logrado avances significativos. La SEP trasladó a 18 mil 146 servidores públicos; la SSA 13 mil 216, y la SARH reubicó a 12 mil 100 trabajadores. En total, el sector público des concentró a diferentes localidades del país a 62 mil servidores públicos.

La descentralización administrativa se concibió fundamentalmen

te como la transferencia de facultades y funciones hacia los lugares donde se requiere la toma de decisiones, así como el impulso a la transferencia de áreas operativas y de servicios a los gobiernos de los estados. De esta manera, se buscó un concenso pleno sobre qué se traslada, cómo se hace y cuándo, todo lo cual ha representado un proceso de consulta permanente a estados y municipios sobre la conveniencia de transferir funciones o entidades. Sólo hasta entonces se plantea la necesidad de reubicar al personal, si así lo requieren las facultades y funciones descentralizadas. 37/

- "Se están ubicando, dentro de la estrategia general, centros regionales de descentralización de funciones con el propósito de distribuir en varias ciudades, en forma acompañada y racional, las cargas, costos y beneficios de la descentralización de las oficinas federales, de la industria y los servicios. Esto... permitirá planear con mayor seriedad y coherencia las futuras acciones de descentralización." 38/

Con esa finalidad distintos sectores de la Administración Pública Federal modificaron su estructura interna a fin de separar las funciones normativas y las operativas, lo que permitió trasladar a sus representaciones estatales mayores responsabilidades y atribuciones para atender y resolver las demandas de servicios de la población cerca de sus lugares de residencia. De esta manera, para apoyar la modalidad relativa a la desconcentración de facultades y decisiones a las representaciones de los sectores en los estados, se instalaron dos centros re-

gionales de decisión en los estados de Nuevo León y Jalisco, - donde se ejecutan funciones relativas a la Secretaría de Estado con grandes beneficios en eficiencia, oportunidad y proximidad geográfica para los ciudadanos.

BIBLIOGRAFIA

CAPITULO III 1982-1988: NUEVAS BASES DEL DESARROLLO REGIONAL EN MEXICO. DESCENTRALIZACION Y POLITICA REGIONAL.

- 1/ De Olloqui, José Juan. "La descentralización del Gobierno-Federal. Un punto de vista". El Trimestre Económico. 50-Aniversario. FCE. Vol. I, N^o 197, enero-marzo de 1983, - - P. 405 - 406.
- 2/ De la Madrid H., Miguel. "Conclusión de la Consulta Popular". San Juan del Río, Qro. 30 de marzo de 1982. Federalismo y Descentralización de la Vida Nacional. Op. cit. - - pp. 76 - 77.
- 3/ De Olloqui, José Juan. "La descentralización del Gobierno..." op. cit. p. cit. Ver también: Aguilar Camín, Héctor. Intervención en la instalación del Comité de Descentralización de la Comisión Nacional de Reconstrucción. T. 2. - Presidencia de la República. Septiembre de 1986, p. 39.
- 4/ De la Madrid H., Miguel. "Federalismo y Descentralización de la Vida Nacional". Op. cit. p. 54.
- 5/ De la Madrid H., Miguel. La Política de la Renovación. Editorial Diana, 1988. p. 40.
- 6/ Araujo, Hugo y Warman, Arturo. "Descentralización y Desarrollo Rural". Comité de Descentralización de la Comisión Nacional de Reconstrucción. Op. cit. p. 133.
- 7/ Presidencia de la República. "Consensos Alcanzados por el

- Comité de Descentralización." Comisión Nacional de Re---
construcción. T. 2. Op. cit. p. 47-48.
- 8/ De la Madrid H., Miguel. "La política de la Renovación".
Op. cit. p. 40.
- 9/ Ibidem, p. 41.
- 10/ De la Madrid H., Miguel. "Federalismo y Descentralización
de la Vida Nacional". Op. cit. p. 46.
- 11/ De la Madrid H., Miguel. "Discurso de campaña, Tamauli--
pas, 12a. etapa, 20 de marzo de 1982". Comisión Nacional
de Estudios sobre Federalismo y Descentralización de la -
Vida Nacional. IEPES-PRI. 1982. pp. 19-20.
- 12/ De la Madrid H., Miguel. "Federalismo y Descentraliza---
ción de la Vida Nacional". Op. cit. pp. 51-66.
- 13/ Salinas de Gortari, Carlos. "Intervención como represen-
tante presidencial al tercer Informe de Gobierno del Eje-
cutivo de Oaxaca". Discursos del Secretario de Programación y Presupuesto. SPP, Serie N° 23, 30 de octubre de --
1983, pp. 10-11.
- 14/ Camacho Solís, Manuel. "Palabras del Secretario de Desa-
rrollo Urbano y Ecología, Manuel Camacho". Descentraliza
ción y democracia en México. Compiladora: Blanca Torres.
El Colegio de México. 1986, p. 19.
- 15/ Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo - -
1983-1988. Op. cit. p. 108.
- 16/ Ibidem, pp. 126-127.

- 17/ Ibidem, p. 128.
- 18/ Ibidem, pp. 174-175.
- 19/ Salinas de Gortari, Carlos. Discurso del Secretario de Programación y Presupuesto, Guadalajara, Jal., 17 de abril de 1986. El Gobierno Mexicano. Secretaría de la Presidencia. N° 41, abril de 1986, p. 26.
- 20/ Salinas de Gortari, Carlos. Discurso del Secretario de Programación y Presupuesto el 10 de octubre de 1985. Comité de Descentralización de la Comisión Nacional de Reconstrucción. Op. cit. p. 21.
- 21/ Salinas de Gortari, Carlos. "Planeación estatal y cambio estructural: cuatro años de gobierno." Op. cit. p. 8.
- 22/ Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Op. cit. p. 405.
- 23/ Poder Ejecutivo Federal. "Plan Nacional de Desarrollo. Informe de Ejecución. Avance..." Op. cit. pp. 280-281 y 287-289.
- 24/ De la Madrid H., Miguel. "La política de la renovación". Op. cit. pp. 44-45.
- 25/ Poder Ejecutivo Federal. "Plan Nacional de Desarrollo. Informe de Ejecución. Avance..." op. cit. pp. 285-286.
- 26/ Ibidem, loc. cit.
- 27/ Ibidem, loc. cit.
- 28/ Secretaría de Programación y Presupuesto. México: Desa-

rollo Regional y Descentralización de la Vida Nacional. - Experiencias de Cambio Estructural 1985-1988. México, noviembre de 1988, p. 29. Ver también los Anexos.

- 29/ De la Madrid H., Miguel. "La política de la renovación".- Op. cit. pp. 130-131.
- 30/ Poder Ejecutivo Federal. Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal. SPP. Enero de 1985, - - p. 13.
- 31/ Ibidem, p. 10.
- 32/ Ibidem, P. 11.
- 33/ Ibidem, P. 13.
- 34/ Poder Ejecutivo Federal. "Plan Nacional de Desarrollo. In forme de Ejecución. Avance..." Op. cit. p. 295.
- 35/ Ibidem, loc. cit.
- 36/ Ibidem, pp. 290-295.
- 37/ Salinas de Gortari, Carlos. Discurso del Secretario de -- Programación y Presupuesto, Guadalajara, Jal, 17 de abril- de 1986. Op. cit. p. 26.
- 38/ Ibidem, p. 27.

**CAPITULO IV LOS INSTRUMENTOS PARA LA
PLANEACION DEL DESARROLLO
REGIONAL EN MEXICO.**

CAPITULO IV LOS INSTRUMENTOS PARA LA PLANEACION DEL DESARROLLO REGIONAL EN MEXICO.

En el periodo 1982-1988 la instrumentación de la política regional establecida en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), registró significativos avances. Así por ejemplo, el Convenio Unico de Desarrollo (CUD) probó definitivamente ser la instancia fundamental de apoyo para llevar a cabo la operación de la política regional. Representó igualmente el principal instrumento jurídico, programático y financiero para impulsar los procesos estatales de planeación.

Dar cumplimiento a los objetivos de la política regional, significó emprender acciones sistemáticas de revisión y modificación de los instrumentos y mecanismos de inversión, con el propósito de lograr una mayor eficacia del gasto regional y aumentar la eficiencia en la ejecución de los proyectos. En este sentido fue relevante la creación de los Programas de Desarrollo Regional (PDR), la creciente definición de prioridades de inversión por parte de los gobiernos de los estados, así como su respectiva programación y presupuestación en el seno de los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE).

Fundada en el respeto a la soberanía de los estados, la política regional se propuso fortalecer plenamente la vida estatal y municipal. Con base en esta concepción, así como mediante innovadores esfuerzos de coordinación entre las tres instancias de gobiernos y la concertación con grupos sociales de las regiones, se elaboraron y pusieron en ejecución los Planes Estatales de Desarrollo en la mayoría de los estados. La experiencia adquirida en la instrumentación y operación de la política regional, coadyuvó a profundizar la descentralización de la vida nacional, estrategia fundamental del PND.

1. El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (PND).

El establecimiento de la planeación en México condujo a institucionalizar las decisiones políticas del proceso de cambio. Estas cobraron fuerza y evidencia con la presentación del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (PND), principal documento -- programático para la transformación social que el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) produjo. Ante una sociedad cada vez más compleja y con un creciente interés participativo en la solución de sus propios problemas, el PND constituyó el moderno instrumento de trabajo del gobierno y la sociedad para hacer frente a los retos del desarrollo.

En él se reiteró la estructura plural de México, conformada -- por múltiples comunidades con características y necesidades -- singulares. De ahí que durante el proceso de su formulación, la definición de las prioridades nacionales reflejaran tanto -- la problemática global de la nación, como los requerimientos -- de la diversidad local y regional.

Además la integración del PND se apoyó en la revisión de los -- materiales que sobre planeación fueron elaborados como conse-- cuencia de los respectivos ejercicios llevados a cabo, con lo-- cual se tuvieron presentes las experiencias obtenidas en la ma-- teria. Ello permitió reconocer avances, superar limitaciones-- e incorporar aportaciones. 1/

Una de las sobresalientes particularidades del PND fue haber señalado, como expresión concreta de la estrategia para la transformación cualitativa del país, claras definiciones políticas que acotaron la acción pública y dieron coherencia tanto a la instrumentación como a la ejecución de los lineamientos. Ejemplo de lo anterior puede apreciarse en el apartado de política regional del PND, donde se estableció explícitamente:

- "la descentralización de la vida nacional es un imperativo para nuestra consolidación política, económica, administrativa y cultural, como sociedad equilibrada y plenamente desarrollada, que cancele los vicios que presenta la excesiva centralización.
- "... entendido como propósito político [la descentralización de la vida nacional], tiene a la planeación regional del desarrollo como el medio idóneo para lograr la transformación territorial del país y exige decisiones firmes e inmediatas, cuyos frutos se consoliden en el largo plazo." 2/

Este lineamiento esencial vertebró las acciones globales, sectoriales, regionales e institucionales. Sirvió en consecuencia de hilo conductor en la elaboración de los Programas de Mediano Plazo (PMP), responsabilidad de las diferentes entidades del sector público cuya finalidad consistió en analizar áreas y elementos específicos del desarrollo económico y social del país. Basándose en él se conformaron también los criterios para estructurar los programas regionales estratégicos que el gobierno federal y los gobiernos estatales convinieron ejecutar. Constituyó igualmente una directriz básica que guió la integra

ción y los contenidos de los planes estatales de desarrollo.

Como instrumento del programa de gobierno para ordenar la acción pública y encauzar la participación social, el PND evitó metas rígidas en una época de incertidumbre. Mantuvo en cambio la dirección fundamental de la estrategia de desarrollo -- propuesta. Con lo cual las situaciones erráticas e inesperadas se afrontaron con suficiente flexibilidad, adecuando los instrumentos de la planeación.

De esa manera y mediante los programas operativos anuales -- (POA), pudieron modificarse e incorporarse nuevas prioridades sectoriales o regionales en un definido marco de principios y propósitos. Esta característica distintiva del PND probó su eficacia durante los sismos de 1985 y la abrupta caída de los precios del petróleo en 1986. Ante esos hechos la estrategia general, incluyendo la descentralización de la vida nacional -- como uno de sus fundamentales componentes, permaneció invariable asegurando la orientación al esfuerzo de la colectividad.

Correspondió a los POA precisar las cifras, los compromisos -- cuantitativos y las adecuaciones que la coyuntura reclamó. Por su parte los PMP para cada sector, tanto los de carácter social como los productivos, definieron políticas y las principales líneas de acción. Ambos establecieron con detalle metas, medidas concretas y tiempos precisos. Pero todo ello fue posi

ble porque las grandes líneas de estrategia del PND propiciaron - la necesaria congruencia y el gran marco de referencia que - - orientó su instrumentación y ejecución.

Por otra parte los mecanismos para la instrumentación del PND- señalados en la Ley de Planeación garantizaron, a través de actos convenidos entre los tres niveles de gobierno, el cumpli-- miento de la estrategia de desarrollo en el territorio nacio-- nal. El PND se convirtió así, en el punto de referencia de -- las actividades de coordinación entre federación, estados y municipios. La promoción del desarrollo regional y la ejecución de la política regional del PND se continuó realizando con base en el Convenio Unico de Desarrollo, 3/ como el mismo PND lo señaló. Al respecto se enfatizó:

- "El CUD está al servicio de la descentralización de la vida nacional y de la consolidación del sistema federal, que -- son valores políticos fundamentales. A través del Conve-- nio se establece un nuevo esquema de concertación entre la Federación y los Estados, no para fortalecer la presencia del poder federal en las entidades, sino para promover la participación de éstas en las tareas del desarrollo nacional".
- "Descentralizar la vida nacional y consolidar el Federalismo no implica solamente respetar las esferas de atribuciones y redistribuir recursos; significa además -ahí reside la importancia del CUD- establecer una estrecha coordinación entre los distintos niveles de gobierno e involucrar a todos los sectores de la sociedad en el esfuerzo común - del desarrollo". 4/

Durante el sexenio 1982-1988, los esfuerzos de coordinación y-

las acciones convenidas entre las tres instancias de gobierno se intensificaron. Este empeño logró consolidar los sistemas estatales de planeación democrática. Con la institucionalización de la planeación en los tres niveles de gobierno, se edificó una infraestructura política suficientemente sólida en todo el país capaz de enfrentar los desafíos y asumir las tareas del desarrollo en los primeros años de la década de los 80.

Se vinculó asimismo la planeación nacional, estatal y regional mediante la creación, perfeccionamiento y consolidación de los mecanismos e instrumentos de la planeación regional. Entre otros destacan los planes estatales de desarrollo, los Comités de Planeación para el Desarrollo (COPLADE) y el propio Convenio Unico de Desarrollo (CUD). Vista la planeación regional en su conjunto, constituyó un importante instrumento de promoción y redistribución de recursos que se sustentó en los principios del nuevo federalismo. Resultado de todo ello fue acelerar la incorporación de estados y municipios al desarrollo nacional.

2. Convenio Unico de Desarrollo (CUD).

Desde mediados de la década de los 70 el instrumento privilegiado del gobierno federal para impulsar la descentralización y promover el desarrollo regional fue el Convenio Unico de Coor-

dinación (1977-1982), mismo que se convirtió en Convenio Unico de Desarrollo (1983 a la fecha). Una vez acordado en 1980 su permanente vigencia, el mejoramiento de sus contenidos implicó sistemáticamente revisarlo, adecuarlo, o modificarlo. Todo lo cual se tradujo en una gradual transformación de su estructura, operación y alcance.

Mediante ello se logró fortalecer y llevar a la práctica la -- concepción del moderno federalismo, el cual supone la corresponsabilidad de todos los estados y municipios en el desarrollo nacional. Fundado en ese principio y en la experiencia adquirida como resultado de varios años de operación del Convenio, se decidió su cambio de denominación:

- "La evolución del convenio ha propiciado la consolidación de éste en instrumento de desarrollo, por sus fines intrínsecos de avanzar ...[hacia una mayor coordinación]... de los intereses nacionales y estatales, de tal manera que la denominación propuesta de Convenio Unico de Desarrollo obedece a ...un conjunto de logros obtenidos a través de la participación de ambas instancias de gobierno... en todas las acciones necesarias para el desarrollo." 5/

De un típico documento de criterios y conceptos generales, paulatinamente el Convenio adquirió el carácter de instrumento -- programático. Pasó gradualmente de ser un esquema centralizado de decisiones y asignación de recursos para el desarrollo de regiones y entidades federativas, a constituirse en la vía idónea para descentralizar acciones e inversiones. Al descen-

tralizarse igualmente su elaboración, correspondió a cada uno de los gobiernos de los estados formularlo anualmente, hecho que determinó la existencia de 31 Convenios distintos y específicos. Circunstancia que ratificó la pluralidad del desarrollo en el país.

Razgo distintivo del Convenio respecto de otras experiencias en materia de promoción del desarrollo regional, es haberse convertido en el instrumento que lo institucionaliza. Elemento clave para avanzar en esa dirección fue mejorar crecientemente la coordinación interinstitucional entre los tres niveles de gobierno. A su vez ello significó sumar esfuerzos de técnicos, responsables políticos y de la propia sociedad para superar inercias y obstáculos que impidieron, e impiden aún, la profundización del proceso. La definición y atribuciones sustantivas del Convenio Unico de Desarrollo (CUD) se expresó de la manera siguiente:

- "El Convenio Unico de Desarrollo se define como el instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero a través del cual los Ejecutivos Federal y estatales establecen compromisos que integran diversas acciones de competencia concurrente y de interés común, a efecto de que en el ámbito de las facultades y funciones de las tres instancias de gobierno se promuevan y propicien la planeación nacional del desarrollo, la descentralización de la vida nacional y el fortalecimiento municipal, encaminados a lograr el desarrollo del país." 6/
- "La política regional del Plan Nacional de Desarrollo parte de tres principios fundamentales: desarrollo estatal integral, fortalecimiento municipal y reordenación de la actividad económica en el territorio, mediante la integración-

de las diversas regiones del país al desarrollo nacional. El Convenio Unico de Desarrollo permite la realización de estos principios a través de la coordinación de los tres niveles de gobierno con un objetivo: el desarrollo nacional." 7/

- El CUD "... establece los mecanismos para efectuar la -- transferencia de recursos humanos, financieros y materia-- les necesarios para hacer realidad la descentralización de la vida nacional." 8/

2.1 Coordinación de Acciones e Inversiones.

A partir de su creación el Convenio integró acciones entre la federación y los estados, con la finalidad de propiciar la descentralización del gasto federal, lograr una mayor eficacia -- del gasto regional y aumentar la eficiencia en la ejecución de los proyectos que dieron respuesta a la demanda social.

Asimismo la renovación anual del CUD por parte del Ejecutivo - Federal y los gobernadores de cada una de las entidades federativas, establecieron las bases de coordinación entre ambas instancias de gobierno para conjuntar y llevar a cabo acciones -- orientadas a fortalecer el desarrollo estatal, regional y nacional.

Las acciones y programas incorporados a los CUD, se encuadraron en la estructura sectorial que comprende la Administración Pública Federal. De esa manera se convinieron acciones para - la realización de programas correspondientes a los sectores ad

de las diversas regiones del país al desarrollo nacional. El Convenio Unico de Desarrollo permite la realización de estos principios a través de la coordinación de los tres niveles de gobierno con un objetivo: el desarrollo nacional." 7/

- El CUD "... establece los mecanismos para efectuar la - - transferencia de recursos humanos, financieros y materiales necesarios para hacer realidad la descentralización de la vida nacional." 8/

2.1 Coordinación de Acciones e Inversiones.

A partir de su creación el Convenio integró acciones entre la federación y los estados, con la finalidad de propiciar la descentralización del gasto federal, lograr una mayor eficacia -- del gasto regional y aumentar la eficiencia en la ejecución de los proyectos que dieron respuesta a la demanda social.

Asimismo la renovación anual del CUD por parte del Ejecutivo - Federal y los gobernadores de cada una de las entidades federativas, establecieron las bases de coordinación entre ambas instancias de gobierno para conjuntar y llevar a cabo acciones -- orientadas a fortalecer el desarrollo estatal, regional y nacional.

Las acciones y programas incorporados a los CUD, se encuadraron en la estructura sectorial que comprende la Administración Pública Federal. De esa manera se convinieron acciones para - la realización de programas correspondientes a los sectores ad

ministrativos coordinados por las diversas Secretarías de Estado. Los CUD incluyeron acciones cuya atribución compete a la Procuraduría General de la República y a las entidades paraestatales no agrupadas sectorialmente.

Hasta 1983 el CUD operó a través de 6 modalidades de inversión, anteriormente citadas: Programas Estatales de Inversión (PEI), Sectoriales Concertadas (PROSEC), de Desarrollo Estatal (PRODES), Integral de Desarrollo Rural (PIDER), de Atención a Zonas Marginadas (PAZM) y el de Apoyos Financieros a Estados y Municipios. Aunque integrados al CUD, cada uno de estos programas fueron administrados separadamente. Ello generó dificultades en la coordinación de las acciones, complicó tanto la programación única como la evaluación conjunta de las inversiones federales dirigidas hacia las entidades federativas.

Adicionalmente en 1983 se pusieron en marcha los Programas de emergencia para la Protección del Empleo, como respuesta al segundo punto del Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE). Estos programas impulsados por el gobierno federal, se llevaron a cabo en estrecha coordinación con los gobiernos estatales y municipales. Se integraron en cuatro grandes vertientes: de creación de empleo en el medio rural, de empleo en zonas urbanas críticas, de protección a la planta productiva y de servicio social obligatorio. ^{9/} Por su eficacia, pronto se convirtieron transformados en programas permanentes bajo el ru

bro de Programas Regionales de Empleo (PRE). Su propósito ulterior fue apoyar el resto de los programas de desarrollo que emprendieron las tres instancias de gobierno.

Sin embargo desde 1984 la estructura y operatividad del CUD se transformó radicalmente. La crisis en la que entró el país -- obligó a modificar el esquema de crecimiento. La escasez de recursos hizo posible la búsqueda de mecanismos que aumentaran la eficiencia en la asignación y ampliaran el impacto social y productivo de los proyectos. Las etapas de alta disponibilidad de recursos y concentración de decisiones rápidamente se abandonaron.

En condiciones de austeridad y frente a los graves desequilibrios regionales existentes, mantener los grandes esquemas y las inercias del gasto público hubiese limitado la eficacia de la acción pública. Fue necesario ensayar fórmulas de programación descentralizadas. Hubo que aplicar con eficiencia y mayor equidad, los escasos recursos de inversión disponibles. Impulsar esa práctica de planeación regional implicó:

- "Transformar el diseño económico, financiero y administrativo de los programas.
- "Poner en juego la capacidad del Estado, en sus tres niveles de gobierno, para conducir sus propias acciones y
- "Aumentar el interés y la participación de los grupos sociales para asegurar el cumplimiento de las acciones concertadas." 10/

Lo anterior no descartó las grandes inversiones, en especial los proyectos de infraestructura que desencadenaron efectos multiplicadores. No obstante se exigió mayor selectividad en este tipo de inversiones, lo que permitió disponer de recursos para aplicarlos en otras áreas de mayor urgencia y rentabilidad, o bien para vincular en forma menos traumática los grandes proyectos sectoriales con las economías locales.

Con base en estos criterios se impulsó en el marco del CUD la obra pública en los distintos estados de la República. Otro importante avance para dar cumplimiento a la política regional del PND, fue haber integrado en una sola modalidad los mecanismos de transferencia de los recursos destinados a los estados, mediante la creación de los Programas de Desarrollo Regional (PDR). Con la fusión administrativa de los diversos programas existentes hasta 1983, se establecieron criterios uniformes para la programación de las obras y proyectos que se llevaron a cabo en las entidades federativas con recursos del gasto público federal. En resumen: con el establecimiento de los PDR se logró definir un proceso único de programación, presupuestación, operación y seguimiento de la inversión regional, mejorando con ello la atención de las prioridades estatales y regionales.

Además de la unidad programática básica denominada PDR, que unificó los mecanismos de acción para promover el desarrollo

regional, en 1984 el CUD incorporó las modalidades denominadas Programas de Coordinación Especial (PCE), Programas Regionales de Empleo (PRE) y subsistió el Programa de Apoyos Financieros a Estados y Municipios. Los PDR se constituyeron en la vertiente programática del gobierno federal que transfirió recursos de inversión a los estados para fortalecer su capacidad económica, administrativa y de ejecución de la obra pública.

De esa forma el gasto regional, canalizado a través de los PDR y sustentado en un esquema de programación descentralizada de los recursos, se orientó a realizar obras de infraestructura básica, de desarrollo social y de fomento de las actividades productivas en los 31 estados de la República. Igualmente los PDR contribuyeron a redistribuir el gasto público a los estados y municipios, al vincular los recursos de las dependencias sectoriales con las acciones prioritarias definidas en las entidades federativas. 11/

Por su parte los PCE, adicionales a la propuesta anual de inversión aprobada en el seno del Comité de Planeación para el Desarrollo (COPLADE), fortalecieron la coordinación de acciones entre la federación, estados y municipios para descentralizar hacia éstas funciones, programas y recursos que les permitió atender necesidades específicas, así como apoyar el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo estatal.

Característica de los PCE fue haberse celebrado a través de -- Acuerdos de Coordinación y Anexos de Ejecución en las entida-- des federativas. Estos documentos detallaron los objetivos y acciones realizadas, recursos transferidos, así como sus modalidades específicas. Mediante los PCE se atendieron necesidades sociales del desarrollo regional en materia educativa, de salud, desarrollo urbano, empleo, fomento a la producción y -- productividad, y de comunicaciones y transportes, principalmente. 12/

Respecto a los PRE estos se orientaron fundamentalmente al mejoramiento de los servicios públicos municipales, la amplia-- ción de la infraestructura urbana básica y la incorporación de la mano de obra, temporalmente desocupada, a actividades pro-- ductivas y de beneficio social. Los recursos destinados a la ejecución de los PRE contribuyeron a mantener el nivel de em-- pleo y se apoyó la generación de nuevos puestos de ocupación. Ello significó al mismo tiempo la realización de obras de beneficio social, mediante la construcción de infraestructura de - apoyo y de carácter productivo, con uso intensivo de mano de - obra (caminos rurales, obras de urbanización, construcción de guarniciones, instalación de sistemas de vialidad y semaforización, acciones de vivienda popular y ampliación de redes de -- agua potable y drenaje en centros urbanos). 13/

A través de los PRE se generó además, ocupación para los egre-

sados de las instituciones de educación superior mediante el programa de servicio social obligatorio (COSSIES). Se otorgaron becas de capacitación a trabajadores (PROBECAT), así como a hijos de campesinos, obreros e integrantes de las clases populares (Becas "Ignacio Ramírez"), para apoyar el derecho de la niñez mexicana de escasos recursos a continuar sus estudios. El Programa Integración de la Mujer al Desarrollo - (PINMUDE), alentó la participación de la mujer en las actividades productivas, particularmente en las áreas rurales.

En cuanto al Programa de Apoyos Financieros a Estados y Municipios su principal objetivo consistió en apoyar a las entidades federativas y ayuntamientos, mediante transferencia de recursos con el propósito de cubrir impostergables necesidades de gasto corriente e inversión, así como atender situaciones derivadas de contingencias y fenómenos naturales. El programa brindó también apoyos a estados para que, en forma gradual, eliminaran sus desequilibrios presupuestales y propiciaran el saneamiento de sus finanzas. 14/

Las modificaciones realizadas al CUD superaron el esquema centralizado que definía las acciones regionales desde la perspectiva de las dependencias del Ejecutivo Federal, para dar cauce a una concepción participativa en la que las administraciones estatales adquieren mejor responsabilidad en la definición y jerarquización de acciones y proyectos de alcance lo-

cal. Otros aspectos de relevancia que muestran la evolución - del CUD, son los siguientes: 15/

- Se determinó a los COPLADE como única instancia de coordinación entre la Federación y los estados.
- Se incluyó el capítulo de prioridades para el desarrollo es tatal, en el que se señalan los programas prioritarios para el desarrollo de las economías estatales.
- Se integró un capítulo relativo a los Programas Regionales-Estratégicos, el cual contenía acciones fundamentales para la reordenación de actividades económicas en el territorio nacional.
- Se establecieron los Sistemas Estatales de Control y Evaluación con el propósito de vigilar y fiscalizar la aplicación de los recursos federales canalizados a los estados.
- Se simplificó y mejoró el mecanismo de ministración y liberación de recursos, a través del establecimiento de líneas de crédito en bancos corresponsales. 16/
- Se incorporaron a los contenidos del CUD nuevos capítulos - para impulsar las acciones de simplificación administrativa, fortalecimiento municipal, regulación de la obra pública y de apoyo a la política económica del gobierno de la Re pública, así como a las tareas de reconstrucción. Asimismo se incluyeron acciones y programas de seguridad pública, ad ministración de justicia, protección ecológica, población y asistencia social.
- Se dispuso que las dependencias federales informaran a los ejecutivos estatales de sus programas de inversión y de las decisiones administrativas de alcance estatal. 17/
- Se estableció en capítulo especial denominado "Del Programa de Información Financiera Federación-Estado", mediante el - cual los estados proporcionarían información de carácter fis cal y financiero para apoyar la transferencia de recursos - para cubrir necesidades de obra pública.
- Anualmente el CUD contenía una relación de programas y ac - ciones las cuales serían objeto de financiamiento entre la federación y los estados, mediante las distintas modalidades programáticas del Convenio: Programas de Apoyo a los -- Planes Estatales de Desarrollo o Programas de Gobierno; Pro - gramas de Desarrollo Regional (PDR); Programas Regionales -

de Empleo (PRE) y Programas Regionales Estratégicos: Frontera Norte, Mar de Cortés, Sureste, Zona Metropolitana de la Ciudad de México y Región Centro y Zonas Áridas.

2.2 Programas de Desarrollo Regional (PDR).

De acuerdo con la política regional contenida en el PND y en cumplimiento de las prioridades definidas por los gobiernos de los estados en el seno de los COPLADE, a través de los PDR se apoyó la realización de proyectos productivos, la construcción de infraestructura básica de apoyo y obras para intensificar la política de desarrollo social que fijó el Gobierno de la República.

Los recursos asignados a los PDR se canalizaron a promover proyectos productivos agrícolas, agroindustriales y pesqueros para estimular la producción de alimentos y bienes de exportación. Mediante ello se contribuyó a elevar los niveles de empleo rural y mejorar las condiciones de vida en el campo. También se impulsó el fortalecimiento de ciudades medias para favorecer la relocalización de la actividad económica, mediante la ampliación de la cobertura de los servicios educativos, de salud, agua potable y drenaje, electrificación, abasto, equipamiento urbano y preservación ecológica.

Igualmente a través de la ejecución de los PDR se otorgó parti

cular atención a la modernización del sistema de comunicaciones y transportes. Ello fue posible mediante la realización de obras de construcción, rehabilitación y mantenimiento de carreteras, caminos rurales, puertos y aeropuertos. En conjunto, el crecimiento y modernización del sistema de enlaces mejoró la integración de mercados regionales.

De los 2 billones 310 mil 858 millones de pesos que durante el periodo 1985-1988 la federación destinó a la ejecución de los programas del CUD, la mayor parte (54.6%) correspondió a los PDR. El resto de los recursos se asignó a los PCE (17.8%), los Programas de Apoyos Financieros a Estados y Municipios (16.1%) y a los PRE (11.5%). ^{18/} Con el total de recursos de inversión del Convenio se fortaleció y apoyó la diversificación de las economías locales. Sólo para ilustrar algunos resultados en ese sentido, se presentan los siguientes ejemplos: ^{19/}

- Se amplió y fortaleció la infraestructura agropecuaria mediante la realización de obras que permitieron incorporar y rehabilitar más de 207 mil Ha. en distritos de temporal y cerca de 262 mil Ha. en distritos de riego. Se llevaron a cabo acciones y obras de protección contra desbordamientos e inundaciones para beneficiar 248 mil Ha. en superficies productivas.
- La producción y productividad agrícola se fomentó mediante la tecnificación de cultivos básicos en cerca de 1 millón 313 mil Ha.
- Se impulsaron las actividades pecuarias mediante la construcción y rehabilitación de obras de infraestructura para beneficiar a más de 3 millones 600 mil cabezas de ganado mayor y menor. La asistencia técnica proporcionada cubrió a

cerca de 1 millón 333 mil cabezas de ganado mayor y menor, - 2 millones 751 mil aves y 229 mil apiarios distribuidos en el territorio nacional.

- Para fomentar la acuicultura se sembraron especies comerciales en más de 50 mil Ha. en aguas interiores.
- Se incrementó la planta física educativa, principalmente en el nivel básico de enseñanza, mediante la construcción de - 42 mil 658 aulas, 16 mil 675 anexos, 2 mil 224 talleres, -- 1 mil 144 laboratorios, 25 bibliotecas y 81 centros culturales y de educación especial.
- En ciudades medias y localidades rurales aumentó la cobertura de los servicios de agua potable y alcantarillado. Paralelamente se construyeron 3 mil 216 sistemas de agua potable, se rehabilitaron 8 mil 145 y ampliaron 234. La red de alcantarillado se modificó mediante la construcción de mil 432 sistemas, la rehabilitación de 43 y la ampliación de 119.
- Se intensificó el equipamiento urbano en ciudades y cabeceras municipales a través de la construcción de más de 351 - mil metros cuadrados de calles y banquetas, la pavimentación y revestimiento de más de 12 millones de metros cuadrados de avenidas y vialidades, la conservación de 97 kilómetros de calles y la construcción de más de 989 mil metros - cuadrados de guarniciones.
- Se dotó del servicio de energía eléctrica a 4 mil 363 localidades rurales y colonias suburbanas del país, obras mediante las cuales se logró beneficiar a 2 millones 550 mil habitantes.
- La integración regional e interregional se propició mediante la construcción y rehabilitación de 15 mil 744 Km. de caminos rurales. Por otra parte se construyeron 5 mil 122 -- Km. y conservaron y rehabilitaron 120 mil 620 Km. de carreteras estatales, así como mil 550 Km. de carreteras alimentadoras, 4 mil 476 Km. de carreteras urbanas y libramientos y mil 306 metros de puentes. Además con recursos del Programa Normal de Inversión se realizaron obras de construcción, rehabilitación y ampliación tanto de aeropuertos como de aeropistas.
- Se mejoró el sistema de abasto y comercialización de bienes de consumo popular, mediante la construcción y el equipamiento de 305 almacenes y 270 establecimientos para el pequeño comercio. Se instalaron igualmente 391 bodegas rurales para el acopio de granos básicos.

secuencia de las reformas legislativas, se asume la plena libertad de los gobiernos estatales y de las autoridades municipales conforme a sus competencias, para llevar a cabo la planeación del desarrollo en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones. Pero se prevé también la posibilidad y conveniencia de que el Ejecutivo Federal acuerde con los gobiernos estatales y, a través de éstos, con las autoridades municipales, su participación en aquellos aspectos de la planeación nacional que les atañen directamente, para coadyuvar a la consecución de los objetivos y prioridades nacionales, al fortalecimiento de las tareas de planeación y al desarrollo de los estados y municipios. 20/

Con base en ello el gobierno federal y los gobiernos de los estados suscribieron en el Convenio Unico de Desarrollo (CUD) -- que entró en vigor el 1º de enero de 1983, diversos compromisos en relación a las tareas de planeación. En primer término convinieron en coordinar acciones para el establecimiento de un sistema estatal de planeación en cada entidad federativa. Se acordó que las características del Sistema Estatal de Planeación Democrática (SEPD), fueran similares a los del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD). Se convino asimismo en que el COPLADE operaría como el único elemento de vinculación y comunicación permanente entre dichos sistemas, en el marco de la planeación democrática. 21/

3. Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE).

Los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE) son órganos descentralizados de las administraciones públicas-estatales. Su creación data de 1981, cuando se convino sustituir a los Comités Promotores del Desarrollo Económico (COPRODE) instalados en cada entidad federativa por los COPLADE. -- Ello ocurrió por acuerdo entre los gobiernos estatales y el gobierno federal, con la finalidad de promover y apoyar los trabajos de planeación y programación de cada entidad federativa, así como para propiciar tanto la coordinación entre los tres -- órdenes de gobierno como la respectiva participación de los -- grupos sociales en las tareas del desarrollo. Razgo que distingue al COPLADE de otras experiencias similares, es que la -- responsabilidad de su conducción y dirección política recae en el gobernador de cada estado.

Ante un nuevo marco normativo de los principios económicos del Estado mexicano y la existencia de bases específicas sobre planeación, creados como resultado de las reformas y modificaciones a diversos artículos Constitucionales promovidos por el -- Ejecutivo Federal en diciembre de 1982, los COPLADE tuvieron -- que adecuarse.

En la Ley de Planeación, uno de los instrumentos jurídicos con

Por primera vez en el CUD de 1983 se estableció el compromiso para establecer los lineamientos y procedimientos en la formulación del Programa Operativo Anual (POA), que tradujo las políticas, objetivos y estrategias de los Planes Estatales de Desarrollo, a fin de articularlos con las acciones del Sector Público Federal. Además se señaló el compromiso para definir -- las bases metodológicas que permitieron determinar en el seno del COPLADE, la coordinación de acciones para el control y la evaluación de los Planes Estatales de Desarrollo y los Programas Operativos Anuales. 22/

Los COPLADES, como organismos descentralizados de la administración pública estatal, se constituyeron consecuentemente en la base de la estructura institucional de los Sistemas Estatales de Planeación Democrática (SEPD). Les correspondió compatibilizar en el ámbito estatal, los esfuerzos de las tres instancias de gobierno y los sectores social y privado, a fin de realizar la programación anual de la inversión estatal. Asumieron también la responsabilidad de promover y coadyuvar en la formulación, actualización, instrumentación y evaluación de los planes estatales de desarrollo; hubieron de participar -- igualmente en los procesos de planeación de los programas regionales estratégicos.

Mediante los COPLADE se articularon a nivel local los esfuerzos de los gobiernos federal, estatal y municipal relacionados

con la planeación. Por sus características y funciones, los COPLADE se desempeñaron como importantes foros de concertación y diálogo político entre el gobierno y la sociedad, se constituyeron como órganos técnicos para instrumentar las acciones de desarrollo en los estados y fueron decisivos espacios de coordinación donde se llevaron a cabo las tareas de programación-presupuestación de programas y proyectos de inversión. Los COPLADE se convirtieron así, en el mecanismo más importante para la coordinación intergubernamental en materia de inversión pública.

La estructura de los COPLADE se integró por una Asamblea Plena y una Comisión Permanente, presididas por el C. Gobernador del estado y coordinadas por un funcionario estatal; un secretario técnico, cuyo titular es el delegado estatal de la Secretaría de Programación y Presupuesto; subcomités sectoriales, regionales y especiales, y grupos de trabajo específicos. El Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) estableció entre otras funciones de los COPLADES, las siguientes: 23/

- Apoyar la formulación y permanente actualización del Plan Estatal, de los programas que de él se deriven y de los planes municipales.
- Buscar la congruencia del Plan y programas estatales con los que a nivel sectorial y regional formule el gobierno federal.
- Fomentar la coordinación de todos los sectores de la entidad para la instrumentación de estos planes y programas.
- Coordinar el control y la evaluación de los mismos en las -

partes que correspondan a la inversión federal, para adecuarlas a las previsiones establecidas en el ámbito nacional.

- Promover los programas de inversión, gasto y financiamiento para la entidad y sugerir programas y acciones a concertar en el marco del CUD.
- Evaluar la ejecución de las obras y proyectos programados y concertados en el CUD.
- Promover la celebración de acuerdos de cooperación entre el Sector Público y los sectores social y privado.
- Promover la coordinación con otros Comités, contando paralelo con la intervención del gobierno federal.
- Formular la propuesta anual de inversión que se integra al anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Revisar y actualizar el CUD que suscriben los gobiernos federal y estatal.
- Determinar los programas prioritarios de alcance estatal que llevan a cabo las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- Promover la creación y consolidación de los Comités Municipales de Planeación.

La institucionalización de la planeación en las entidades federativas fortaleció a los COPLADES y permitió a la federación y a los gobiernos de los estados formular, ejecutar y actualizar los planes estatales de desarrollo, así como avanzar en una programación descentralizada de los recursos convenidos, mejorar los niveles de la obra pública y reforzar las tareas de seguimiento y control de las inversiones.

Los COPLADE no sólo constituyeron la base institucional - - - para hacer de la planeación el instrumento que permitió a los

estados formular y ejecutar sus propios planes de desarrollo. Fueron también espacios donde se conjuntaron los criterios de planeación global, las propuestas sectoriales y las demandas municipales, propiciando con ello una mayor eficiencia en la asignación de los recursos y asegurando una mayor coordinación en la operación de la inversión que realizaron las tres instancias de gobierno.

Los COPLADE al alentar y fortalecer la participación social en la definición de las orientaciones y tareas del desarrollo en los estados, propiciaron consolidar los SEPD para ordenar la actividad pública, atender las prioridades regionales y locales en una búsqueda constante por vincularlas a los grandes propósitos nacionales.

3.1 Planes Estatales de Desarrollo.

El plan estatal de desarrollo es el documento rector de la planeación del desarrollo en cada entidad federativa. Durante el sexenio 1982-1988 se otorgó a los tres niveles de gobierno la función de promotores del desarrollo nacional, lo cual propició importantes avances en el propósito de sistematizar el carácter democrático de la planeación que se alentó. De esa manera, en los planes estatales se determinó la estrategia de desarrollo económico, social y político de cada estado, adecuán-

dola a los objetivos nacionales.

El establecimiento y fortalecimiento de los Sistemas Estatales de Planeación Democrática permitió a los estados, junto con -- sus comunidades, constituirse en los principales promotores y -- administradores de su propio desarrollo. Estas circunstancias se reflejaron en la definición de los propósitos, estrategias, políticas y líneas de acción de los planes estatales, así como las prioridades de inversión de los estados.

Los planes estatales fueron resultados de nuevas prácticas de -- coordinación al interior de los gobiernos estatales y de éstos con el gobierno federal. Su integración se sujetó a reuniones y foros de consulta popular, así como a diversas acciones de -- concertación con los grupos sociales. De esa manera se aten-- dió la demanda popular, la cual se reflejó en sus contenidos. Durante su formulación se estableció asimismo, la correspon-- sabilidad de los ejecutores de las acciones y se cuidó que éstas atendieran las prioridades señaladas por la comunidad.

La instrumentación de los planes estatales de desarrollo se -- llevó a cabo a través de los programas operativos anuales - - (POA). En ese documento se vinculó la inversión pública secto -- rial, regional y estatal, así como los recursos crediticios -- provenientes de la banca de desarrollo y los fideicomisos de -- fomento del gobierno federal. En los POA se cuantificaron me-

tas, se asignaron recursos y se precisaron los tiempos de ejecución de las acciones y la obra pública.

Desde otra perspectiva puede señalarse que los POA consistieron en un cruzamiento de las políticas sectoriales con los programas de inversión y financiamiento. Este ejercicio de programación permitió traducir las líneas de acción a programas y proyectos, apoyó la ejecución de los mismos y constituyó la base para un correcto y sistemático seguimiento de los planes estatales, así como para su adecuada evaluación. ^{24/}

Con la elaboración, ejecución y evaluación de los planes estatales se logró en cada estado definir las prioridades de inversión y orientar la obra pública. Mediante ellos se apoyaron los esfuerzos por otorgar un uso más eficaz a los escasos recursos y establecer mayor disciplina y control del gasto, factores determinantes para afrontar los problemas en una época de crisis como los que el país transitó desde los primeros dos años de la presente década. Pero la formulación de planes estatales coadyuvó también a combatir la cultura centralista y contribuyó a ampliar las oportunidades de participación de estados y municipios en el quehacer nacional:

- "Nuestro sistema federal implica que cada una de las entidades federativas posea su propio plan de desarrollo, porque los estados de la Federación tienen y cada vez deben tener una más amplia participación en las tareas del desarrollo nacional, de conformidad con el objetivo de fortalecimiento

to del sistema federal." 25/

3.2 Programación-Presupuestación de la Inversión Regional.

Durante los años 1982-1988 fue muy importante el gasto regional en la promoción del desarrollo de estados y regiones, así como para impulsar el proceso de descentralización de la vida nacional. En el caso de las participaciones fiscales, uno de sus -- más destacados componentes, se destinaron fundamentalmente a -- apoyar las economías locales.

En el sexenio cerca del 80% de esos recursos se distribuyeron a los 31 entidades federativas, el resto se asignó al Distrito Federal. Por su parte el monto de la inversión canalizada al CUD para financiar la ejecución de los PDR, PRE y PCE, mediante los cuales se apoyó el cumplimiento de los planes estatales y programas regionales estratégicos, se caracterizó por su incremento anual pese a las dificultades de la economía nacional (ver anexos).

Los recursos convenidos constituyeron asignaciones con un fuerte impacto en la economía estatal. En muchos estados dichos recursos sobrepasaron las inversiones que las entidades realizaron con recursos propios. De ahí que el gasto regional tuviera una alta significación para acelerar el proceso de desarrollo -

de las economías estatales. Esta situación adquirió particular relevancia si se considera que algunos estados destinaron más de dos terceras partes a atender necesidades de gasto corriente y sólo una tercera parte a gasto de capital. Aunque en forma excepcional y aislada, algunos estados con temporales dificultades financieras llegaron a dedicar hasta el 90% de sus presupuestos a gasto corriente. 26/

Esta realidad obligó a otorgar un gran énfasis al fortalecimiento de los mecanismos e instrumentos de ejecución del gasto regional y a mejorar los procedimientos en las diversas etapas del proceso de planeación del gasto. Particulares esfuerzos se realizaron en la fase de programación-presupuestación, regulada con base al Manual Único de Operación de los Programas de Desarrollo Regional elaborado por la Subsecretaría de Programación y Presupuesto de Desarrollo Social y Regional de la SPP. 27/

Conforme al contenido de la política regional del PND y la permanente renovación del CUD, el proceso de programación-presupuestación de la obra pública a realizarse en los estados con recursos convenidos se llevó a cabo en el seno de los COPLADE, en su carácter de foros de consulta y decisión. A través de ellos cada estado integró y presentó al Ejecutivo Federal la propuesta anual de inversión, gasto y financiamiento de los programas considerados en el Convenio.

Las tareas de programación-presupuestación se orientaron a formular paquetes programáticos integrados principalmente con presupuestos que propiciaron la continuación de obras en proceso, complementarias y las que permitieron poner en operación obras concluidas. Se procuró siempre inducir propuestas balanceadas en cuanto a la promoción de proyectos productivos, de infraestructura básica y social. Sin embargo se enfatizó la realización de un mayor número de proyectos productivos para fomentar el establecimiento de bases sólidas y permanentes de bienestar social, empleo e ingreso en el ámbito rural.

Se consideró igualmente conveniente aplicar los recursos del Convenio a intensificar la promoción de programas productivos-integrales. Ello supuso alentar proyectos con uso intensivo de mano de obra y rápida maduración, que incluyeran medidas complementarias de asistencia técnica, organización y capacitación de productores e infraestructura de apoyo para asegurar la consolidación de las acciones de desarrollo.

Especial atención requirió garantizar la programación y presupuestación de obras y proyectos para dar oportuno y sistemático cumplimiento a los lineamientos y líneas de acción de los programas regionales estratégicos y planes estatales de desarrollo, así como para apoyar las prioridades de estados y regiones. Las propuestas de inversión se respaldaron con expedientes técnicos, cuya integración se procuró mejorar constan-

temente a pesar de las dificultades y limitaciones diversas, -
existentes en cada una de las entidades federativas.

4. Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLA- DEM).

Impulsar la integración de los municipios del país al desarrollo nacional y propiciar su fortalecimiento como la instancia de gobierno más cercana al pueblo, han constituido orientaciones fundamentales para la construcción de un México más justo y democrático. En los municipios es donde surgen las demandas básicas de los ciudadanos. Por sus características, el municipio es también el espacio político donde la participación social tiene amplias posibilidades de desarrollarse.

La estrategia de descentralización de la vida nacional y las modificaciones al Artículo 115 Constitucional, establecieron las bases para revertir la inercia de la cultura y la política centralista. Ello revitalizó las funciones del municipio atendiendo en especial su autonomía administrativa y financiera. Impulsó también nuevos cauces para planear su desarrollo de manera democrática y participativa. Quedaron abiertas de ese modo, las posibilidades del municipio para sumarse al quehacer nacional a través del fortalecimiento de su propias capacidades organizativas, con una efectiva perspectiva de participa--

ción en la conducción de su propio desarrollo.

Fortalecer al municipio como orden de gobierno a fin de que -- contribuyera a impulsar la planeación estatal y federal, fue -- una de las tareas que mayor aliento recibieron durante el sexenio 1982-1988. Sustentado en el marco jurídico constitucional reformado, el proceso fue gradual y se adecuó a las características y necesidades de los municipios del país. La participación de los ayuntamientos en la planeación se llevó a cabo a través de subcomités regionales o municipales de los COPLADE o mediante la creación y operación de Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM).

En apoyo a las actividades de planeación municipal, se diseñó y realizaron cursos de capacitación para presidentes municipales electos, así como para servidores públicos de los ayuntamientos. Cabe destacar también la elaboración de lineamientos metodológicos para la creación de mecanismos y operación de -- instrumentos de planeación municipal, puestos a consideración de estados y municipios.

Adicionalmente se estructuró un marco teórico que definió la -- composición y funcionamiento del Sistema Nacional de Información Municipal. Igualmente se intensificaron las investigaciones y estudios en materia municipal, todo ello con el propósito de impulsar la capacidad política, social, económica y adm

nistrativa de los gobiernos municipales, en el contexto de la planeación nacional para el desarrollo.

La existencia en 22 estados de la República de COPLADEM 28/ - permitió a los ayuntamientos definir sus propias acciones de desarrollo, establecer las prioridades y coordinar a los múltiples actores sociales que intervinieron en la planeación local. Los objetivos de los COPLADEM fue promover y coadyuvar en la formulación, puesta en marcha, actualización y evaluación de los planes municipales, así como en la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos.

Debe destacarse por otra parte que a través de Convenios suscritos entre estados y municipios, semejantes a los Convenios Unicos de Desarrollo (CUD) celebrados entre la federación y los estados, se concertaron acciones entre ambos niveles de gobierno local para promover el desarrollo integral de los municipios.

Con base a los recursos del CUD, en los últimos cinco años la federación y los gobiernos estatales apoyaron decididamente el desarrollo estatal y el fortalecimiento municipal. Baste señalar que todos los fondos canalizados para apoyar la ejecución de los Programas Regionales de Empleo (PRE) beneficiaron a los ayuntamientos, los cuales ejercieron en forma inmediata y directa los recursos para fomentar la ocupación en las comunidades municipales.

En otros casos tanto la federación como los estados de Vera---cruz y Chiapas, coordinaron acciones y recursos municipales pa-
ra atender los problemas derivados de la concentración urbano-
industrial y el aprovechamiento de recursos naturales de alto-
potencial. Con ese propósito se elaboraron y pusieron en eje-
cución los programas especiales Acciones para la Reordenación-
Intermunicipal de la Cuenca del Coatzacoalcos y Acciones Inter-
municipales para el Desarrollo de las Regiones Soconusco y Cos-
ta.

En 1984 los esfuerzos realizados por la federación y los go---
biernos de los estados de Campeche, Chiapas, Quintana Roo y Ta-
basco se conjuntaron para emprender una serie de acciones de -
desarrollo en la zona fronteriza del sur de México. Mediante-
ellas se beneficiaron a comunidades localizadas en los 58 muni-
cipios próximos a los límites con Guatemala y Belice. La eje-
cución de los programas que atendieron las prioridades munici-
pales de la región se llevaron a cabo en el marco de las Accio-
nes para la Frontera Sur. Mediante ello se impulsó una políti-
ca de desarrollo económico y social con el claro propósito de-
superar rezagos sociales, fomentar el desarrollo y la diversi-
ficación de las actividades productivas y fortalecer la sobera-
nía nacional en la franja fronteriza del sur.

BIBLIOGRAFIA

CAPITULO IV LOS INSTRUMENTOS PARA LA PLANEACION DEL DESARROLLO REGIONAL EN MEXICO.

- 1/ Cfr. La participación de José Córdoba en el Simposio internacional de Planeación para el Desarrollo celebrado en la Ciudad de México en septiembre de 1980, y cuya transcripción se recoge en el libro Planeación para el desarrollo. FCE-SPP. 1981. p. 43. En esa oportunidad señaló: -- "... hay que introducir, en las políticas y acciones sectoriales, criterios regionales explícitos, que rompan la tendencia hacia la desigualdad regional, la concentración urbana y la dispersión rural, tendencia espontáneamente propiciada por el mercado, pero que en el largo plazo puede comprometer el logro de los grandes objetivos nacionales de justicia y eficiencia. Por otra parte, se requiere incrementar la participación de los estados en el proceso de la planeación, fortaleciendo al federalismo y apoyando en forma creciente las iniciativas locales..."
- 2/ Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo - - 1983-1988. Op. cit. p. 394.
- 3/ Para mayor detalle sobre la instrumentación del PND y la estructura del SNPD, véase el Capítulo 3. "El sistema nacional de planeación democrática". Secretaría de Programación y Presupuesto. Planeación Democrática. Op. cit. pp. 49-59. Para ampliar y precisar aspectos relacionados con el PND véase también "Exposición de Motivos de la Ley de Planeación" en: Antología de la Planeación en México 1917-1985. T. 10. Op. cit. pp. 539-547.
- 4/ Antología de la Planeación en México 1917-1985. T. 17. -- Op. cit. p. 215.
- 5/ Ibidem, p. 221.
- 6/ Ibidem, p. 209.

BIBLIOGRAFIA

CAPITULO IV LOS INSTRUMENTOS PARA LA PLANEACION DEL DESARROLLO REGIONAL EN MEXICO.

- 1/ Cfr. La participación de José Córdoba en el Simposio internacional de Planeación para el Desarrollo celebrado en la Ciudad de México en septiembre de 1980, y cuya transcripción se recoge en el libro Planeación para el desarrollo. FCE-SPP. 1981. p. 43. En esa oportunidad señaló: "... hay que introducir, en las políticas y acciones sectoriales, criterios regionales explícitos, que rompan la tendencia hacia la desigualdad regional, la concentración urbana y la dispersión rural, tendencia espontáneamente propiciada por el mercado, pero que en el largo plazo puede comprometer el logro de los grandes objetivos nacionales de justicia y eficiencia. Por otra parte, se requiere incrementar la participación de los estados en el proceso de la planeación, fortaleciendo al federalismo y apoyando en forma creciente las iniciativas locales..."
- 2/ Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo - 1985-1988. Op. cit. p. 394.
- 3/ Para mayor detalle sobre la instrumentación del PND y la estructura del SNPD, véase el Capítulo 5. "El sistema nacional de planeación democrática". Secretaría de Programación y Presupuesto. Planeación Democrática. Op. cit. pp. 49-59. Para ampliar y precisar aspectos relacionados con el PND véase también "Exposición de Motivos de la Ley de Planeación" en: Antología de la Planeación en México 1917-1985. T. 10. Op. cit. pp. 339-347.
- 4/ Antología de la Planeación en México 1917-1985. T. 17. Op. cit. p. 215.
- 5/ Ibidem, p. 221.
- 6/ Ibidem, p. 209.

- 7/ Ibidem, p. 207.
- 8/ Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo - - 1983-1988. Op. cit. p. 398.
- 9/ Salinas de Gortari, Carlos. "Reunión sobre los Programas para la Protección del Empleo". Palabras del Secretario de Programación y Presupuesto, SPP, Serie N° 3, 18 de enero de 1965.
- 10/ Secretaría de Programación y Presupuesto. 31 Experiencias de Desarrollo Regional. Presentación de Miguel De la Madrid H. Coedición SPP-SEP. Serie Foro 2000, 1985, - p. 12.
- 11/ De la Madrid H., Miguel. Cuarto Informe de Gobierno. - - 1980. Tomo Política Regional. SPP. Agosto de 1986, p. 99.
- 12/ Ibidem, p. 153.
- 13/ Ibidem, p. 155.
- 14/ Ibidem, p. 245.
- 15/ Antología de la Planeación en México 1917-1987. T. 20. - "Plan Nacional de Desarrollo. Informe de Ejecución 1987". Op. cit. p. 323.
- 16/ Secretaría de Programación y Presupuesto. "31 Experiencias de Desarrollo Regional". Op. cit. p. 17.
- 17/ Salinas de Gortari, Carlos. "Planeación Estatal y cambio estructural: cuatro años de gobierno". Intervención del - Secretario de Programación y Presupuesto. Serie N° 87. - Op. cit. p. 8.

- 18/ Ver en el apartado de Anexos el cuadro: "Recursos de Inversión Aportados por la Federación al CUD (1983-1988)".
- 19/ Véase el cuadro "Inversión federal y metas alcanzadas en los principales programas del Convenio Unico de Desarrollo". Consúltese: Secretaría de Programación y Presupuesto. "México: Desarrollo Regional y Descentralización de la Vida Nacional. Experiencias..." Op. cit. pp. 381-384.
- 20/ De la Madrid H., Miguel. "La política de la renovación". Op. cit. pp. 126-127.
- 21/ Antología de la Planeación en México 1917-1985. T. 17. - Op. cit. pp. 224-225.
- 22/ Ibidem, p. 223.
- 23/ Ibidem, pp. 277-278.
- 24/ Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos y Gobierno Constitucional de Colima. Plan Colima. SPP, - - 1983, p. 12.
- 25/ De la Madrid H., Miguel. "La política de la renovación". Op. cit. pp. 71-72.
- 26/ Secretaría de Programación y Presupuesto. Reunión Nacional de Delegados Regionales de la SPP. Cd. de México, Mayo de 1985. Fotocopia del documento.
- 27/ En el CUD de 1984 y los suscritos subsecuentemente se señaló (Capítulo VIII, de los Programas de Desarrollo Regional, cláusula SEXAGESIMA OCTAVA): "Los Ejecutivos Federal y Estatal, en el marco de este Convenio, llevarán a cabo los Programas de Desarrollo Regional, de acuerdo a los lineamientos y bases de operación que señala el Manual Uni-

co de Operación de los Programas de Desarrollo Regional - y a la apertura programática que establece el Manual de Operación del Proceso de Programación Presupuestación..". Véase: Antología de la Planeación en México 1917-1985. -- T. 16 "Planeación regional, estatal y municipal (1982-1985)", p. 1230.

28/ Para mayores referencias ver la parte final del inciso -- 3.1 del Capítulo II del presente trabajo. Además confrón tase: Poder Ejecutivo Federal. "Plan Nacional de Desarrollo. Informe de Ejecución. Avance...". Op. cit. pp. 345-346.

**CAPITULO V FORTALECIMIENTO DE LAS ECONOMIAS
REGIONALES Y ESTATALES.**

CAPITULO V FORTALECIMIENTO DE LAS ECONOMIAS REGIONALES Y -- ESTATALES

En el marco de la planeación y la política regional que impulsó el Gobierno de la República durante el sexenio 1982-1988, se apoyó la diversificación y el fortalecimiento de las economías estatales y regionales del país. La ejecución de los programas de inversión coadyuvaron a amortiguar los efectos de la crisis y reactivar la actividad productiva. Fue también resultado de la creciente participación de la población de estados y municipios en las tareas del desarrollo, así como de los renovados esfuerzos de coordinación entre los tres niveles de gobierno. Se estimuló con ello un nuevo tipo de desarrollo en México.

Para orientar esos propósitos se elaboraron y pusieron en ejecución diversos programas regionales estratégicos. La finalidad fue alentar un nuevo crecimiento con base en la reordenación de la actividad económica en el territorio nacional. Se constituyó así el instrumento del Sistema Nacional de Planeación para vincular los recursos de inversión sectorial con el gasto regional, e impulsar el desarrollo de regiones con potencialidades y características espaciales de interés estratégico para el desarrollo del país.

Los programas regionales estratégicos se concertaron con los -

gobiernos de cada una de las entidades federativas, sus contenidos incorporaron los lineamientos de desarrollo y las prioridades de los Planes Estatales de Desarrollo de los estados. - Fueron también la vía para profundizar la descentralización de la vida nacional.

Los recursos de inversión pública federal y los correspondientes al Convenio Unico de Desarrollo (CUD), apoyaron el cumplimiento de los objetivos, estrategias y líneas de acción de los programas regionales estratégicos. En los últimos años el 80% de la inversión federal se ejerció en los estados y municipios del país. En cuanto al total de los recursos comprendidos en el CUD (federales, estatales y la aportación de la comunidad) - el 56% se destinó a proyectos que ampliaron la cobertura de -- los servicios sociales, el 26% a obras de infraestructura básica y el 18% a la realización de proyectos productivos.

Mediante ello se reforzó y amplió la base productiva de los estados y las regiones. La incorporación de las diversas regiones del país al desarrollo nacional se intensificó mediante la ejecución de proyectos de gran visión industrial y agropecuarios. En zonas de alto potencial productivo y en ciudades medias seleccionadas se apoyó la consolidación de la infraestructura urbano industrial y de servicios, se amplió el sistema de comunicaciones y transportes y se llevó a cabo la moderniza---ción de puertos industriales para vincular centros de produc---

ción con mercados externos. En las zonas rurales se impulsó la integración de centros de acopio, almacenamiento y distribución.

1. Programas Regionales Estratégicos.

Los programas regionales estratégicos conformaron una de las principales vertientes para profundizar la descentralización de la vida nacional. Se orientaron a intensificar el desarrollo de grandes espacios del territorio nacional, a través de una estrecha articulación de acciones de gasto público para atender las prioridades nacionales y estatales. El cumplimiento de sus contenidos apoyó el fortalecimiento de un nuevo rumbo del desarrollo, mediante la consolidación y creación de centros de producción regional que hará de los estados la base fundamental de la economía mexicana.

La coordinación de acciones y esfuerzos de inversión entre las tres instancias de gobierno, y la concertación alcanzada con los grupos sociales de las regiones y de los estados, fue la base para formular y poner en marcha en el curso de 1983 los Programas Estratégicos de las regiones Frontera Norte, Mar de Cortés, Sureste, Zona Metropolitana de la Ciudad de México y Región Centro, Zonas Áridas, así como los Planes Estatales de Desarrollo de los estados de Colima, Michoacán, Jalisco, Guerrero y Guanajuato correspondientes a la región Occidente-Pacífico.

Su ejecución permitió importantes avances. De acuerdo con los lineamientos del gasto público durante el sexenio la obra pública iniciada en periodos anteriores se aceleró y muchas veces se concluyó. A la emprendida en el lapso de 1982-1988 se le dió prioridad a aquella de carácter estratégico para el desarrollo y que demandó más puestos de ocupación. En todos los casos se intensificó y se buscó concluirlos. La infraestructura en proceso de construcción tuvo siempre prelación. Este trabajo muestra con algunos ejemplos el cumplimiento de los contenidos de los programas regionales estratégicos. Señala también lo que aún debe realizarse.

1.1 Programa de Desarrollo de la Frontera Norte.

La frontera norte del país registra una importante diversificación de la actividad económica, como resultado de un intenso proceso de industrialización y del fomento a las actividades agropecuarias y de transformación de la producción pesquera. Muestra también significativos avances en la ampliación de los sistemas de enlace, el reforzamiento de los servicios urbanos en las ciudades fronterizas y en la preservación del medio ambiente.

Con la instrumentación y ejecución del Programa de Desarrollo de la Frontera Norte, convenido entre la Federación y los go--

biernos de los estados de Baja California, Coahuila, Chihuahua, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas, se impulsó el dinamismo de la región. Las principales obras realizadas fueron: 1/

- Construcción de parques industriales en Nuevo Laredo, Tijuana, Mexicali y Ensenada. Se realizaron diversas acciones en los parques de Agua Prieta, Caborca, San Luis Río Colorado, Sabinas Hidalgo y Anáhuac.
- Se terminó la termoeléctrica Rosario II y las unidades Cerro Prieto II y III en Baja California; la cuarta unidad de la Carboeléctrica Río Escondido en Coahuila y la central eléctrica de Samayuca en Chihuahua. Se construyeron los poliductos Rosarito-Ensenada, Chihuahua-Ciudad Juárez y Guaymas-Obregón-Navajo, así como el gasoducto Naco-Hermosillo.
- Se realizaron obras de protección en los distritos de riego de Mexicali y Río de la Costa en Ensenada. En Chihuahua se rehabilitaron los distritos de riego Bajo Río Conchos, Valle de Juárez y Ojinaga, y en Tamaulipas los de Bajo Río San Juan, Bajo Río Bravo y San Fernando.
- Se modernizó y rehabilitó la red de enlaces. Destacan las acciones llevadas a cabo en las carreteras Tijuana-Mexicali, Tijuana-Rosarito y Tijuana-Ensenada. Así como las de Chihuahua-Juárez, Monterrey-Nuevo Laredo, Nogales-Hermosillo-Empalme, Nogales-Estación Don. Son también importantes las obras realizadas en las carreteras Matamoros-Reynosa, Matamoros-Cd. Victoria y Anáhuac-Matamoros.
- El desarrollo social se mejoró mediante los servicios de agua potable. Se realizaron obras en el acueducto de Ensenada y la construcción de 35 redes y sistemas de distribución en el fraccionamiento San Felipe, en Baja California; la construcción de redes de distribución en Jiménez y Piedras Negras; la rehabilitación y ampliación de las de San Luis Río Colorado y Agua Prieta, así como la construcción de las plantas potabilizadoras de Reynosa y Matamoros.

A pesar de los avances logrados, en el futuro se requerirá continuar impulsando acciones y obras que fortalezcan las economías regionales de los estados que integran la región fronteranorte. Con ese propósito se enumeran las más importantes, con excepción de las correspondientes al estado de Sonora que se incluyó en la parte relativa al Programa Mar de Cortés: 2/

Coahuila

En los próximos años Coahuila tendrá que mantener el dinamismo de su economía, procurando que el crecimiento se traduzca en mayor bienestar social y propicie un desarrollo regional equilibrado. Para ello y con base en una política de uso y conservación del agua, tendrá que consolidar su actividad industrial, modernizar las actividades agropecuarias y mejorar sustantivamente los servicios sociales en las ciudades y comunidades dispersas.

Acelerar el proceso industrial de Coahuila es prioritario para generar los nuevos empleos que demanda su población. Con ese propósito habrá que fortalecer la minería y la siderurgia, promover el establecimiento de pequeñas y medianas industrias y alentar la industria maquiladora que favorezcan el desarrollo de nuevos polos de desarrollo en el estado. Para avanzar en el desarrollo industrial y fortalecer las exportaciones del estado, deberán construirse los cruces fronterizos en Ciudad Acuña y Piedras Negras.

El desarrollo rural en Coahuila requiere de nuevos cauces, particularmente en la región lagunera. En esta importante zona agropecuaria, deberá promoverse un programa integral de desarrollo regional con el propósito de conservar y hacer un uso más eficiente del agua; introducir cultivos con menores requerimientos del recurso; dotar a los campesinos de créditos y apoyos para llevar a cabo los cambios tecnológicos en el uso del agua; incrementar los niveles de

producción y productividad pecuaria; fortalecer la agroindustria; fomentar la industria rural y manufacturera; continuar el combate de la contaminación del agua por arsénico y el hidroarsenicismo en la población.

Un renovado desarrollo regional implicará construir el eje de comunicaciones de La Laguna al Pacífico y modernizar el eje carretero de Torreón al Pacífico, alentando la instalación de empresas locales. Pero también será necesario atender el desarrollo urbano y social de Torreón, lo que significará regularizar la tenencia de la tierra en las colonias populares y fortalecer los programas de comercialización y abasto.

En la región del semidesierto persisten rezagos sociales, principalmente en las comunidades rurales dispersas y poco comunicadas. Promover su bienestar social y el crecimiento económico, implicará la creación de centros comunitarios de desarrollo para acercar los servicios sociales básicos y propiciar un mayor aprovechamiento de los minerales no metálicos, que pueden apoyar la modernización de su economía, así como poner en marcha nuevas formas de aprovechamiento del ixtle y cera de candelilla.

En Coahuila hay que afrontar los desafíos del desarrollo urbano, principalmente en las grandes ciudades. Las crecientes necesidades de servicios públicos y su prestación eficiente, son inaplazables, particularmente los problemas que plantea la escasez de - -

agua. En la región fronteriza el dinamismo de las actividades económicas ha propiciado crecientes demandas de servicios urbanos que reclaman urgente atención. Asimismo, en Piedras Negras y Ciudad - Acuña deberá impulsarse un intenso programa de construcción de viviendas, y de autoconstrucción principalmente en las colonias populares, integradas mayoritariamente por inmigrantes.

El importante desarrollo siderúrgico en Monclova contrasta con la insuficiencia y deterioro de su equipamiento urbano. Aquí deberá impulsarse un vigoroso programa de vivienda popular, propiciar la pavimentación de calles, mejoramiento y ampliación del sistema de agua potable y alcantarillado, de vialidades y transporte urbano. Tanto en Monclova y en la zona conurbada de Saltillo-Ramos Arizpe-Arteaga, las redes de distribución del agua requieren modernizarse.

En Nueva Rosita habrá que profundizar y consolidar los propósitos del Programa de Desarrollo de la Región Carbonífera puesto en marcha. Con su ejecución, Nueva Rosita cuenta con el fondo legal que le permitirá regularizar la tenencia de la zona urbana, disponer de áreas para uso habitacional y desarrollo industrial, así como reservas territoriales que faciliten su crecimiento urbano ordenado. El Programa incluye acciones que contribuirán a la diversificación productiva y a la generación de nuevos empleos. El reto es hacer frente a la contracción de la actividad extractiva y beneficiadora de carbón, registrada en los últimos años.

Chihuahua

El estado de Chihuahua deberá modernizar su economía para lograr mejores niveles de bienestar social. Para ello, requiere de una estrategia de desarrollo orientada a lograr nuevos equilibrios territoriales, diversificar las actividades productivas y dotar de mejores servicios a sus principales ciudades. En los últimos años la población se ha concentrado en Chihuahua y Ciudad Juárez, por las expectativas de empleo que brindan las nuevas actividades económicas. Revertir esta tendencia es indispensable para evitar los desequilibrios sociales, mediante la promoción de un crecimiento ordenado en el territorio del estado.

El desarrollo del sector agropecuario se ha sustentado en la producción de granos básicos, aunque existe una tendencia a utilizar las mejores tierras en actividades de mayor rentabilidad, como la fruticultura. Por otra parte, además de propiciar un uso más eficiente al agua e impulsar cultivos de mayor densidad económica, habrá que construir la presa Villalba, así como iniciar los trabajos de la Pico de Aguila. Sin embargo la prioridad consiste en mantener las obras hidráulicas en operación y terminar las que están en construcción.

La ganadería del estado ha logrado avanzar en aspectos de organización productiva, comercialización y distribución; así como de innovación tecnológica e integración agrícola-industrial. No obstante,

una ganadería altamente tecnificada requiere mayor integración de los procesos de cría, desarrollo, engorda e industrialización. Pero también es fundamental atender los problemas que la ganadería enfrenta ante las sequías, así como continuar apoyando a los ejidatarios y pequeños propietarios básicamente para el fomento de las actividades de cría.

Chihuahua es el principal estado forestal del país. La explotación debe orientarse a lograr el cambio en la calidad de vida de los propietarios del bosque, mediante su participación directa en su apeovechamiento, con apoyos del Estado para su organización, asistencia técnica, financiamiento y comercialización.

El estado está iniciando su despegue industrial. La minería y la silvicultura fueron ejes en este proceso. A fines de los años sesenta se inició la actividad maquiladora en Ciudad Juárez, adquiriendo recientemente trascendencia en la economía fronteriza y en algunas ciudades medias del estado. La actividad maquiladora puede ser punto de arranque para el fortalecimiento de la industria nacional selectiva de exportación, a partir de la calificación de la mano de obra y de la gradual integración de insumos nacionales. Pero el crecimiento industrial polarizado en el norte del estado, ha creado problemas de concentración urbana que pueden constituir un obstáculo para el desarrollo local. Por ello, se requiere estimular la instalación de la industria selectiva de exportación en las ciudades medias del estado.

También habrá que continuar fortaleciendo la minería, que constituye una importante actividad económica en Chihuahua. A nivel nacional ocupa el primer lugar en la producción de plomo y zinc, el segundo en plata y el tercero en oro, cobre y fierro.

Por otra parte, es indispensable avanzar en la integración regional. En este sentido se requiere concluir, en el marco del Programa Caminero de Gran Visión, los tramos Chihuahua-La Junta, Yepachi-Yécora-Hermosillo, Creel-Guachochi, Puerto Justo-Balleza. Es urgente comunicar a Chihuahua con Sonora y terminar la carretera que lleva de Parral a Culiacán, obra de interés estatal y estratégica para el país. Además es importante continuar la construcción de las carreteras de cuatro carriles de Chihuahua a Ciudad Juárez y de Delicias a Camargo, lo que permitirá contar con un circuito clave para la desconcentración.

La expansión de la actividad económica en diversas ciudades del estado requiere ampliar la infraestructura urbana y dotarlas de más y mejores servicios. En la ciudad de Chihuahua habrá que resolver el problema de agua potable, mediante la construcción del acueducto Sauce-Encinillas. En Ciudad Juárez debe darse prioridad a los programas de regularización de la tierra, vivienda, transporte, y la ampliación de la infraestructura deportiva.

En Parral debe preservarse el medio ambiente entubando el río que contiene aguas residuales, e impulsar un programa integral de - -

atención a las colonias populares y comunidades rurales, enfatizando los programas de vivienda popular, agua y drenaje. En Camargo y Ojinaga será prioritario pavimentar las calles y ampliar los servicios urbanos, así como construir el hospital regional en Camargo y el Centro de Salud en Delicias.

Para apoyar a los habitantes de la sierra tarahumara, deberán emprenderse acciones que respeten sus formas culturales de vida, y propiciar que las dependencias públicas actúen directamente en la sierra y resuelvan sus problemas agrarios. Será necesario también, promover el servicio de telefonía rural, atender los problemas de desabasto, y proporcionar asesoría nutricional, así como continuar el programa de clínicas rurales.

Nuevo León

Nuevo León enfrenta la tarea de reactivar el crecimiento de su economía con mejores equilibrios sectoriales y regionales, para recobrar su capacidad de generación de empleo y elevar las condiciones de vida de su población. El estado debe, además, consolidarse como el eje del desarrollo de la frontera norte de México. Las nuevas condiciones de la economía ofrecen al estado, la oportunidad de iniciar cambios de fondo en su aparato productivo, a fin de incorporarse a la revolución tecnológica que está transformando la producción industrial y el mercado mundial.

En esta nueva etapa Nuevo León debe conciliar dos propósitos fundamentales: apoyar la demanda de bienes de la planta industrial nacional y aprovechar la apertura comercial del país, y el reordenamiento de la economía mundial. Por ello deberán incrementarse las industrias destinadas a producir bienes de exportación, apoyar el crecimiento de la actividad maquiladora y de empresas nacionales - que las provean de insumos.

La concentración de la población de la actividad económica en la zona metropolitana de Monterrey ha generado déficit en el suministro de agua potable, transporte deficiente y problemas de contaminación y de inseguridad pública. Detener y reordenar su crecimiento implicará consolidar los polos de desarrollo en Sabinas, Linares y Anáhuac, donde habrá que fortalecer los parques industriales y la infraestructura urbana y de servicios. El municipio de Anáhuac debe ser un centro industrial con empresas orientadas a la exportación. La terminación del puente internacional Colombia-Webb podrá convertirse en el detonador del desarrollo de esta región, - donde se dispone además, de las aguas de la presa Venustiano Carranza que garantizan la demanda de un futuro crecimiento industrial y demográfico.

Para dar solución al grave problema de abastecimiento de agua en Monterrey se emprendió la construcción de la primera etapa del Plan Hidráulico, pero habrá continuarlo. Sin embargo, la solución fundamental está en la desconcentración industrial y demográfica de -

En esta nueva etapa Nuevo León debe conciliar dos propósitos fundamentales: apoyar la demanda de bienes de la planta industrial nacional y aprovechar la apertura comercial del país, y el reordenamiento de la economía mundial. Por ello deberán incrementarse las industrias destinadas a producir bienes de exportación, apoyar el crecimiento de la actividad maquiladora y de empresas nacionales - que las provean de insumos.

La concentración de la población de la actividad económica en la zona metropolitana de Monterrey ha generado déficit en el suministro de agua potable, transporte deficiente y problemas de contaminación y de inseguridad pública. Detener y reordenar su crecimiento implicará consolidar los polos de desarrollo en Sabinas, Linares y Anáhuac, donde habrá que fortalecer los parques industriales y la infraestructura urbana y de servicios. El municipio de Anáhuac debe ser un centro industrial con empresas orientadas a la exportación. La terminación del puente internacional Colombia-Webb podrá convertirse en el detonador del desarrollo de esta región, - donde se dispone además, de las aguas de la presa Venustiano Carranza que garantizan la demanda de un futuro crecimiento industrial y demográfico.

Para dar solución al grave problema de abastecimiento de agua en Monterrey se emprendió la construcción de la primera etapa del Plan Hidráulico, pero habrá continuarlo. Sin embargo, la solución fundamental está en la desconcentración industrial y demográfica de -

la zona metropolitana de Monterrey. Asimismo deberán reforzarse las acciones y los programas que propicien una nueva cultura sobre el uso del agua en todo el estado.

El transporte es otro reto que enfrenta la metrópoli regional. Su solución implicará continuar con el proyecto integral que incluye la construcción de la primera etapa del metro ligero, nuevas vialidades y la reorganización de las líneas de camiones urbanos. Pero también será necesario la creación de un sistema regional de transporte, para resolver eficazmente los enlaces entre las principales ciudades intermedias del estado. El transporte debe convertirse en un medio que favorezca la descentralización y el desarrollo regional de Nuevo León.

El tratamiento de aguas residuales y el metro ligero son acciones que contribuirán a preservar el medio ambiente en la zona metropolitana. Sin embargo, todavía hay mucho que hacer en esta materia. Entre ellos consolidar nuevas áreas verdes y parques recreativos, como el Parque Fundidora e impulsar el sistema metropolitano de desechos sólidos.

El desarrollo integral del campo es un proceso que debe acompañar las acciones que buscan un mejor equilibrio urbano-rural. Con este propósito deberán atenderse las demandas de ejidatarios, pequeños propietarios y ganaderos para fortalecer la infraestructura rural, ampliar los créditos y la asistencia técnica para mejorar la

productividad.

Debe reconocerse el enorme esfuerzo que los neolconeses han hecho para acceder a un nivel de vida digno. Gracias a ello, los servicios educativos y de salud atienden casi en su totalidad a la población demandante. En materia de vivienda y servicios públicos se han obtenido también importantes avances. Todos los municipios del estado se encuentran comunicados con caminos de acceso, pavimentados casi en su totalidad. Por tanto, la tarea en los próximos años consistirá en mejorar la calidad de los servicios básicos y solucionar las carencias que aún se presentan.

Tamaulipas

Tamaulipas es una entidad cuya ubicación geográfica le otorga ventajas comparativas. Clima, suelo y agua, favorecen la existencia de amplias zonas agrícolas y ganaderas. Un extenso litoral y diversos cuerpos de agua, propician la pesca y el turismo. Su amplia franja fronteriza genera un gran dinamismo de la industria y el comercio. En materia de energéticos, sigue aportando volúmenes importantes de petróleo y sus derivados. Sin embargo en el estado, junto a los avances económicos existen rezagos sociales. Ante la prosperidad de las zonas norte y sur, persisten los desequilibrios de la zona centro, que se agravan en la región árida de la misma. Las disparidades en el acceso a la educación, el empleo y una vida

digna, constituyen los desafíos que habrá que afrontar.

La agricultura es una de las actividades productivas más importantes del estado. Su fortalecimiento implicará avanzar en el sistema de riego Pujal Coy-Chicayán-Las Animas, construir el sistema de Valle Hermoso, continuar con la rehabilitación y conservación de los distritos de riego Bajo Río Bravo y Bajo Río San Juan, e incrementar la eficiencia del distrito de temporal de San Fernando.

En Tamaulipas tiene viabilidad la agroindustria. En la zona de el Mante y la parte norte del estado habrá que impulsarla. En materia de pesca, se requerirá terminar el Puerto El Mezquitale en H. Matamoros, la rehabilitación de la Laguna Madre y la creación de laboratorios de camarón y de ostión en Soto la Marina y Aldama.

El puerto de Altamira ha tenido importantes avances en materia de infraestructura en los últimos años. Representará un reto convertirlo en el detonador del desarrollo estatal. Ello brindaría a la región noreste del país una magnífica oportunidad para aumentar la competencia de los productos mexicanos con el exterior, y constituiría una importante fuente de divisas y empleos. Por eso conviene estudiar la mejor forma de concluir la red ferroviaria y ampliar la escollera del puerto.

La concentración industrial ha generado una dinámica propia en las

regiones norte y sur del estado; la industria maquiladora en la línea fronteriza, y la petroquímica y la azucarera, al sur de la entidad. No obstante, una mayor diversificación de las actividades industriales será posible si se aprovechan los recursos de la entidad. La industria forestal aún incipiente, representa un potencial que puede ser racionalmente explotado. Habrá que alentar también a los productores nacionales para que aporten más suministros, insumos y servicios a la industria maquiladora.

El abasto de alimentos es fundamental, lo que representará ampliar la cobertura de centros de almacenamiento y modernizar los sistemas de distribución. Así, será necesario ampliar la red de transportación, que agilice la recepción oportuna de los alimentos al consumidor y reduzca costos de aportación. Por otra parte, habrá que dotar a los productores de una infraestructura adecuada para la comercialización oportuna de la producción de granos.

El mejoramiento de la vida urbana en el estado es inaplazable. El crecimiento de las ciudades fronterizas, alentando por la migración y el desarrollo industrial, propicia los desequilibrios que se han presentado entre el crecimiento económico y el bienestar de la población. Con ese propósito deberán ampliarse las plantas potabilizadoras de Miguel Alemán y Valle Hermoso, impulsar una planeación eficaz en las zonas conurbadas de Altamira-Tampico-Madero, mediante la terminación del puente sobre el Río Pánuco, el libramiento poniente y la calzada balnea. Matamoros requiere igualmen-

te ampliar y modernizar la carretera Anáhuac-Matamoros, rehabilitar y ampliar el Hospital Alfredo Pumarejo, ampliar la planta potabilizadora, mejorar las vialidades y el equipamiento urbano.

En Reynosa habrá que mejorar el acceso a los puentes internacionales, ampliar la planta potabilizadora, mejorar los servicios de alcantarillado y la vialidad. Asimismo en Nuevo Laredo resulta necesario mejorar el transporte urbano, ampliar la planta potabilizadora, atender al déficit de vivienda, la planta de tratamiento de aguas negras y desarrollar una intensa labor de regularización de la tenencia de la tierra.

Tampico representa un polo de desarrollo potencial que enfrenta hoy falta de servicios y de equipamiento urbano. Su remodelación exigirá un reordenamiento territorial que concluya los obstáculos derivados de la conurbación con Altamira y Madero. Entre otros, interesa solucionar el problema de la calidad del agua en la Laguna del Carpintero y en el sistema lagunario sobre el Río Tamesi, y crear una red vial que resuelva de manera integral el déficit en esta materia.

1.2 Programa de Desarrollo de la Región Mar de Cortés.

Los gobiernos federal y de los estados de Baja California, Ba

ja California Sur, Nayarit, Sinaloa y Sonora pusieron en ejecución el 15 de agosto de 1983 el Programa de Desarrollo de la Región de Cortés. A partir de esa fecha se impulsaron acciones y proyectos que constituyeron un importante apoyo para el fomento de las actividades productivas y de servicios, orientados a intensificar la integración del aparato productivo de esos estados, así como mejorar los intercambios interregionales.

Dada su alta prioridad, se emprendieron acciones con el propósito de reducir la falta de comunicación y el aislamiento entre la península y el territorio continental. Ello permitió enfrentar los efectos desfavorables que ocasiona el distanciamiento geográfico de la región con respecto al centro del país. Igualmente se pusieron en marcha programas y acciones para fortalecer las actividades productivas de impacto regional, a fin de consolidar la región Mar de Cortés como la plataforma natural de integración de los cinco estados y aprovechar racionalmente el agua en esa región. ^{3/} En ese sentido destaca la agricultura de exportación y de cultivos básicos.

Entre los proyectos realizados o en proceso de ejecución, destacan los de grande irrigación de la presa Ocoroni, Canal Fuerte-Mayo en Sinaloa; las obras en las zonas de riego el Molinito, Valle del Yaqui, así como las presas Comaquito, Cuauhémoc

y Alvaro Obregón, en Sonora; y se prosiguió el proyecto hidráulico del Río San Lorenzo en Nayarit. Para aprovechar el potencial pesquero de la región se continuaron las obras de equipamiento de los puertos de Mazatlán y Topolobampo, y se terminaron los centros de recepción de productos marinos en San José del Cabo, San Juanico y la Poza Grande en Baja California Sur.

Las actividades industrial y agroindustrial en el área se alentó mediante la instalación de empacadoras de frutas y legumbres en Las Varas y Tierra Generosa; la planta de alimentos balanceados en Estancia de López y se prosiguió con el equipamiento de los parques industriales portuarios de Guyamas, Puerto Peñasco y Yávaros. 4/

Asimismo han sido importantes los esfuerzos realizados en materia de ampliación y modernización de la red de enlaces y los sistemas de telecomunicaciones. Sobresalen las acciones y obras educativas, de salud, vivienda, agua potable y alcantarillado que contribuyen a elevar el nivel de vida de los habitantes de la región.

No obstante, para continuar con el cumplimiento de los propósitos y estrategia del Programa de Desarrollo de la Región Mar de Cortés, en los próximos años será necesario profundi-

zar las acciones iniciadas, terminar las obras en proceso y -- atender los requerimientos que exige la modernización de las - economías de los estados que integran el área, así como para - imprimir un mayor impulso al desarrollo social. Con este propó-- sito se enumeran los proyectos y acciones prioritarios que - deberán proseguirse en los cinco estados que integran la re--- gión. 5/

Baja California

En Baja California existe ya un importante proceso de indus--- trialización a partir de la industria maquiladora de exporta--- ción, y se ha logrado transformar áreas desérticas en campos - productivos. Junto al crecimiento y diversificación de la - - economía estatal, se registran también niveles de bienestar so-- cial mayores al promedio nacional. Los años por venir exigir--- rán esfuerzos adicionales para fortalecer estos avances y apro-- vechar las amplias posibilidades de crecimiento de la activi--- dad económica. El estado cuenta para ello con su estratégica- ubicación geográfica, una infraestructura básica en consolida- ción y la potencialidad de sus recursos naturales aún insufi--- cientemente explotados.

Será prioritario atender los desequilibrios sectoriales, regio-- nales y sociales existentes. Entre ellos sobresalen el desa-- basto, escasez de agua potable y alcantarillado, déficit de vi

vienda y reducida cobertura de salud a la población abierta en las principales ciudades medias. El desarrollo urbano tendrá que orientarse a atender los problemas de especulación del suelo, falta de regularización de la tenencia de la tierra, congestión en los cruces fronterizos, mejoramiento de las vialidades, insuficiente y deficiente transporte urbano, y contaminación de agua, suelo y aire.

Particular énfasis habrá que dar al crecimiento industrial del estado. Apoyarlo implicará crear una mayor infraestructura y continuar fomentando la actividad maquiladora, para generar -- los nuevos empleos industriales que demanda la población, y -- propiciar una creciente aportación de insumos nacionales a la maquila que permita al país exportaciones adicionales.

Un mayor impulso a la pesca representará ampliar y mejorar la flota, y modernizar la infraestructura pesquera, especialmente la planta procesadora en Ensenada. La actividad turística es también una alternativa para el desarrollo estatal. Para ello deberán promoverse como centros turísticos los puertos del estado, particularmente el de San Felipe, e intensificar el desarrollo del turismo en Ensenada con obras como la marina y la construcción de un aeropuerto para avionetas particulares.

Además de continuar con los programas de conservación y modernización del sistema de enlaces carretero, ferroviario y marí-

timo, en los próximos años será necesario modernizar la operación de la infraestructura y equipamiento de los puertos, para apoyar la actividad económica en el estado.

Dar respuesta a las necesidades de comunicación de las comunidades rurales, implicará impulsar el programa de telefonía rural otorgándole especial importancia al municipio de Ensenada. En Baja California deberá mejorarse la calidad del servicio telefónico, para apoyar el dinamismo de la actividad económica y la vida ciudadana.

En materia de planeación urbana y equipamiento de los servicios básicos, especial atención reclama Tijuana. En los últimos años ha registrado un acelerado crecimiento demográfico y la proliferación de asentamientos humanos irregulares. Con ese propósito deberá concluirse la construcción del Acueducto Mexicali-Tijuana y consolidar la operación del sistema de acueductos, e introducir los servicios de drenaje en las colonias populares de Tijuana y Ensenada. Los graves problemas de contaminación ambiental en Tecate exigirán atención prioritaria, así como los que se observan en la Bahía de Ensenada.

Baja California Sur

Baja California Sur ha logrado en las últimas dos décadas diversificar su economía e impulsar una amplia política de desa-

rollo social, que se distingue por haber alcanzado importantes avances en materia de salud y educación. El futuro crecimiento del estado tendrá que sustentarse en el aprovechamiento integral de sus recursos pesqueros, turísticos y agropecuarios, y en una mejor integración con la plataforma continental. Será igualmente importante enfrentar los desafíos que impone la escasez de agua, y los rezagos en materia de vivienda y urbanización originados por el crecimiento poblacional.

Para elevar el nivel de ingresos de los pescadores y generar un mayor número de empleos, habrá que mantener el dinamismo de la actividad pesquera, avanzar hacia la industrialización e impulsar la acuicultura. Ello requerirá fortalecer y modernizar la flota de mediana altura, y apoyar a las cooperativistas en la adquisición de barcos atuneros que les permita incrementar su productividad, particularmente a los de San Carlos. Acelerar la industrialización implicará utilizar plenamente la capacidad instalada y abrir canales más eficientes de comercialización. Alcanzar una mayor competitividad en los mercados internacionales y aprovechar las áreas privilegiadas de los litorales de Baja California Sur, requerirá de la intensificación de los programas acuícolas en marcha.

El aprovechamiento de las potencialidades turísticas del estado y el crecimiento de la actividad, exigen reforzar el equipamiento urbano de los centros turísticos del estado y mejorar -

la infraestructura de los puertos de abrigo. También se requerirá concluir el equipamiento de los aeropuertos de Los Cabos y Loreto, y ampliar la capacidad del de La Paz.

El desarrollo agropecuario enfrenta limitaciones por la escasez de agua. Ello ha implicado realizar un notable esfuerzo de construcción de infraestructura hidráulica. Sin embargo, la disponibilidad del recurso impone la necesidad de fomentar la introducción de cultivos con menores requerimientos de agua y alto valor comercial, así como la producción de granos básicos para garantizar la autosuficiencia alimentaria.

Baja California puede sustentar su desarrollo industrial en la transformación de la producción del sector primario. Junto con el crecimiento de la industria pesquera, hay que fomentar los procesos agroindustriales y el aprovechamiento de los recursos mineros metálicos y no metálicos.

Los enlaces carreteros y las comunicaciones con la plataforma continental son fundamentales para el desarrollo. Su fortalecimiento significará ampliar la red carretera de los circuitos Pacífico-Norte, Golfo-Norte y Golfo-Sur, y modernizar y mejorar el servicio de transbordadores. En los próximos años habrá que ampliar y mejorar la red de telecomunicaciones, mediante un mayor aprovechamiento del Satélite Morelos.

A pesar de los esfuerzos, subsisten los problemas de abastecimiento de agua potable a las principales poblaciones del estado. Será necesario intensificar las acciones del programa hidráulico en ejecución para cubrir las necesidades de abasto, recarga de los mantos acuíferos y las reservas de agua. Con este propósito resulta inaplazable la conclusión del acueducto Vizcaino-Pacífico Norte y atender los problemas para dotar de agua de mejor calidad a Loreto.

La lejanía con los centros productores del país dificultan el abasto de artículos básicos y lo vuelven insuficiente y caro. Por esta razón, además de conservar la condición de zona libre que tiene el estado, será necesario reforzar los programas de CONASUPO para incrementar la oferta de bienes de consumo popular.

Nayarit

El futuro crecimiento económico de Nayarit deberá orientarse a superar los rezagos sociales de la región de la sierra y consolidar los niveles de bienestar alcanzados en las zonas central y en la costa. Se tendrá que promover igualmente una mejor integración de las actividades económicas al interior del estado y sus regiones con el resto del país, así como una mayor diversificación de la base productiva. Nayarit cuenta para esos propósitos, con una estratégica ubicación geográfica, lo vincula -

al norte con la Región del Mar de Cortés y al sur, con los estados del centro-noroeste de México. Además, su extenso litoral representa un gran potencial para su desarrollo e inserción en la Cuenca del Pacífico.

El estado dispone de un amplio potencial hidrológico que puede fortalecer la actividad agropecuaria. Por ello habrá que impulsar la construcción del proyecto hidroeléctrico de Aguamilpa, - que permita ampliar la superficie bajo riego y aumentar la generación de energía eléctrica. Con ello se protegerá también a la población y a las áreas de cultivo de inundaciones.

Es también prioritario consolidar los principales cultivos como frijol, del que es cuarto productor nacional, arroz, sorgo, chile y ajonjolí. En ese mismo sentido habrá que actuar con la producción de mango, durazno y limón agrio y su producción tabacalera, de la que es el primer productor nacional.

Para mejorar la alimentación de las comunidades rurales y superar las limitaciones de la agricultura de subsistencia, es fundamental modernizar las prácticas para el cultivo del maíz en las zonas sur y sierra del estado.

La alternativa real de modernización del sector agropecuario lo constituye la agroindustria. Hay que avanzar en ello con la participación de los campesinos, e impulsar proyectos viables -

que se apoyen en su experiencia. De gran relevancia en el sector será descentralizar la sede de TABAMEX al estado, para que los productores de tabaco tengan participación en las decisiones de esta importante agroindustria.

Nayarit tiene posibilidades de intensificar su ganadería, que ocupa un poco más de 2 millones de hectáreas. Su modernización deberá alentarse mediante acciones que fomenten la actividad y mejoren las unidades productivas con mayor asistencia técnica y capacitación.

Mantener el dinamismo de la pesca y orientar los esfuerzos hacia su modernización, será una tarea indispensable para elevar la productividad, mejorar el ingreso de los pescadores y propiciar la creación de mayores fuentes de empleo. En acuicultura, deberán realizarse mayores esfuerzos para aprovechar eficientemente la tecnología y disminuir los niveles de subempleo.

Para avanzar en el proceso de industrialización, será necesario la construcción gradual del corredor industrial Acaponeta-Tepic-Mazatlán. Su ejecución permitirá vincular a la economía del estado con las regiones noroeste y occidente del país. Con base en él se podrá apoyar el crecimiento de micro, pequeñas y medianas industrias en las ciudades de Tepic, Compostela y Santiago Ixcuintla.

Se pueden dar pasos importantes para el crecimiento del turismo. En este sentido habrá que descentralizar la administración y control del Fideicomiso de Bahía de Banderas al gobierno y al pueblo de Nayarit. También debe darse especial atención a San Blas por su potencialidad turística y fortalecer la infraestructura y la promoción de la zona turística de Rincón de Guayabitos.

Es igualmente importante mejorar el sistema de comunicaciones y transportes, para alcanzar una mayor integración económica, social y cultural. Por ello habrá que modernizar y ampliar la carretera San Blas-Guadalajara, la terminación de la Ruíz-Zacatecas y la Tepic-San Luis Potosí. Sin embargo, requiere prioridad la construcción y mejoramiento de más de 500 kilómetros de caminos rurales que vinculen mejor a la sierra, cuyas comunidades reclaman salir del aislamiento. Apoyar esta demanda significará también dar un fuerte impulso a la ampliación de la telefonía rural y mantener las pistas aéreas en esta región. Asimismo deberá concluirse el aeropuerto de Tepic, que contribuirá a impulsar las actividades económicas del estado.

Una de las principales preocupaciones de la sociedad nayarita es la dotación de agua potable. Este servicio y la construcción del drenaje en el puerto de San Blas es urgente. En Tepic, deberá construirse una planta de tratamiento de aguas negras y, gradualmente habrá que llevar el vital líquido a las -

comunidades rurales.

Sinaloa

Sinaloa posee una moderna infraestructura productiva que le permite aprovechar sus vastos recursos naturales. En la producción de alimentos ocupa el liderazgo en el cultivo de hortalizas, granos, oleaginosas y frutales. Contribuye también con la décima parte de los volúmenes de productos pesqueros capturados en los litorales del país, destacando la explotación del camarón y la sardina; y ha iniciado su despegue industrial a partir de la producción del sector primario. En el futuro, Sinaloa tendrá que profundizar el proceso de modernización ya iniciado para consolidar la diversificación de su economía, abatir la desigualdad que prevalece en algunas de sus regiones y eliminar la violencia y la inseguridad.

La excepcional infraestructura hidroagrícola de Sinaloa permite cultivar bajo riego una superficie de más de 700 mil hectáreas. Su conservación, mantenimiento y adecuada operación es urgente. En esta tarea será indispensable buscar mecanismos de responsabilidad y participación de los productores. Asimismo, incorporar nuevas tierras de temporal al riego implicará terminar los proyectos hidráulicos en proceso como el de Elota-Piaxtla, San Lorenzo-Culiacán y Río Sinaloa.

Los sectores social y privado han hecho sustanciales esfuerzos por incrementar y modernizar la actividad pesquera. En Sinaloa la flota pesquera aprovecha ampliamente las ricas especies existentes en sus litorales. Los avances en materia de industrialización pesquera son también importantes. Sin embargo, es el desarrollo de la acuicultura la que posibilitará a los pescadores competir en los mercados internacionales.

El turismo está contribuyendo a diversificar la economía estatal. Para fortalecerlo, habrá que hacer de Mazatlán un centro turístico de nivel internacional e impulsar el desarrollo de Isla Piedra y Estero Sábalo. Asimismo deberá construirse la carretera de cuatro carriles Mazatlán-Sinaloa, que alentará el turismo y mejorará los flujos comerciales de la región.

El establecimiento de plantas agroindustriales en Culiacán, Los Mochis y Mazatlán, están permitiendo una mayor integración del aparato productivo del estado. Consolidar este proceso en los próximos años, será objetivo prioritario del crecimiento estatal.

Terminar las obras de infraestructura del puerto de Topolobampo y la modernización de su enlace con los Mochis, permitirá crear un centro de más fácil acceso a insumos y productos que requiere la región, y dar salida a la creciente exportación que registra el área.

El desarrollo urbano del estado tendrá que atender la demanda_ de mayores servicios públicos. Destaca en ese sentido la nece_ sidad de regularizar predios urbanos, ampliar y mejorar los -- sistemas de agua potable y drenaje, y la pavimentación de ca-- lles, particularmente en Mazatlán. En materia de desarrollo so_ cial son importantes la conclusión de las obras y el equipa--- miento de los Hospitales Generales de Culiacán, Mazatlán y los Mochis, y el de especialidades del Seguro Social.

Especial atención requerirá el abatimiento de los rezagos so-- ciales que se registran en las comunidades de pescadores y los habitantes rurales de la zona de los Altos. Los esfuerzos que se realicen deberán comprender la construcción de caminos rura_ les, dotación de agua potable y alcantarillado, vivienda y el_ mejoramiento de los servicios de educación y salud.

La violencia e inseguridad que agobia a los sinaloenses y que_ afecta la seguridad del Estado Mexicano, habrá que enfrentar-- los de raíz y con mayor energía. Para ello será indispensable fortalecer la coordinación de acciones entre los tres niveles_ de gobierno y unir los esfuerzos de la sociedad con el propósi_ to de combatir el narcotráfico, eliminar la siembra de estupe- facientes y combatir la delincuencia organizada.

Sonora

En el contexto nacional el estado destaca por su moderno sec--

tor agropecuario, la expansión de la actividad pesquera y el crecimiento de la industria manufacturera y extractiva. En el estado los índices de educación, salud y vivienda están por encima de la media nacional. No obstante, Sonora tendrá que fortalecer el proceso agroindustrial, consolidar la actividad pesquera, ampliar las ramas industriales y el turismo, y modernizar su sistema de enlaces para mejorar los equilibrios territoriales. Al mismo tiempo, deberá otorgar prioridad a la dotación de servicios públicos en las principales ciudades, garantizando el suministro de agua y mejorando la seguridad pública.

Para mantener los altos niveles de producción de alimentos y de cultivos de exportación, es necesario conservar la infraestructura hidroagrícola y propiciar la introducción de cultivos con menores requerimientos de agua. Con ese propósito hay que rehabilitar los distritos del sur y de la costa de Hermosillo. Será también necesario elevar la cortina de la presa Adolfo Ruíz Cortines, terminar el Canal Fuerte Mayo y fortalecer los trabajos de investigación agrícola que realiza el CIANO. Este esfuerzo se tendrá que sustentar en una mayor corresponsabilidad de los productores y el manejo y operación de las zonas de riego.

Ante la escasez e inadecuado uso del agua, deberá propiciarse una nueva cultura en su manejo, así como alentar a los productores para que sustituyan gradualmente cultivos con menores requerimientos de agua como los frutales.

La ganadería es la actividad productiva más extendida en el estado. Mantener su dinamismo implicará, en especial en la región serrana, tomar decisiones y acciones que la estimulen. Pero también será necesario propiciar una ganadería de tipo intensivo y mayor productividad. En Cananea habrá que impulsar la modernización del ejido ganadero que durante más de dos décadas ha luchado por mejores perspectivas, mediante programas que mejoren la calidad genética de los hatos y fomenten la integración agroindustrial.

En Sonora hay que redoblar esfuerzos para que mantenga el primer lugar en la producción pesquera a nivel nacional. Debe estimularse para ello las pesquerías de sardina y camarón, así como la diversificación de la captura. Especial atención habrá que brindar a la pesca ribereña y a la acuicultura, así como al fortalecimiento de la infraestructura de Guaymas y Puerto Peñasco.

Con los pescadores del Mar de Cortés, debe encontrarse mecanismos que consoliden la captura y enlatado de sardina, que representa aproximadamente el 80% de la pesca estatal, para generar más empleos, sin demérito de su aportación a la oferta alimentaria del país. Igualmente importante será poner en marcha el proyecto de cultivo de camarón en el sur de Sonora y el desarrollo de distritos de acuicultura en su litoral. Particular respaldo debe brindarse a la tribu yaqui para instalar granjas ca-

maroneras y de ostión en 60 hectáreas.

Alentar su expansión industrial será indispensable para sustentar la modernización del estado. Para ello será prioritario impulsar el parque industrial de Empalme e incluir a Cananea en el programa federal de aliento a las franjas fronterizas, a fin de estimular el establecimiento de maquiladoras y de industrias que estén vinculadas a esta actividad.

Sonora ocupa el primer lugar en producción de cobre, molibdeno, varita y grafito. Mantener y apoyar la modernización de la actividad minera, será necesario respaldar a la pequeña y mediana minería, que además ofrece alternativas de producción y empleo en regiones del estado donde no existen otras opciones productivas.

Es igualmente necesario promover el turismo, mediante programas de fomento que consoliden la infraestructura turística de Guaymas, San Carlos, Puerto Peñasco, Bahía Kino, y los centros turísticos de la zona fronteriza.

La infraestructura carretera es fundamental para apoyar el crecimiento de la economía sonorenses y el desarrollo equilibrado de sus regiones. En consecuencia habrá que continuar el proyecto de modernización a cuatro carriles de la carretera federal - Nogales-Estación Don. Asimismo deberá impulsarse la construc--

ción de los ejes transversales para comunicar las costas del país y terminar la carretera entre Hermosillo y Yécora hasta Chihuahua, así como concluir el enlace entre San Nicolás y Sahuaripa, ampliándolo hasta Moctezuma.

El crecimiento poblacional hace indispensable la ejecución de un programa de modernización de la infraestructura urbana en las seis principales ciudades del estado. Las acciones deberán comprender la regularización de predios, creación de reservas territoriales y la construcción de viviendas, especialmente en Magdalena, Agua Prieta, San Luis Río Colorado, Cananea, Nogales y Ciudad Obregón. Particular prioridad requiere la dotación de agua potable a las ciudades de Guaymas y Nogales y del ejido de Quetchehueca, así como abatir el rezago que registran en materia de drenaje y plantas de tratamiento de aguas negras.

1.3 Programa de Desarrollo de la Región Sureste.

En el sureste se impulsó un proceso de mayor integración de la región al desarrollo nacional. Para ello se otorgó prioridad a la diversificación y tecnificación de las actividades agrópecuarias, a la ampliación de la base industrial, al fortalecimiento de la red de enlaces y al mejoramiento de los servicios sociales básicos, así como a los programas que reafirman la --

identidad nacional en la frontera sur del país. Entre las acciones realizadas para dar cumplimiento a ese propósito destacan: 6/

- En materia agropecuaria se realizaron obras en los distritos de riego Cuxtepeques y San Gregorio y la rehabilitación del Suchiate, así como obras de infraestructura hidráulica en los municipios de Margaritas, Tapachula-Huixtla y Acapetahua, en el marco del Proyecto Hidráulico de la Costa, en Chiapas. En Campeche se construyeron sistemas de riego por fangueo y se apoyó la apertura de la zona de riego Bajo Candelaria para el cultivo de arroz en Palizada y Carmen. En Oaxaca destacan las obras de la presa Cerro de Oro y de los sistemas de irrigación de Río Verde y se realizó el programa de apoyo al campo quintanaroense. Para apoyar a las comunidades de la Selva Lacandona se instrumentó el Programa de Etnodesarrollo.
- La actividad pecuaria alentó la ganadería de doble propósito, mediante obras de infraestructura en Chiapas, Quintana Roo, Campeche y Yucatán. La pesca se apoyó con obras de infraestructura y dragado en Puerto Progreso, San Felipe, Sisal y Chuburná.
- Las actividades industriales se fomentaron con la continuación de las obras del complejo petroquímico Cactus, la ampliación de las instalaciones de producción primaria de hidrocarburos en Campeche y el parque industrial Mérida-Umaná-Progresso.
- El mejoramiento y ampliación de la red de enlaces se llevó a cabo mediante la construcción de las carreteras Bolonchén-Hecelchekén, Palenque-Rancho Nuevo, Teotitlán-Huautla-Tuxtpepec y San Cristóbal-Ocosingo-Palenque. Se avanzó en la reconstrucción de las de Independencia-Valdivia-Mapastepec, Tuxtla Gutiérrez-Ocozocuatla y se avanzó en las de la Fronteriza Sur y Acayucán-Minatitlán.
- La infraestructura hospitalaria en la zona se fortaleció, con las obras realizadas en Comitán, Palenque, San Cristóbal, Tuxtla Gutiérrez, Venustiano Carranza, Arriaga, Pichucalco, Ciudad del Carmen, Mérida, Felipe Carrillo Puerto, Oaxaca y Juchitán.
- Atender la demanda potable en el área significó concluir el acueducto Uxpanapa-La Cangrejera y las plantas potabilizadoras de Mérida y Campeche. Se realizaron importantes

obras de infraestructura urbana en Cancún a través del Programa Nuevos Horizontes. Se construyó y amplió sistemas de alcantarillado en Chetumal, Coatzacoalcos, Minatitlán y Jáltipan.

- Particular atención se dio al sector educativo en la región que amplió su cobertura a comunidades indígenas. En el sexenio 1982-1988 se construyeron más de 17 mil aulas, 1 735 talleres, 765 laboratorios y 13 mil 280 anexos. Ello coadyuvó a abatir los altos índices de analfabetismo. Se instrumentaron además programas de educación bilingüe y se construyeron bibliotecas, centros comunitarios y talleres artesanales.

En muchos de los estados que integran la región se fortaleció el dinamismo de la economía y se propició su diversificación. No obstante persisten graves problemas de atraso y rezago social. Los desequilibrios de la base productiva regional muestra todavía insuficiente articulación y es aún irracional la explotación de los vastos recursos naturales. Su inadecuado aprovechamiento provoca degradación e irreversible deterioro.

Por ello los contenidos del Programa de Desarrollo de la Región Sureste tienen plena vigencia. Los estados de Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán tendrán que continuar realizando importantes esfuerzos para modernizar sus economías y lograr un mayor bienestar social de la población. En ese sentido las siguientes consideraciones dan respuesta a los intereses que la propia comunidad manifestó recientemente: 7/

Campeche

En la presente etapa de su desarrollo, Campeche tendrá que lograr mejores equilibrios entre la explotación petrolera y la diversificación de las actividades productivas, reduciendo los contrastes entre el rápido desarrollo urbano y los rezagos en el campo. Por ello es fundamental impulsar el desarrollo rural integral y avanzar en la modernización del sector agropecuario. Así, en el norte del estado debe estimularse la ganadería menor, la apicultura, el cultivo de frutales y hortalizas, mediante la rehabilitación de la importante infraestructura de riego, actualmente subutilizada. En el sur apoyando la ganadería mayor y más tecnificada, la ampliación de áreas de riego y la utilización de nuevas técnicas de producción en las zonas de Candelaria y Palizada, destinadas a la siembra de granos básicos.

En Campeche, la actividad pesquera tiene una excepcional importancia, como fuente de empleos, alimentos y divisas. Debe impulsarse su diversificación, alentar la industrialización y consolidar el programa de desarrollo acuícola.

El turismo puede adquirir mayor importancia. Su promoción requerirá de la concertación de acciones con los empresarios locales para alentar proyectos turísticos como el de Sabancuy.

Por otra parte, el desarrollo regional exige continuar con el es

fuerzo de integración territorial. Ello requerirá concluir la rehabilitación del Puente Isla Aguada-Puerto Real, la carretera Palizada-Carmen y el camino Dzibalchén-Xpujil, para mejorar la comunicación del municipio de Hopelchén. En las zonas que aún se encuentran aisladas, particularmente la región fronteriza, habrá que terminar el camino Xpujil-Justo Sierra. En este propósito de integración, el programa de telefonía rural tiene gran relevancia y debe ser objeto de significativos apoyos.

Es urgente atender los desequilibrios que ha generado la industria petrolera y la demanda acumulada de servicios urbanos básicos, especialmente en ciudades como El Carmen y Campeche, donde se concentra el 75% de la población estatal. Debe reconocerse que se han iniciado importantes acciones, como el programa de desarrollo de Carmen y los programas urbanos de Ciudad Concordia y Solidaridad Nacional, en la ciudad de Campeche. Estos esfuerzos deben continuarse para enfrentar la carencia de vivienda, regularización de colonias, insuficiencia de servicios de salud, así como los efectos de la contaminación.

El bienestar social en el estado habrá que atenderlo con particular empeño en materia de agua potable. En la ciudad de Campeche hay que concluir los trabajos para aumentar el abastecimiento de agua y rehabilitar la planta potabilizadora. En Ciudad del Carmen debe incrementarse los volúmenes de agua para las colonias populares.

que intensificar los programas de salud, educación, nutrición, -- agua potable, electrificación, abasto popular y empleo para romper el círculo vicioso de pobreza y atraso que aún persiste en -- las comunidades rurales y colonias populares.

En salud es urgente realizar campañas intensivas para combatir -- la incidencia de tuberculosis, oncocercosis y paludismo, principalmente en las regiones de la Selva, los Altos y la Sierra. También es necesario fortalecer la infraestructura de salud, y lograr el funcionamiento adecuado de los hospitales de Arriaga, Pichucalco, Tuxtla, Tapachula, Palenque, Tonalá y Villa Flores, que están por concluirse.

La batalla contra el analfabetismo y la deserción escolar habrá que darla, mejorando la calidad de la enseñanza. El esfuerzo debe consistir en ampliar la cobertura del sistema y otorgar más -- apoyo a los maestros. Asimismo, el apoyo a las comunidades indígenas requerirá ampliar la cobertura de los programas de nutrición y educación bilingüe, indispensables para avanzar en el mejoramiento de su nivel de vida.

Para avanzar en el bienestar de la población es necesario modernizar la economía con un amplio sentido social. En los próximos -- años habrá que impulsar la diversificación de la actividades productivas, con cambios radicales en la concepción del uso de los -- recursos para no alternar los ecosistemas del estado y de la re--

La preservación del medio ambiente de la Sonda de Campeche es -- prioritario. Por ello habrá que exigir mayor responsabilidad en la extracción de hidrocarburos que preserven el entorno ecológico y el potencial pesquero de la Sonda, que es patrimonio no -- sólo de Campeche sino del país.

En el estado habrá que impulsar programas de ampliación y rehabilitación de escuelas, y los que se orienten a mejorar la calidad de la enseñanza. Para aumentar la atención médica y hospitalaria, debe concluirse el Hospital Civil de Ciudad del Carmen y -- equipar, rehabilitar y mejorar las instalaciones del Hospital Civil de Campeche. Asimismo deben hacerse importantes esfuerzos -- para mejorar la calidad y prestación de los servicios médicos.

Chiapas

En los últimos años la Federación ha brindado importantes apoyos al estado a través del Plan Chiapas. Sin embargo queda mucho -- por hacer, hay que actualizar el Plan, y avanzar con renovado vigor hacia el desarrollo integral de Chiapas. Los agudos contrastes entre la riqueza de sus recursos naturales y los rezagos sociales existentes, obligan a reforzar las tareas para hacer de -- la planeación democrática un instrumento que permita el aprovechamiento racional de sus abundantes recursos.

En Chiapas el desarrollo social es prioritario. Para ello hay --

gión sureste.

Sin seguridad en la posesión de la tierra, poco o nada puede hacerse para fortalecer al campo. Hay que regularizar la tenencia de los predios conforme a la legislación agraria y continuar con el proceso de dotación de tierras con pleno respeto al régimen de Derecho, y proteger las superficies comunales de los indígenas.

Los esfuerzos por elevar los niveles de producción y productividad agrícola, deben dar prioridad a la construcción de infraestructura hidroagrícola. Por ello hay que apoyar la continuación del proyecto hidráulico de la costa, rehabilitar los distritos de riego, de temporal tecnificado e impulsar el proyecto de dragado del sistema lagunario de la costa de Chiapas.

La tradicional agricultura de plantación ha sido de vital importancia para el estado. Pero entrar en una fase de mayor productividad, implicará crear agroindustrias, que contribuyen a la generación de empleos y a la capitalización del campo. Chiapas puede convertirse en uno de los principales ejes del desarrollo agroindustrial de México. Las organizaciones de productores de café, cacao, plátano, soya y palma africana, tiene en la transformación de sus productos la mejor alternativa para aumentar sus ingresos.

Con la finalidad de lograr un desarrollo más equilibrado entre las diferentes regiones de la entidad, hay que apoyar el creci---

miento de la fruticultura en los Altos, la Costa, el Soconusco y la Selva, como modalidad de preservación ecológica y fuente generadora de ingresos para los campesinos y pequeños productores.

El estado ofrece amplias perspectivas para fortalecer el desarrollo de la ganadería. Es una actividad fundamental en la diversificación y modernización del agro chiapaneco. Por ello, debe - - brindarse a los ganaderos los apoyos institucionales necesarios - para tecnificar sus explotaciones y hacerlas intensivas.

En materia de preservación del medio ambiente, especial atención requiere la Selva Lacandona, las Lagunas de Montebello y la creación de zonas de reserva ecológica. Es necesario dar prioridad a la definición del uso del suelo en la región de Marquez de Comillas para regular la producción, sin afectar el ecosistema de la Selva Lacandona.

Las ricas zonas estuarinas del estado deben aprovecharse integralmente, mediante el fomento del cultivo de camarón. La actividad pesquera es una alternativa para disminuir la presión sobre la tierra y aprovechar los amplios recursos del mar, por eso hay que fortalecer la flota para la pesca ribereña y de altura, así como completar las instalaciones pesqueras de Puerto Madero.

Por otra parte es preciso integrar más a las distintas regiones y ofrecer a sus habitantes mejores alternativas. Las carreteras es

tatales y los caminos rurales son prioritarios en el programa de mejoramiento de la red caminera del estado. Además de la construcción y ampliación de los caminos rurales de la Sierra y de los Altos de Chiapas, hay que atender la modernización de la red troncal y a las carreteras en proceso, especialmente las de Tonalá-Tapachula; Huixtla-Tapachula; Huixtla-Motozintla-Comalapa; Independencia-Valdivia-Mapastepec; Tuxtla-Chiapa de Corzo y San Cristóbal-Ocosingo-Palenque. Es también importante avanzar en la construcción de la carretera fronteriza del sur, que integrará una vasta región limítrofe con Guatemala.

Oaxaca

En Oaxaca tendrán que realizarse aún grandes esfuerzos para abatir las desigualdades y eliminar los desequilibrios sociales y económicos, entre las regiones del estado y entre la entidad y el resto del país. Este desafío tendrá que lograrse con base en la vocación solidaria y democrática de las comunidades y sus instituciones sociales.

La modernización del campo oaxaqueño es condición para incrementar la producción de alimentos. Ello implicará resolver los problemas de tenencia de la tierra, en especial los conflictos por límites entre comunidades. Igualmente la organización campesina es esencial para avanzar hacia el desarrollo rural integral. Por

eso deben respetarse las formas tradicionales de organización de las comunidades, para arraigar a los productores en sus lugares de origen y fortalecer sus propios medios para el desarrollo. El apoyo a programas como el de "Lluvia, Tequio y Alimentos", reforzará la organización en tareas relacionadas no sólo con la construcción de pequeñas obras de infraestructura hidráulica, sino con el fomento integral de la productividad.

En cuanto a la gran irrigación, debe buscarse la viabilidad del proyecto Chicapa-Chimalapa. En la región de la Costa hay que continuar la construcción del proyecto Río Verde, como apoyo a un amplio programa que permita aprovechar todos sus recursos y regular el crecimiento de sus centros de atracción poblacional emergentes.

La riqueza de algunas regiones permitirá fomentar eficientemente la agroindustria y la agricultura de plantación. Con los productores de café de la Sierra Mazateca y los cafeticultores del estado, hay que promover programas que mejoren su ingreso, incrementen su producción y eleven sus niveles de vida.

La producción maderera es un potencial que no beneficiaba a las comunidades poseedoras del recurso. Para ello se requiere el establecimiento de talleres y pequeñas empresas comunales y ejidales que industrialicen y comercialicen los productos de sus bosques, y asuman el compromiso de cuidar el recurso.

En materia de pesca debe continuarse con los trabajos en la Barra de San Francisco del Mar, que permitirá a los huaves racionalizar la explotación de los recursos a su alcance, y promover el programa acuícola ya iniciado en algunas comunidades a través de estanques rústicos.

Para Oaxaca el Proyecto Petrolero del Pacífico es la iniciativa más importante en materia industrial. Ante todo deberá cuidarse que su realización no produzcan daños al medio ambiente. Por su parte, el turismo tiene que desplegar todas las potencialidades que ofrece el impresionante legado arqueológico oaxaqueño, sus monumentos históricos y la belleza de sus playas. Con el proyecto Bahías de Huatulco y el desarrollo de Puerto Escondido y Puerto Angel, la entidad cuenta con una sólida base para la expansión turística.

Los índices de analfabetismo, desnutrición, falta de servicios como el agua y drenaje, la mortalidad y la esperanza de vida son de saños para el desarrollo social de Oaxaca. En materia de salud hay que apoyar la medicina tradicional sin contraponerla a la medicina moderna. Para aumentar la cobertura hospitalaria de esta última, será necesario la construcción de un hospital para la Mixteca, en Juxtlahuaca, y terminar los hospitales de Salina Cruz, Juchitán, Oaxaca y Yautepec.

Sin embargo, los problemas de salud de los oaxaqueños están asociados a la insalubridad y a la falta de agua potable. Por eso,

es necesario brindar un fuerte impulso a las obras ejecutadas por las pequeñas comunidades a través del tequio, son una vía para encarar el problema. Pero además, es preciso avanzar con mayores apoyos en los programas de agua potable y alcantarillado para las ciudades de rápido crecimiento como Oaxaca, Salina Cruz, Tehuantepec, Tuxtepec, Pinotepa Nacional y Huajuapán. En materia educativa, el respeto a la diversidad étnica constituye una condición para el desarrollo. Debe apoyarse la educación bilingüe, fortalecer el programa de construcción de aulas, otorgar recursos para crear más Casas del Pueblo, y descentralizar totalmente los servicios educativos.

Es indispensable para el estado intensificar el proceso de integración territorial a través de un firme impulso a la red carretera. La terminación de las vías Sola de Vega-Juquila-Puerto Escondido, Mitla-Ayutla-Ojitlán-Tuxtepec, permitirá abrir las comunicaciones a cientos de miles de oaxaqueños, integrando sus comunidades y apoyando el desarrollo de otras áreas de Oaxaca. También habrá que apoyar la ampliación de la red caminera, mediante programas especiales tripartitos, donde los pueblos solicitantes participen activamente, así como reforzar los programas de conservación y mantenimiento de carreteras y caminos, y ampliar los servicios de telefonía rural, telégrafos y correos.

Quintana Roo

El desarrollo de Quintana Roo se ha sustentado, principalmente, -

en la expansión de la actividad turística. El estado se ha constituido en un importante polo de crecimiento y de empleo en la -- Península de Yucatán. Sin embargo, esta actividad se concentra -- en el corredor Cancún-Cozumel-Isla Mujeres, lo que propicia cre-- cientes demandas de servicios públicos y genera fuertes desequili
brios regionales entre el norte y el sur del estado.

Por ello en los próximos años, habrá que redoblar esfuerzos para -- fortalecer la economía del estado, diversificar sus actividades -- productivas y promover su desarrollo armónico sectorial y regio-- nal en el norte y en el sur. Debe evitarse la concentración en -- las zonas turísticas para mantener los equilibrios sociales en -- Cancún.

Impulsar un crecimiento más racional de la actividad turística im
plicará modular el crecimiento de Cancún, mediante el desarrollo -- de la franja costera Cancún-Tulum. Ello estimulará el crecimen-- to de la región y ampliará la presencia que a nivel mundial tiene el Caribe mexicano, cuidando evitar que se presenten nuevos dese-- quilibrios.

Para apoyar el desarrollo del turismo habrá que construir la ca-- rretera de cuatro carriles Cancún-Tulum, a fin de promover una me
jor comunicación a las distintas zonas arqueológicas del centro-- sur del estado. También habrá que impulsar la modernización de -- la carretera costera y la que une a Cancún con Mérida.

La diversificación agropecuaria debe ser altamente selectiva para consolidar las actividades que han mostrado viabilidad económica y que, junto con el desarrollo de la agroindustria, ofrecen mayores opciones de empleo e ingreso a los habitantes del medio rural. Es la fórmula para arraigar y evitar la migración campesina a los polos turísticos del estado. Por ello, es necesario consolidar los programas de temporal mecanizado y la tecnificación de cultivos que se realizan en los municipios de Othón P. Blanco, Felipe Carrillo Puerto y José María Morelos.

El mercado regional demanda el fortalecimiento de la ganadería -- que abre nuevas alternativas productivas de empleo. Hay que seguir otorgando apoyos al programa lechero, para satisfacer la demanda local estimada en poco más de 6 mil millones de litros al año. Es importante también fortalecer la participación de los productores para reforzar los programas de mejoramiento genético de los hatos, la introducción de técnicas modernas de explotación y el establecimiento de praderas, sobre todo en Othón P. Blanco, Cárdenas y Felipe Carrillo Puerto.

Los importantes esfuerzos que se han realizado para impulsar la expansión del cultivo de caña de azúcar en la zona de abastecimiento del ingenio Alvaro Obregón, lo consolidan como la principal agroindustria del estado. Mantener su dinámico crecimiento requerirá la incorporación de mejores variedades de caña, que incrementen los rendimientos en el procesamiento de azúcar. Quintana Roo

tiene que dar el impulso definitivo al desarrollo agroindustrial en base a los cultivos de naranja, piña, coco, chile y hortalizas que durante los últimos años han creado condiciones propicias para establecer nuevas agroindustrias que pueden incorporar mayor valor a la producción estatal.

La pesca es una actividad prioritaria para el desarrollo integral de Quintana Roo. Por eso será necesario apoyar la conclusión de la infraestructura marítima e industrial de Puerto Morelos, así como contar con nuevos puertos de abrigo y el fortalecimiento de sus flotas escamera y camaronera. Especial impulso reclama el desarrollo de la acuacultura y la camaronicultura, para avanzar hacia etapas modernas de explotación.

También es necesario fortalecer las acciones que conduzcan al cuidado de los ecosistemas de las Lagunas de Chankanab, Nichupté y la Isla Contoy, considerada santuario de aves.

Preservar la salud de los habitantes del estado en una prioridad que habrá que atender mediante el establecimiento de clínicas rurales y programas que permitan abatir la incidencia de enfermedades tropicales como el paludismo, que pese a los esfuerzos por erradicarlo, sigue siendo un desafío a las políticas de salud pública.

También será importante fortalecer el rico acervo cultural de - -

Quintana Roo y preservar sus valiosas tradiciones, mediante mejores apoyos al Centro de Investigaciones de Quintana Roo. Atención especial merecen el fomento de las actividades culturales. En la frontera sur de México se necesitan preservar nuestras tradiciones, acrecentar nuestro acervo cultural y fortalecer la identidad nacional.

Tabasco

Tabasco registra una nueva dinámica en la economía y un alto nivel de organización que ha dado un renovado impulso y dimensión a la democracia y al desarrollo social. El estado ha logrado reducir los desequilibrios que la producción petrolera genera, al impulsar decididamente la agricultura, la ganadería, la pesca y la acuacultura, armonizar el crecimiento de sus ciudades y el desarrollo de sus regiones y detener el deterioro del ambiente y de los recursos naturales.

Mantener la dinámica adquirida precisa redoblar esfuerzos para continuar avanzando en el camino de la recuperación y diversificación de las actividades agropecuarias. Con ese propósito habrá que rescatar el Plan Chontalpa y consolidar sus 80 mil hectáreas para incrementar la producción de arroz, cacao, maíz, yuca y frutales. La ganadería, importante por sus importaciones al mercado nacional su calidad que le ha dado prestigio internacional, requiere pasar a una explotación intensiva y desarrollar la ganade-

ría lechera, para diversificarse y liberar tierras a la agricultura.

Tabasco es líder nacional en la producción de cacao y pimienta y uno de los principales productores de plátano y coco. Son productos con grandes posibilidades de industrializarse e inmejorables expectativas de mercado, los cítricos y lácteos son también alternativas viables para impulsar un sólido proceso agroindustrial.

La pesca y el turismo son actividades que pueden contribuir a la diversificación económica de Tabasco. La potencialidad pesquera apenas está en vías de aprovecharse. En Sánchez Magallanes, Chiltepec y Frontera existe una importante infraestructura que debe aprovecharse para incrementar la captura y la industrialización de la pesca. Especial atención requiere el desarrollo de la acuicultura en los abundantes cuerpos de agua del estado.

Para apoyar el crecimiento de la actividad turística, hay que ampliar la infraestructura hotelera y de servicios, preservar y restaurar zonas arqueológicas de atractivo para el visitante, incrementar la capacitación de recursos humanos y establecer programas de promoción turística.

Con la creación de 185 centros integradores, se ha encontrado una vía para acercar los servicios básicos y los beneficios del desarrollo a la gran mayoría de las tres mil pequeñas comunidades dis-

ría lechera, para diversificarse y liberar tierras a la agricultura.

Tabasco es líder nacional en la producción de cacao y pimienta y uno de los principales productores de plátano y coco. Son productos con grandes posibilidades de industrializarse e inmejorables expectativas de mercado, los cítricos y lácteos son también alternativas viables para impulsar un sólido proceso agroindustrial.

La pesca y el turismo son actividades que pueden contribuir a la diversificación económica de Tabasco. La potencialidad pesquera apenas está en vías de aprovecharse. En Sánchez Magallanes, Chiltepec y Frontera existe una importante infraestructura que debe aprovecharse para incrementar la captura y la industrialización de la pesca. Especial atención requiere el desarrollo de la acuacultura en los abundantes cuerpos de agua del estado.

Para apoyar el crecimiento de la actividad turística, hay que ampliar la infraestructura hotelera y de servicios, preservar y restaurar zonas arqueológicas de atractivo para el visitante, incrementar la capacitación de recursos humanos y establecer programas de promoción turística.

Con la creación de 185 centros integradores, se ha encontrado una vía para acercar los servicios básicos y los beneficios del desarrollo a la gran mayoría de las tres mil pequeñas comunidades dis-

persas en el estado, y con ello reducir las desigualdades entre la ciudad y el campo. Habrá que consolidarlos para convertirlos en promotores de actividades productivas, y sean sustento permanente de la elevación de la calidad de vida de las comunidades rurales.

Un esfuerzo especial requerirá la construcción de los sistemas de agua potable en los 37 centros integradores que carecen de este servicio y abatir el enorme déficit de alcantarillado en los 17 municipios de la entidad. En materia de vivienda las acciones de construcción y mejoramiento de vivienda y de lotificación, se darán particularmente en los municipios de Comalcalco, Conduacán, Teapa, Balancán, Tenosique y Centla con ello se propiciará un crecimiento ordenado y equilibrado en estas ciudades, y disminuir las presiones de servicios en Villahermosa y Cárdenas.

Los problemas de desnutrición tendrán que ser resueltos mediante la intensificación de programas de nutrición, con énfasis en la región Usumacinta. Especial atención demandan los municipios fronterizos de Balancán y Tenosique que colindan con Guatemala, donde habrá que intensificar los programas de salud.

La cultura ha cobrado nueva dimensión y es factor de integración en la entidad. Hay que continuar con el extraordinario esfuerzo de creación, rescate, investigación y difusión cultural que viene realizando el pueblo tabasqueño. Son los instrumentos para rescatar el sentido de la vida de un pueblo y acendrar el orgullo de

ser tabasqueño, dentro de una perspectiva nacionalista.

Una mayor y mejor comunicación, apoyará el enorme esfuerzo realizado en el estado para vincular y desarrollar sus diversas regiones. Particular atención tendrán la ampliación de las carreteras Villahermosa-Frontera; Villahermosa-Coatzacoalcos, en el tramo -- que va de Cárdenas a Tonalá; la terminación de los puentes que -- concluirán la integración del estado y el mantenimiento y conservación del puente ferroviario en Huimanguillo.

Veracruz

Veracruz posee una economía diversificada y una importante infraestructura de generación de energía, enlaces carreteros y portuarios que, con su potencial de recursos y ventajas de localización, sustentan el desarrollo del estado. Para fortalecer su destacado papel en la economía nacional, debe impulsarse la tecnificación del sector agropecuario, consolidar la industria y aprovechar el potencial turístico, desarrollar las regiones de mayor -- atraso y aquellas con un potencial insuficientemente explotado, -- así como mejorar los servicios básicos en las ciudades.

En el campo veracruzano hay que continuar con la regularización -- de la tenencia de la tierra y la ampliación de la infraestructura hidroagrícola. Habrá que profundizar también la tecnificación de

las actividades agrícolas y ganaderas, la introducción de nuevos cultivos y el desarrollo agroindustrial. Por ello es necesario concluir las obras de la presa Cerro de Oro y dar seguridad a las comunidades ribereñas del río Papaloapan, reacomodar a los campesinos veracruzanos y oaxaqueños afectados por las obras e incorporar a la producción una superficie de 150 mil hectáreas. Deben terminarse igualmente las obras del proyecto Pujal-Coy y rescatar la infraestructura ociosa de Chicayán. Asimismo, hay que apoyar los trabajos correspondientes a los distritos de Actopan y Puente Nacional y el programa de rehabilitación de pozos.

Deberá impulsarse también la actividad cafetalera mediante la revisión de los procedimientos en materia de asistencia técnica, industrialización y comercialización. En la agroindustria azucarrera debe elevarse la productividad de fábrica y lograr mejores beneficios para los cañeros. En materia de diversificación agrícola, se deberá impulsar la producción de hule en el Valle de Uxpapapa, como alternativa para el desarrollo de la región. En Alamo es necesario realizar el proyecto agroindustrial para dar valor agregado a la producción citrícola.

La actividad ganadera deberá intensificarse así como los programas de asistencia técnica y mejoramiento genético del hato, y habrá que poner en operación los frigoríficos de Tempoal y de Isla, por su alto impacto en el desarrollo de las actividades pecuarias de la Huasteca y el sur del estado.

Es necesario dar la más alta prioridad a las actividades pesqueras para aprovechar el potencial de Veracruz. Por eso deben impulsarse los programas de dragado de lagunas y esteros para apoyar las actividades de captura y acuacultura, así como intensificar la rehabilitación de embarcaciones. Será importante también apoyar el programa de recuperación de la infraestructura existente, para avanzar en el propósito de consolidar el puerto de Alvarado como parque industrial pesquero.

El estado ofrece ventajas para apoyar la descentralización de las actividades económicas del Valle de México. Por ello, hay que dar mayores estímulos a la actividad industrial y propiciar su desarrollo en otras regiones del estado, así como respaldar las opciones de inversión viables en la Cuenca del Pánuco y en la ciudad de Veracruz, y mantener el dinamismo del corredor industrial Córdoba-Orizaba.

Un renovado impulso a las actividades turísticas debe aprovechar la diversidad de recursos naturales y el patrimonio histórico cultural de Veracruz, entre ellos los atractivos arqueológicos del Tajín, Las Higueras, Tres Zapotes, El Zapotal y San Lorenzo.

Mejorar la integración de las regiones y apoyar el crecimiento de la actividad económica del estado, implicará modernizar y ampliar a cuatro carriles la carretera México-Veracruz y continuarla hasta Minatitlán y Coatzacoalcos, vía estratégica para apoyar el de-

sarrollo industrial local y favorecer los intercambios comerciales del Sureste. Será prioritario también terminar el Puente del Higo, para comunicar la huasteca veracruzana con la potosina, así como el camino Alazán-Uzuluama-Tampico para apoyar el desarrollo de la zona norte y concluir la carretera Sayula-Cintalapa, que comunicará a Veracruz con el estado de Chiapas.

Hay que atender los rezagos en materia de servicios públicos en las comunidades rurales y la consolidación de la infraestructura urbana en Xalapa, Veracruz, Coatzacoalcos, Papantla, Minatitlán, Poza Rica, Tuxpan, Córdoba y Orizaba. En Xalapa, debe mejorarse el abastecimiento del agua con la terminación del acueducto Huitzilapa y, en el sur, se requiere atender las necesidades del recurso con la conclusión del acueducto Uxpanapa-La Cangrejera y la derivación a Minatitlán del Yuririvia-Coatzacoalcos, que abastece rán de agua a Jáltipan, Cosoleacaque, Ojapa y Chinameca.

Particular énfasis habrá que dar al desarrollo de las zonas rurales de la Huasteca, Papantla, Zongolica, la sierra sur de los Tuxtlas y Misantla, donde habita la mayor población indígena del estado. Ahí se requiere alentar la diversificación de las actividades productivas, la ampliación de caminos rurales y la infraestructura educativa, de salud y abasto. Por su parte, la Huasteca debe impulsarse con un plan de desarrollo que estimule la diversificación de su base productiva y la ampliación de los servicios públicos en las comunidades rurales.

En materia de educación se tendrá que realizar un vigoroso esfuerzo para atender el grave déficit de infraestructura física en educación básica, principalmente en las zonas indígenas y rurales. - Deben igualmente continuarse los esfuerzos de ampliación y equipamiento de la infraestructura de salud. Con este propósito habrá que proseguir la construcción de los hospitales de Jalapa y Tuxpan.

Yucatán

Yucatán ha transitado en un breve plazo hacia un nuevo desarrollo, a partir de la puesta en marcha del Programa de Reordenación Henequenera y Desarrollo Integral de Yucatán. Para avanzar en su cumplimiento, habrá que propiciar la integración orgánica de la agroindustria henequenera. En la parte agrícola, con los apoyos necesarios podrá cultivarse con eficiencia la planta, pero habrá que mantener los empleos y la seguridad social para los campesinos henequeneros. La adecuada reordenación de la actividad henequenera requerirá intensificar la diversificación agropecuaria en la zona henequenera, y promover el traslado gradual de la fuerza del trabajo a otras actividades. En este proceso serán factores estratégicos la citricultura y la horticultura.

En el Cono sur existen condiciones para desarrollar una agricultura altamente calificada e incorporar en los próximos años 50 mil hectáreas al cultivo de maíz, sorgo, arroz, cacahuate y frijol.

Será prioritario también consolidar la ganadería de carne y leche en Tizimín, Panabá, Buctzotz, en el oriente; Mérida, en el centro y Tzucacab en el sur, lo que requerirá de mayor asistencia técnica, créditos e infraestructura caminera.

Yucatán tendrá que continuar mejorando la calidad genética de los hatos, fortaleciendo los programas de investigación y reproducción de sementales, especialmente en el centro de fomento ganadero de Hobonil. La gran riqueza apícola yucateca requiere también protección y fomento, a través del reforzamiento de los programas para el control de la abeja africana de apoyos crediticios a las cooperativas.

Con la terminación del puerto de altura de Progreso, se impulsará definitivamente la diversificación económica de Yucatán. Así se garantizará el comercio amplio y eficaz que requiere el crecimiento industrial, permitirá una mayor afluencia de los cruceros turísticos que visitan el Caribe, y alentará el crecimiento de una flota pesquera que aproveche las potencialidades del litoral yucateco.

La industrialización debe constituirse en el eje de la diversificación económica del estado. Se ha iniciado ya en forma gradual y ordenada, el establecimiento de nuevas industrias manufactureras de explotación y de maquiladoras. Pero tendrá que fomentarse la instalación de industrias proveedoras de insumos para las nuevas

unidades productivas.

El desarrollo industrial precisa del fortalecimiento de la infraestructura de comunicaciones, sobre todo en el corredor industrial Umán-Mérida-Progreso. Ello exige ampliar la red telefónica y fortalecer las telecomunicaciones. También será necesario mantener y modernizar la infraestructura carretera, fundamentalmente modernizar las vías Mérida-Valladolid, Valladolid-Cancún, y concluir la construcción de la carretera costera. Este será un proyecto de alta prioridad para mejorar la integración de las economías de Yucatán y Quintana Roo.

Por otra parte, en Yucatán deberá intensificarse el desarrollo de la pesca ribereña y la acuicultura. El estado tiene que aprovechar la riqueza de sus zonas estuarinas y ampliar sus exportaciones de productos del mar.

Es indispensable fortalecer el crecimiento equilibrado de los centros urbanos del estado. En Mérida resulta más difícil la dotación de servicios urbanos y viviendas, por lo que será necesario profundizar la descentralización y promover el desarrollo de las ciudades medias. No obstante, en Mérida hay que atender el abastecimiento de agua potable, mediante la construcción de la planta potabilizadora Mérida III, y buscar las soluciones técnicas y financieras para resolver el problema del drenaje, así como mejorar el transporte urbano.

En Progreso debe propiciarse el crecimiento ordenado de este puerto. Es prioritario la regularización de la tenencia de la tierra, vivienda popular, agua potable, alcantarillado, pavimentación, campos deportivos y la preservación del medio ambiente, así como la construcción de obras viales en los principales cruces de la carretera Mérida-Progreso.

La terminación de obras de alto beneficio social es prioritario, en especial la conclusión y equipamiento del centro médico regional del ISSSTE, del centro médico de especialidades del sureste, del centro de salud con servicios de maternidad y un mejor equipamiento del hospital O'Horán, en la ciudad de México. Igualmente, habrá que apoyar el equipamiento del hospital de Valladolid, la construcción de centros de salud en zonas rurales, y la operación de unidades móviles de servicios médicos y asistencia social para pequeñas comunidades.

1.4 Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro.

Las acciones realizadas en el marco del Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana se propusieron enfrentar los grandes-desequilibrios que caracterizan la vida del área urbana de mayor dimensión en el país. Se atendió la problemática de los servicios de agua potable, drenaje, usos y destinos del suelo,

transportación, vialidades, mejoramiento ambiental y protección ecológica, así como los relativos a seguridad ciudadana, salud y educación.

En los estados que integran la región centro se fomentó el desarrollo rural integral, el fortalecimiento del equipamiento urbano de las ciudades medias, la ampliación y modernización del sistema de enlaces y, entre otros, la relocalización de los servicios de salud con la finalidad de favorecer la disminución de los flujos migratorios y el crecimiento del Valle de México. En los espacios donde incide la estrategia del Programa, su ejecución tuvo importantes logros, sobresalen: 8/

Zona Metropolitana de la Ciudad de México:

- La descentralización industrial se propició a través del Programa de Reordenamiento Industrial el cual determinó la construcción de dos parques industriales en la Delegación de Iztapalapa y 20 módulos para microindustrias. También se inició la construcción del parque localizado en el predio Cabeza de Juárez y de los módulos para industrias no contaminantes y de bajo consumo de agua.
- En 1987 se dio inicio a la construcción del Acueducto Perimetral para incrementar la oferta de agua. En 1986 se terminó el Acueducto Periférico Ramal Sur para captar los caudales del Sistema Cutzamala e incorporarlos al Acueducto Magdalena que los distribuirá a las Delegaciones Cuajimalpa, Magdalena Contreras, Alvaro Obregón y Centro de la Ciudad. Por otra parte se amplió la capacidad de almacenamiento de agua, se amplió la red primaria y se avanzó en el programa de racionalización del uso de agua.
- Se continuó con las grandes obras metropolitanas. Entre ellas la del Sistema de Drenaje Profundo que aumentó su --

longitud y que su conclusión resolverá los riesgos de inundaciones y amplía la cobertura de drenaje. Igualmente se puso en operación la planta de bombeo de aguas negras Central de Abasto II y se concluyó la de Miramontes I, Ejército de Oriente II, del Hueso, Arenal e Iztapalapa.

- Se mejoró y amplió la infraestructura vial. Con ese propósito se construyeron cerca de mil Km. de vías primarias y secundarias. El servicio de Metro incrementó y amplió rutas mediante la construcción de 62.2 Km. durante el sexenio 1982-1988. El sistema de autotransportes urbanos Ruta 100 incrementó su parque vehicular de 4 mil 456 unidades a 7 mil 136.
- La infraestructura hospitalaria se incrementó mediante obras de ampliación de los hospitales de Balbuena, La Villa, Xoco y los hospitales pediátricos de Peralvillo y Moztezuma.

Región Centro:

- Para apoyar la descentralización industrial del Valle de México y la de las propias entidades federativas, en el estado de México se impulsaron los parques de Toluca, Lerma, Atlacomulco y Jilotepec. En el estado de Hidalgo se instaló el Centro Minero Nacional y se realizó la ampliación de corredores y parques industriales. En Tlaxcala se promovió el establecimiento de los parques de Xiloxotla, Calpulalpan e Ixtlacuixtla, y en Morelos los de Cuautla y Cuernavaca.
- El fomento de la actividad productiva rural que se llevó a cabo, propició diversificar e incrementar la economía de los estados. En Morelos destaca la producción de flores para exportación y el centro reproductor de peces en Yautepec; en Hidalgo la granja de ciclo completo El Zambo para el cultivo de trucha arcoiris en Huasca de Ocampo y en Tlaxcala el centro acuícola de Atlangatepec.
- La intensificación del desarrollo rural integral propició la realización de obras de gran irrigación, en Hidalgo se realizaron los de Alfajayucan y Ajicaba; en Tlaxcala se tecnificaron superficies de temporal en Huamantla e Ixtlahuixtla; en el estado de México se prosiguen las obras de la presa de almacenamiento de Temascaltepec y el desarrollo de áreas de riego de Almoloya, Jocotitlán, Jilotepec y Zumpango; en Morelos se otorgó prioridad a los trabajos de las --

presas Tepehuaje y El Limón y en Hidalgo se continúan acciones de desarrollo agropecuario en la Huasteca.

- Una mayor integración regional se alentó mediante las obras en las carreteras Popocatecaltla-Nanacamilpa en Tlaxcala; la ampliación de las de Alpuyeca-Jojutla y Naucalpan-Toluca, la modernización de las autopistas México-Toluca y México-Pachuca. Se construyó además la doble vía férrea México-Querétaro, entró en operación el aeropuerto en Toluca y se construyó el de mediano alcance en Atlangatepec en Tlaxcala.
- Se amplió la infraestructura de salud mediante la construcción y equipamiento de más de 20 hospitales generales y de especialidades en los principales centros urbanos de la región centro. Destacan las obras en las unidades hospitalarias de Nezahualcóyotl, Ecatepec, Naucalpan, Toluca, San Juan del Río, Querétaro, Tepeji, Cuernavaca, Jojutla, Apizaco y Santa Ana Chiautempan.

Para mejorar las condiciones de vida y de trabajo en la capital de la República, será necesario continuar impulsando el desarrollo integral de los estados y las tareas de descentralización de la vida nacional. Por otra parte, enfrentar el deterioro de la calidad de vida de la población en la Ciudad de México, implicará reordenar las prioridades y alentar una mejor participación ciudadana en su solución.

La estrategia del Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro ha probado su validez. No obstante, su cumplimiento tendrá que atender crecientemente la demanda popular tanto en el Distrito Federal, como en cada uno de los seis estados del centro de México:

271.

Distrito Federal

La concentración de la población y de la actividad económica en el Valle de México ha propiciado desequilibrios y rezagos en la prestación de los servicios públicos. Existen fuertes problemas de seguridad pública, déficit de vivienda, insuficiencia en el suministro de agua potable, congestión del sistema de transporte colectivo, carencia de autobuses y un agudo problema de contaminación del aire.

El nuevo desarrollo de la ciudad de México, requerirá de la modernización de la infraestructura para mejorar la calidad de los servicios urbanos y ampliar su cobertura a las colonias populares. Igualmente debe evitarse el crecimiento desordenado de la capital, mediante la planeación y control de los usos del suelo. Por su magnitud, los problemas de la zona metropolitana sólo podrán superarse con un gobierno de la ciudad eficiente y moderno. Consecuentemente deberá fortalecerse la vida democrática de la ciudad de México.

Pero también será necesario poner en práctica una política de financiamiento que fortalezca los ingresos del gobierno capitalino. No obstante, todos estos esfuerzos resultarán insuficientes si no se continúa avanzando en el proceso de descentralización ya iniciado. Debe conciliarse el sano desarrollo de la capital con el impulso al crecimiento de otras regiones, para lograr mejores equi

Distrito Federal

La concentración de la población y de la actividad económica en el Valle de México ha propiciado desequilibrios y rezagos en la prestación de los servicios públicos. Existen fuertes problemas de seguridad pública, déficit de vivienda, insuficiencia en el suministro de agua potable, congestionamiento del sistema de transporte colectivo, carencia de autobuses y un agudo problema de contaminación del aire.

El nuevo desarrollo de la ciudad de México, requerirá de la modernización de la infraestructura para mejorar la calidad de los servicios urbanos y ampliar su cobertura a las colonias populares. Igualmente debe evitarse el crecimiento desordenado de la capital, mediante la planeación y control de los usos del suelo. Por su magnitud, los problemas de la zona metropolitana sólo podrán superarse con un gobierno de la ciudad eficiente y moderno. Consecuentemente deberá fortalecerse la vida democrática de la ciudad de México.

Pero también será necesario poner en práctica una política de financiamiento que fortalezca los ingresos del gobierno capitalino. No obstante, todos estos esfuerzos resultarán insuficientes si no se continúa avanzando en el proceso de descentralización ya iniciado. Debe conciliarse el sano desarrollo de la capital con el impulso al crecimiento de otras regiones, para lograr mejores equilibi

brios territoriales en el país.

En materia de seguridad pública se tendrán que aplicar soluciones radicales en tres frentes: la prevención y control de los delitos para la protección ciudadana, la procuración de justicia y la readaptación social.

Otra de las necesidades fundamentales de los habitantes de la capital de la República es el suministro de agua. Por ello, urge proporcionar una integración más adecuada de los sistemas hidráulicos del Distrito Federal y del estado de México. Asimismo hay que buscar nuevas fuentes de aprovisionamiento y mejorar la distribución del líquido, mediante la construcción del acueducto perimetral y la interconexión de redes. Pero también hay que emprender acciones enérgicas en el tratamiento de aguas residuales y cuidado en el manejo de las cuencas hidrológicas. Particularmente se requiere apoyar los trabajos de la planta de tratamiento de aguas negras en San Andrés Mixquic.

Para resolver el problema de las inundaciones en la ciudad de México, es preciso continuar la magna obra del drenaje profundo y semi profundo, así como las plantas de bombeo y redes primarias y secundarias. Interesa también concluir los interceptores en las zonas centro, oriente y sur, con lo cual se complementará la infraestructura de drenaje para la capital. En la zona metropolitana se requiere concluir igualmente las obras de entubamiento de los acue--

ductos, para evitar problemas de contaminación que afectan a los habitantes del norte y oriente de la ciudad de México.

A pesar del enorme esfuerzo realizado durante los últimos años para llevar a cabo un ambicioso programa de vivienda a escala nacional, con atención prioritaria a la ciudad de México, deben redoblar se las tareas que permitan la construcción de más y mejores viviendas, en congruencia con un estricto ordenamiento territorial, una mejor coordinación de acciones y con fórmulas inteligentes de financiamiento y recuperación de las inversiones. Ello implicará dar un firme apoyo a la autoconstrucción de viviendas, mantener las unidades ya construidas, rehabilitar el centro de la ciudad de México y los conjuntos de interés social, y fortalecer la construcción de unidades habitacionales que reubiquen a familias asentadas en ciudades perdidas. Asimismo deben ampliarse los mecanismos para alentar la construcción de viviendas en renta, reforzar los programas de conversión de vecindades y edificios de departamentos de alquiler al régimen de condominio y regularizar la tenencia de la tierra para uso habitacional.

En la capital de la República es prioritario contar con un sistema de transporte moderno y eficiente. En esta materia, habrá que avanzar rápidamente en la reorganización del transporte. Para ello es necesario incrementar las líneas del metro y del tren ligero en 10 kilómetros anuales. Con ese propósito deberán continuarse las obras en las líneas 7 sur, Barranca del Muerto-Ciudad Uni--

versitaria; la 4 sur, Santa Anita-Cafetales; la 9 poniente, Tacuba ya-Observatorio; las del metro ligero Santa Martha-Pantitlán y Santa Martha-Iztapalapa; y ampliar las líneas de trolebuses y autobuses.

Por otra parte, hay que continuar la búsqueda de nuevos combustibles y tecnologías para combatir la contaminación ambiental producida por los vehículos, implantar la verificación obligatoria de unidades privadas y de servicio público, así como evaluar las posibilidades de un programa de recambio de motores en los autobuses de transporte público.

Atacar el problema de la contaminación del medio ambiente implicará realizar esfuerzos simultáneos en varios frentes. Entre ellos - convertir el Cerro de la Estrella y Los Dinamos en parques nacionales. También precisará impulsar acciones firmes para conservar -- los bosques del Ajusco, y los lagos de Xochimilco y Texcoco, y establecer áreas verdes en la zona de Azcapotzalco. Habrá también - que inducir a los 500 establecimientos detectados que producen el 80 por ciento de la contaminación industrial, para que adopten tecnologías adecuadas que eviten la polución, o en algunos casos propiciar su traslado a zonas donde puedan aprovechar tanto la infraestructura como los incentivos institucionales que apoyen su mejor desarrollo. También hay que incrementar la eficacia en la recolección de basura. Por ello, deben continuarse utilizando técnicas - de relleno sanitario, aumentar el uso de contenedores para mejorar

el servicio de limpiar y construir nuevas estaciones de transferencia de basura en puntos estratégicos de la capital.

El abasto es una preocupación y una demanda social ampliamente reiterada. Enfrentarla implicará atender la centralización del abasto en la ciudad de México y la necesidad de fortalecer los sistemas de distribución y comercialización. La solución está en el fortalecimiento de centrales de abasto en los estados de la República, centros de acopio en los lugares de producción y eficiencia en los sistemas de transporte. En la zona metropolitana, tendrán que modernizarse y crear mercados en las colonias populares. La función de CONASUPO debe mantenerse y ampliarla, modernizando sus sistemas para que siga siendo la gran reguladora del mercado. Interesa también extender la red de lecherías de LICONSA en colonias populares, así como los programas de financiamiento para el pequeño y mediano comercio.

Como consecuencia de los sismos de 1985, la infraestructura hospitalaria sufrió daños importantes que disminuyeron su capacidad de atención. Por tanto, se hace imprescindible apoyar el programa de construcción de hospitales en proceso y, en particular, el Hospital Central de Urgencias de Vallejo. Igualmente resulta indispensable concluir el programa de integración de los servicios de salud entre el Departamento del Distrito Federal y la Secretaría de Salud.

En materia de educación se requerirá impulsar un programa de mantenimiento de los planteles de enseñanza y la ampliación de espacios educativos en las zonas conurbadas, y elevar la calidad del servicio. Para dar satisfacción a la necesidad de mayores espacios deportivos y de recreación, deben concluirse las ciudades deportivas en las delegaciones de Gustavo A. Madero y de Iztapalapa y fomentar la creación de parques para el esparcimiento familiar.

Logar mayor eficacia en las formas de gobierno para la ciudad de México, implicará avanzar en el perfeccionamiento de mecanismos -- que permitan servir mejor a la ciudadanía. Ello dará oportunidad de otorgar respuestas atinadas y poner en práctica los ajustes necesarios en la estructura y funcionamiento del gobierno de la ciudad. Una de las instancias que contribuirá al perfeccionamiento de las formas de gobierno de la ciudad, será la Asamblea de Representantes. Además deberá alentarse las formas de participación -- ciudadana existentes como los jefes de manzana, las juntas de vecinos y de residentes.

Hidalgo

En los próximos años el estado de Hidalgo deberá alentar un desarrollo más equilibrado entre las regiones, promover un crecimiento más armónico de sus principales actividades económicas y una más justa incorporación de las áreas rurales a los benefi---

cios del desarrollo. Igualmente requerirá atender los problemas - derivados de la rápida urbanización y reactivar la producción industrial para generar los empleos que demanda la población.

Con ese propósito en el campo habrá que incrementar la producción de alimentos y elevar el nivel de vida de los campesinos, que constituyen la mayoría de la población, mediante el aprovechamiento de las potencialidades agropecuarias del estado. Asimismo será prioritario concluir el proceso de regularización de la tenencia de la tierra y apoyar la ejecución de las resoluciones presidenciales -- que demandan los campesinos del Valle del Mezquital.

Impulsar el desarrollo integral de la Huasteca implicará, a partir de una mayor infraestructura, en especial la caminera, y con respecto a la vocación de sus suelos, fortalecer los programas que mejoren las técnicas de cultivo de granos básicos, apoyar la modernización de la producción cafetalera y citrícola, alentar la fruticultura, recuperar la productividad ganadera de especies mayores y fomentar la expansión de las menores.

En Tizayuca y Tulancingo, hay que impulsar la producción de forrajes para apoyar el desarrollo de las cuencas lecheras. En relación al patrimonio indígena del Valle del Mezquital, hay que cuidar la propiedad comunal y el desarrollo de las principales artesanías de la zona. Pero también debe profundizarse la coordinación de las - instituciones públicas para elevar el nivel de vida de las comuni-

dades indígenas. Interesa elevar la productividad de la agricultura y la ganadería, y mantener la infraestructura hidráulica y aumentar la superficie irrigada.

Para impulsar la diversificación y la productividad agrícola, debe apoyarse un intenso programa de construcción de bordos en las regiones de Zimapán, Huichapan, Ixmiquilpan, Pachuca, Tulancingo y Apan. Ampliar la superficie de riego en el estado, requerirá continuar los proyectos de gran irrigación del Canal de Alfajayucan, Canal de Ajacuba, Presa El Salto, Unidad Tepatepec, Presa El Llano de Mixquiapan, Presa Potrerillos y Presa Flores.

Promover un sólido desarrollo social en la Sierra de Jacala, la parte baja de la Huasteca y en la zona de Tenango hasta Huehuetla, exigirá convertirlas en ejes integradores de localidades vecinas para acercar los servicios públicos indispensables, que les permitan superar los rezagos y mejorar sus niveles de vida.

Crear nuevas alternativas de empleo en el medio rural, implicará impulsar las agroindustrias y las industrias rurales, como las de mármol y cantera en Ixmiquilpan y Huichapan. Debe aprovecharse también las potencialidades de los minerales no metálicos y otros productos susceptibles de industrializarse, como el caolín en la zona de Tenango.

En el estado se realizan grandes esfuerzos para diversificar sus

actividades productivas. Por ello habrá que mantener la importante producción acuícola de especies de escama con asistencia técnica y créditos.

Hidalgo seguirá cumpliendo un importante papel en los procesos de descentralización y desconcentración industrial y de servicios del Valle de México. Por ello interesa recuperar el dinamismo industrial, así como para dar certidumbre a las nuevas generaciones que demandan ocupación. El crecimiento de la industria tendrá que orientarse hacia las ramas que no sean consumidoras de agua ni contaminen. Consecuentemente será necesario completar la infraestructura actual, con la terminación del parque industrial de la Reforma y la construcción de otros en diversos puntos estratégicos del estado.

Fortalecer las actividades económicas y comerciales del estado -- significará modernizar y ampliar las vías férreas de Tula-Pachuca-Apizaco, México-Pachuca y Tizayuca-Emiliano Zapata, así como la reconstrucción de las estaciones ferroviarias de Pachuca, Tizayuca, Tulancingo y Emiliano Zapata. Habrá que avanzar también en la ejecución de un programa de telefonía rural de gran alcance, para vincular mejor a las pequeñas localidades dispersas.

Por otra parte se precisa atender los graves problemas de contaminación y deterioro ambiental que padecen, y que se ha acentuado en Pachuca, Tula y Tulancingo. La preservación del medio ambiente y

el cuidado de la ecología, es una prioridad a la que debe darse - atención permanente. Habrá también que enfrentar el problema de escasez de agua en las colonias populares de las ciudades medias, especialmente en Tizayuca, Tulancingo, Actopan, Zimapán, Huichapan, Tula, Ixmiquilpan, Huejutla y en los barrios altos de Pachuca. En educación, el reto es ampliar la cobertura de los servicios, mediante la construcción de más y mejores espacios para consolidar el nivel de educación primaria y, muy especial, para abatir el analfabetismo que en Hidalgo tiene índices muy elevados.

Estado de México

El estado de México se distingue por el rápido crecimiento de las actividades productivas. Sin embargo, la elevada migración hacia el estado durante las últimas décadas, ha dificultado que la riqueza generada se traduzca en un mejoramiento permanente de la calidad de vida de la población. La concentración económica y demográfica en los municipios vecinos a la ciudad de México, ha provocado desequilibrios regionales y sociales, que deben enfrentarse. El reto del estado de México, consistirá en ordenar su crecimiento para encontrar mejores equilibrios y permitir que el bienestar y los beneficios del desarrollo, se extiendan más equitativamente a los habitantes del campo y la ciudad.

Por ello, interesa fundamentalmente enfrentar los fenómenos que -

provocan la migración hacia el Valle de México y, de manera paralela, resolver las necesidades de servicios públicos y de reordenamiento urbano, especialmente de los municipios conurbados.

Detener la migración hacia el Valle de México es una tarea urgente. Atacar sus raíces representará crear en los estados expulsores - de mano de obra, condiciones adecuadas de empleo e ingreso que -- arraigen a la población en sus lugares de origen. El desarrollo_ de los estados vecinos y el reforzamiento de las ciudades interme_ dias, es también indispensable para frenar los flujos migrato--- rios. Igualmente hay que apoyar el fortalecimiento de las ciuda- des medias del estado como Atlacomulco, Jilotepec, Tejupilco y Va_ lle de Bravo, y de localidades integradoras de servicios, para -- convertirlas en puntos de atracción alternativos a los municipios conurbados.

Particular atención demanda el problema del agua. El propósito - debe ser incrementar el abastecimiento y cubrir satisfactoriame_ te la demanda de los centros urbanos y del medio rural, cuidando_ que la explotación de los mantos acuíferos sea racional para evi- tar su agotamiento. Con el sector empresarial deben promoverse - acciones para propiciar su manejo eficiente, procurando que la in_ dustria instale un mayor número de sistemas de tratamiento de - - aguas residuales para incrementar la utilización de aguas recicla_ das.

La modernización de los medios de transporte y de sus tarifas es inaplazable. Particularmente tendrá que reforzarse la articulación -- de los sistemas de transporte colectivo de la ciudad de México, - con los que operan en los municipios conurbados del estado de México.

El reordenamiento urbano y una mejor prestación de servicios - públicos, exige dar solución efectiva a los problemas de tenencia de la tierra en los asentamientos irregulares donde habitan miles de familias, así como la creación de reservas territoriales necesarias que permitan un crecimiento urbano más ordenado. Será fundamental reforzar los programas de vivienda, agua potable, electricidad, escuelas, drenaje y pavimentación en las zonas urbanas, donde se concentra el 80% de los mexiquenses. Atención especial requerirán los 17 municipios con mayores rezagos, entre - - ellos Nezahualcóyotl, Chimalhuacán y Chalco.

En materia de contaminación será necesario apoyar un programa que atienda el entubamiento y desazolve del canal de desague que atraviesa el Valle Cuautitlán-Texcoco, y emprender las acciones que - reduzcan la contaminación del aire causada por la termoeléctrica y la planta de asfalto localizadas en este municipio.

Además de proteger la planta productiva mexiquense, generadora de un importante número de empleos, habrá que fortalecerla mediante el establecimiento y consolidación de industrias orientadas a la

exportación, particularmente en los corredores Toluca-Lerma, Atlacomulco y en el Valle Cuautitlán-Texcoco. Asimismo, deberá profundizarse la industrialización mediante la incorporación de tecnologías avanzadas como la electrónica y la biotecnología. Interesa también impulsar la microindustria, como alternativa de empleo para la población de municipios como Nezahualcóyotl, Ecatepec y Zumpango.

El esfuerzo realizado en el campo ha permitido alcanzar una alta productividad en el cultivo de maíz. Por ello habrá que reforzar los programas de tecnificación agrícola y el programa estatal de construcción de bordos en las zonas temporaleras, para mantener los altos rendimientos de ese cultivo. Por otra parte, estimular la diversificación agrícola significará alentar la producción de hortalizas en el norte del estado, la floricultura en Ixtapan de la Sal y Tenancingo y la fruticultura en Tejupilco y Coatepec Harinas, actividades que pueden sustentar la creación de agroindustrias.

De importancia estratégica para la actividad agropecuaria de la región y vital para restablecer el equilibrio ecológico en una amplia zona de influencia, será concluir los trabajos del proyecto de regeneración de la laguna de Zumpango. Este proyecto, junto con la regeneración del Lago Texcoco, permitirán recuperar en gran medida el sistema lacustre del Valle de México.

El turismo es una actividad que requiere fortalecerse. Sus zonas arqueológicas, bosques, lagunas y poblaciones de gran tradición cultural, se han convertido en lugares de recreación para los habitantes del Valle de México. Hay que consolidar el esfuerzo realizado porque el turismo constituye una importante fuente de ocupación y de captación de ingresos para el estado.

Morelos

El futuro crecimiento de Morelos tendrá que sustentarse en la modernización de sus actividades agropecuarias; la profundización del proceso de industrialización y la actividad turística; la consolidación del desarrollo urbano de sus principales ciudades y el mejoramiento de los servicios sociales en las comunidades rurales.

En el campo morelense se tendrá que intensificar el programa de regularización de la tenencia de la tierra, y propiciar que las mejores tierras de Morelos se destinan a la producción de bienes de consumo básico y no para fraccionamientos. Deben ponerse también en funcionamiento las presas ya terminadas, de Carros y Cayahuacán y apoyar los programas estatales de electrificación de pozos y revestimiento de canales. Además, para apoyar la agricultura de temporal habrá que intensificar los programas de despiendre y subsoleo.

Con el propósito de consolidar la diversificación agropecuaria de ben mantenerse los estímulos al programa de flores, la producción y transformación de arroz, y dar prioridad al desarrollo de la ga nadería intensiva aprovechando excedentes de caña y los esquilmos de los ingenios. Deberá igualmente, acelerarse el funcionamiento de obras ya concluidas, como establos lecheros y granjas porcinas y avícolas.

Para apoyar la consolidación industrial, tendrán que impulsarse - los proyectos de los corredores de Yautepec-Cuautla y Tetecala-Miacatlán, para propiciar el desarrollo de esas regiones y la des centralización de la industria de la zona conurbada de Cuernava-- ca. Asimismo deberá evaluarse la viabilidad de crear un parque - de alta tecnología en el estado, que tendría como sustento los es tudios y personal calificado de los importantes centros de inves- tiguación asentados en el estado.

La gran tradición e importancia que tiene el turismo, tendrá que fortalecerse, cuidando mantener los equilibrios con otras actividades, en especial en lo que se refiere al uso del suelo.

El estado tiene una amplia red carretera que cubre toda la enti-- dad. Sin embargo, hay que fortalecer su mantenimiento y construir nuevos tramos con los servicios indispensables para la protección de los usuarios. En materia de comunicaciones, es prioritario -- promover la telefonía rural, que presenta serias carencias.

Existen en el estado desequilibrios urbanos en sus principales -- ciudades, ocasionados por el notable crecimiento poblacional, superior al promedio nacional. Para avanzar en este sentido, es -- también prioritario la planeación urbana en las áreas de Cuernavaca-Jiutepec-Temixco-Emiliano Zapata, Jojutla-Zacatepec-Tlaquilte-nango y Yautepec-Cuautla. Paralelamente será necesario la regula-rización de predios y la creación de reservas territoriales, para encauzar su crecimiento.

Atender las necesidades de agua potable requerirá ampliar y moder-nizar las redes de agua potable en Cuernavaca, Cuautla y Jojutla, así como el sistema de captación y distribución en Yautepec. Igual-mente interesa concluir el drenaje de la ciudad de Cuautla, la am-pliación del de Cuernavaca y la construcción del de Jojutla, pro-curando que cuenten con plantas de tratamiento de aguas residua-les. En las áreas rurales, hay que apoyar la construcción de sis-temas integrales.

En el estado es urgente mejorar el transporte urbano y suburbano. Cuernavaca exige un programa de modernización de vialidades y de-transporte público, para agilizar el tráfico vehicular y que la -población cuente con un servicio digno y eficiente. También ha-brá que crear rellenos sanitarios en los principales centros urba-nos que eviten la contaminación de áreas verdes, cuencas y aguas- subterráneas.

En lo referente a los servicios de salud, deben continuarse y terminar los hospitales de Cuernavaca y Jojutla. En materia educativa, debe darse atención a los programas de capacitación para el trabajo y a los estudios tecnológicos, que permitan a los jóvenes incorporarse a la dinámica económica del estado.

Especial atención requiere la protección de los recursos naturales de Morelos. Entre ellos, los recursos forestales del estado, que han sido objeto de una tala inmoderada e irracional; así como el saneamiento del río Apatlaco y la conservación de las lagunas de Zempoala.

Puebla

En Puebla se ha construido una importante base productiva que será necesario ampliar para dar solución a los nuevos desafíos. En el estado, la estrategia de desarrollo debe partir de la modernización del sector rural, la consolidación de la industria y la expansión de la actividad turística y del comercio, así como de un crecimiento regional equilibrado y la atención a los rezagos sociales en el campo y en las áreas urbanas.

Para ello, el principal reto a superar es el atraso del sector agropecuario. En consecuencia, interesa promover la introducción de tecnologías para aumentar la productividad agrícola y pecuaria

y hacer un mejor uso de los suelos, apoyando la instalación de -- agroindustrias para que los campesinos puedan pasar de la producción primaria a la transformación. El desarrollo rural implicará también continuar con la construcción de las presas de almacenamiento en San Juan de Dios, del municipio de Tehuiztingo, El Rodeo, en Ahuatlán y la de Ixcamilpa de Guerrero. Asimismo deberá impulsarse un programa estatal de perforación de pozos, revestimiento de canales para riego y construcción de bordos, principalmente en la mixteca y en el centro del estado.

Igualmente habrá que continuar la modernización del ingenio de -- Atencingo y aumentar su eficiencia. En Puebla será importante im pulsar las industrias rurales en áreas ejidales, principalmente de mármol y ónix.

La modernización rural, debe partir del reconocimiento de la diversidad de recursos y regiones. En el Norte de Puebla hay que vencer la marginación existente en los grupos serranos. Elevar el nivel de vida e impulsar las actividades productivas en las comunidades étnicas, deberá llevarse a cabo con profundo respeto a su cultura. En la mixteca, al sur del estado, hay que luchar frontalmente para romper los círculos de pobreza y atraso rural, manifiestos en los altos índices de analfabetismo, insalubridad y desarraigo de la población.

El estado ha alcanzado un alto nivel de industrialización. Para

mantener el dinamismo de la actividad lograda en las últimas décadas, Puebla debe aprovechar las oportunidades del mercado exterior y su estratégica ubicación geográfica como uno de los ejes para la relocalización de la actividad económica del Valle de México y puerta de entrada a los mercados del Golfo y Sureste. Pero también es necesario descentralizar la actividad industrial fuera de la ciudad de Puebla. Para ello deberán fortalecerse las ciudades medias como Tehuacán, Atlixco e Izúcar de Matamoros y aprovechar el dinamismo del corredor de San Martín-Tejmelucan.

Un renovado impulso al turismo deberá sustentarse en los diversos atractivos naturales del estado, el importante patrimonio cultural representado por sus monumentos coloniales y la zona arqueológica de Cholula, así como la existencia de aguas termales en Tehuacán. Las variadas festividades y la producción artesanal, son otros de los atractivos del estado. Además debe aprovecharse que Puebla es el paso obligado hacia el Golfo de México.

En los próximos años se tiene que avanzar en una adecuada integración del sistema de enlaces del estado, dando prioridad a la zona serrana y la mixteca. Con ese propósito deberá terminarse la carretera interserrana. También será necesario avanzar en la modernización de las carreteras Izúcar-Ixcaquixtla-Tehuacán; Atlixco-Izúcar; Izúcar-Cuautla y Puebla-Orizaba.

La expansión de la actividad industrial y de las zonas urbanas del

estado, particularmente la ciudad de Puebla, ha generado problemas de equipamiento urbano y de los servicios municipales. En este -- sentido, urge solucionar el problema de abastecimiento de agua potable para la ciudad de Puebla mediante la realización del Acueducto Moctezuma, así como la rehabilitación y ampliación de la red de distribución.

En materia educativa es impostergable abatir la alta tasa de anal-fabetismo. También habrá que asegurar la atención a la demanda de los servicios de enseñanza básica, actualmente concentradas en las ciudades, principalmente en la capital. Este esfuerzo exigirá - - construir más de cuatro mil espacios educativos en el estado, además de impulsar un programa de mantenimiento de los planteles escolares.

En Puebla se están dando los pasos para consolidar el sistema es--tatal de salud y continuar con el proceso de descentralización de los servicios, para ampliar y mejorar la atención médica, princi--palmente a la población abierta y a las áreas rurales. Sin embar--go, habrá que trabajar a fondo para abatir los índices de mortali--dad y desnutrición infantil que se presentan en el campo.

Aumentar la cobertura y mejorar el servicio hospitalario, implica--rá terminar y equipar el Hospital General de Puebla; continuar la construcción y equipamiento del Hospital General de Tehuacán; con--cluir el Hospital de Traumatología y Ortopedia, el de Especialida--

des Médicas y la unidad médica familiar Las Margaritas, en la ciudad de Puebla.

Querétaro

El gran reto para Querétaro es lograr un mejor aprovechamiento del desarrollo industrial. Simultáneamente hay que atender las demandas que ha generado el acelerado crecimiento urbano y fortalecer todas las actividades productivas en el campo. La meta debe ser elevar el bienestar y la calidad de vida del pueblo queretano.

En Querétaro es prioritario consolidar la infraestructura que respalda el crecimiento industrial. Por eso, debe continuarse con la construcción del corredor industrial San Juan del Río-Querétaro-Escobedo-El Marquez; apoyar con especial énfasis la pequeña y mediana empresa y localizar otros lugares aptos, que permitan seguir impulsando el desarrollo industrial.

En el estado será necesario rescatar las actividades agropecuarias, sobre todo las destinadas a producir alimentos. También, a través de la modernización agroindustrial debe buscarse dar valor agregado a los productos del campo, así como ampliar la frontera agrícola, mediante la ejecución de nuevos proyectos de riego, que permitirán incorporar al cultivo aproximadamente 30 000 nuevas hectáreas.

Habrá que seguir impulsando la ganadería intensiva, el mejoramiento genético y la infraestructura, con el doble propósito de liberar tierras para el cultivo de básicos y elevar la productividad - para atender la demanda de carne y leche, por medio del aprovechamiento del potencial de esquilmos y otros subproductos del campo. - El reto para la ganadería queretana consiste en recuperar la capacidad productiva de sus cuencas lecheras.

Para fomentar el crecimiento del turismo en la entidad, debe aprovecharse el amplio potencial de su corredor turístico Querétaro-San Juan del Río-Tequisquiapan.

En lo referente a la planeación urbana y el equipamiento de los -- servicios básicos se requerirá ordenar el crecimiento de las ciudades de Querétaro, San Juan del Río, Corregidora y El Marquez, donde se concentra el 60% de la población. Para abastecer de agua potable al medio urbano y rural, convendrá estudiar el potencial hidráulico de Amealco y San José Buenaventura. Asimismo, habrá que concluir el sistema de drenaje pluvial de la ciudad de Querétaro - para evitar nuevas inundaciones, así como regenerar y acondicionar las áreas verdes de los Alcanfores, para convertirlo en el principal centro de recreación familiar de la ciudad capital.

Continuar el desarrollo de Sanfandila es una alternativa al crecimiento urbano de Querétaro, ya que servirá también como respaldo - a la descentralización de la zona metropolitana de la ciudad de M 

xico. Por otra parte, urge realizar las obras complementarias para la operación de la planta de tratamiento de aguas negras en San Juan del Río.

El desarrollo de la región serrana es un imperativo social. Se requerirá para ello fortalecer la educación, los centros de salud, la vivienda campesina y el abasto; así como los deficientes servicios de correo, telégrafos y reforzar la telefonía rural. Particular impulso debe darse a las actividades productivas.

Las comunicaciones y los transportes constituyen factores determinantes en el proceso de modernización del aparato productivo y distributivo. Con ese propósito se requerirá concluir la carretera Querétaro-Irapuato y la vía doble de Ferrocarril de México-Querétaro. Igualmente es indispensable continuar con la construcción de la red alimentadora, dando prioridad a la realización de los ejes interregionales que vinculen a las zonas productivas de cada región, apoyándolas con caminos de penetración y un eficiente mecanismo de mantenimiento y conservación.

En materia educativa resulta inaplazable atender el desafío que representa el analfabetismo, así como orientar preferentemente las acciones al mantenimiento y conservación de la infraestructura existente.

Apoyar el desarrollo social y conservar la cultura y las tradicio-

nes de las comunidades otomíes de Tolimán y Amealco, significará - construir escuelas bilingües, biculturales, con maestros bilingües y libros de texto bilingües.

Tlaxcala

Tlaxcala ha logrado transformarse en las últimas décadas. No obstante lo agreste de la tierra y las difíciles condiciones climáticas, su economía se ha diversificado y ha logrado una adecuada integración regional. Tlaxcala transita asimismo el proceso industrial y está consolidando el desarrollo agropecuario.

Las actividades agropecuarias exigen ahora apoyos mejor dirigidos, para que los campesinos de Tlaxcala sigan produciendo los alimentos que necesita la población. Ello deberá traducirse en mejor -- organización para la producción y adecuados sistemas de apoyo financiero, así como rehabilitar los suelos agrícolas, los pozos del estado y el distrito de riego 056, y evitar el agotamiento de los _ mantos acuíferos por la excesiva extracción de agua para el Valle _ de México.

Hay que atender también los problemas de erosión y tecnificación - que reducen las posibilidades de desarrollo del campo especialmente en los municipios de Tlaxco, Apizaco, Xalostoc, Calpulalpan, -- Mariano Arista, Lázaro Cárdenas, Atlangatepec, Etna, Españita y la

región de la Malinche. Además será necesario eslabonar la producción del campo en cadenas agroindustriales con procesos de transformación. Por ello tendrá que promoverse la agroindustria. En este sentido urge construir molinos de trigo para producir harina en el propio estado, y consolidar el proyecto agroindustrial de Teomititla, a fin de incrementar la producción avícola y pecuaria del estado.

El ritmo de crecimiento de la industria debe sostenerse, porque es una alternativa necesaria para garantizar empleos permanentes y bien remunerados. Para reforzar este proceso, habrá que apoyar la infraestructura básica con la consolidación de los parques industriales de Panzacola, Ixtlahuixtla, La Malinche y Apizaco, así como consolidar los servicios básicos del parque industrial de Xilochotla y fomentar el uso pleno de la ciudad industrial de Xicoténcatl.

El desarrollo social deberá consolidarse, fundamentalmente en materia de educación y salud. Debe cuidarse y mantenerse la infraestructura que ya tiene y dar mayor énfasis a los aspectos cualitativos en esas áreas. El propósito tendrá que centrarse en el incremento de la eficiencia terminal y en la vinculación decidida de la educación con las perspectivas de desarrollo del estado.

La desnutrición crónica y aguda sitúa a Tlaxcala entre los primeros lugares del país. Cambiar esta situación implicará fortalecer

el sector salud a través de la descentralización y exigir una mayor calidad en el otorgamiento de los servicios.

Respecto a la preservación del medio ambiente, hay que restaurar el equilibrio ecológico de Tlaxcala. Ello implicará entre otras acciones rehabilitar la Malinche, principal núcleo ecológico de la región. Asimismo, por su importancia como centro ferroviario, habrá que rehabilitar y modernizar las instalaciones de Apizaco, y construir el paso a desnivel de la vía en el cruce de la carretera Apizaco-Tlaxco.

1.5 Programa de Desarrollo Regional de las Zonas Áridas.

Con la instrumentación y ejecución del Programa, se brindó particular atención a espacios del territorio nacional que se caracterizan por una dotación limitada de recursos y la existencia de rezagos e inequidades sociales. Para continuar incorporándolas al desarrollo del país y mejorar el nivel de vida de su población, implicó otorgar prioridad a la realización de obras hidráulicas para usos agrícolas y urbanos, a la diversificación y tecnificación de las actividades productivas y a las acciones de desarrollo. Para dar cumplimiento a ese lineamiento estratégico se llevaron a cabo obras y acciones, entre las que se distinguen: 10/

- Las que propiciaron mejorar el uso y aprovechamiento del agua. Para ello se fortaleció y amplió la infraestructura-hidráulica mediante la realización de las obras en las presas La Trinidad, Duraznillo, Guadalupe de Alamitos y Cuauhtla, en Coahuila; El Aguajito, en Chihuahua; Villa Hermosa, El Baluarte, Canoas, Agua Puerca, Los Naranjos, La Catedral y Francisco Primo de Verdad, en Durango; La Golondrina y La Muñeca, en San Luis Potosí y Malpaso, La Villita, Las Agujas, Huisquileo, Florencia y Calerilla, en Zacatecas. Se amplió y rehabilitó la infraestructura en los distritos de riego Palestina, en Coahuila; Delicias, Bajo Río Conchos, La Boquilla y Valle de Juárez en Chihuahua; Río Florido y Santiago Bayácora en Durango; Vaquerías en Nuevo León; así como los sistemas Río Verde, San Cito y la Media Luna, en San Luis Potosí.
- El aprovechamiento de los recursos mineros y la modernización de la actividad, se prosiguieron mediante los trabajos de la Carboeléctrica de Nava, Coahuila y de la planta termoeléctrica de ciclo combinado en Villa de Juárez, Durango. Se adquirieron también tres plantas laminadoras de mármol para apoyar a miembros del sector social en Durango.
- La vinculación de áreas urbanas y rurales se intensificó mediante las obras realizadas en las carreteras Chihuahua-Cuauhtémoc, Chihuahua-Parral, Chihuahua-Delicias, Chihuahua-Cd. Juárez, Monterrey-Cadereyta, Anáhuac-Colombia, Monterrey-Nuevo Laredo, Durango-Guadalajara, Zacatecas-Guadalajara-V. Rosales y González Ortega-Sombrerete. En cuanto a caminos rurales sobresalen los de San Vicente en Ocampo, San Felipe-Santa María de la Paz y la Escalera-San Juan de Guadalupe en Durango; Tierra Nueva-Lobos-Camarón en San Luis Potosí y Huejuquilla-San Juan Capistrano y Tlaltenango-Jalpa en Zacatecas. Se pusieron en operación los nuevos aeropuertos en Aguascalientes y San Luis Potosí; se remodelaron los de Saltillo, Torreón y Chihuahua; se realizaron obras de mantenimiento en el aeropuerto internacional de Monterrey y, de ampliación y equipamiento en el aeropuerto Leonardo C. Ruíz en Zacatecas.
- En materia de infraestructura urbana y servicios básicos destacan las obras de construcción y rehabilitación de sistemas de agua potable y alcantarillado. Destacan los acueductos Agua Nueva-Saltillo, El Sauz-Chihuahua y Limares-Monterrey; la construcción en Aguascalientes del canal interceptor; el colector marginal del Río San Pedro, los sistemas de agua potable y drenaje en Torreón y el colector Bolívar en Sabinas, Coahuila; el colector Canelas y la instrumentación del Programa Agua para todos, en Durango.
- Se fortaleció la infraestructura de acopio y almacenamiento

con la terminación de almacenes regionales en Acuña, Arteaga, San Pedro y Saltillo, en Coahuila; Gómez Palacio, Durango, en Durango y en Zacatecas se establecieron bodegas regionales en diversos municipios.

- Para mejorar y ampliar los servicios de salud destaca la terminación de los Hospitales Generales de San Pedro y Nueva Rosita, en Coahuila; los Hospitales Generales de Gómez Palacio y Santiago Papasquiara, en Durango; el Hospital Metropolitano, el Infantil, el de Maternidad, el Félix U. Gómez, el Psiquiátrico de Monterrey, en Nuevo León y en San Luis Potosí los Hospitales Generales de Río Verde y Ciudad Valles. En el estado de Chihuahua se puso en operación el Hospital regional y se apoyó la construcción de la clínica de especialidades en Parral.

No obstante los avances, persisten los desequilibrios económicos y sociales en los estados donde se localizan las zonas áridas del país. En el futuro tendrán que continuar enfrentándose y, simultáneamente, habrá que apoyar junto a esos espacios el rápido crecimiento de centros de producción regional que ya están emergiendo.

La reordenación de prioridades y la concentración de acciones y esfuerzos de inversión son indispensables, como resultado de la experiencia en la ejecución del Programa de Desarrollo de las Zonas Áridas. Para lograr ese propósito habrá que atender los requerimientos más sentidos de la población de los estados de Aguascalientes, Durango, San Luis Potosí y Zacatecas; los correspondientes a Coahuila y Nuevo León se incorporaron en la parte relativa al Programa de Desarrollo de la Frontera Norte: 11/

Aguascalientes

En Aguascalientes el futuro crecimiento económico deberá sustentarse en la consolidación de su desarrollo industrial; la modernización y diversificación de las actividades agropecuarias; y en una política más racional en materia de abastecimiento y uso del agua, tanto para la agricultura, como la industria y el consumo doméstico. Al mismo tiempo habrá que revertir la excesiva concentración en la capital del estado; impulsar la dotación de viviendas y servicios urbanos; fortalecer a las ciudades medias; y mejorar los servicios de educación y salud.

El fenómeno de la migración campo-ciudad debe enfrentarse con mayores apoyos al campo. En este sector hay que apoyar la agricultura de temporal en los Valles de Aguascalientes, El Llano, Calvillo y San José de Gracia, para elevar los rendimientos de maíz y frijol. El Rincón de Romos, deberá darse atención al abatimiento de los mantos acuíferos y la necesidad de ampliar la infraestructura para riego. Paralelamente será conveniente evaluar los cambios en el patrón de cultivos para fomentar los menos intensivos en uso de agua y cuidar que sean compatibles con la vocación del suelo.

Ampliar las oportunidades de empleo en el campo significará impulsar la agroindustria. Por ello debe propiciarse el procesamiento de la creciente producción hortofrutícola del estado. Por otra parte, impulsar la ganadería representará mejorar los servicios de

asistencia técnica, estimular industrialización de los productos pecuarios y consolidar la cuenca lechera en marcha, así como el mejoramiento genético de los hatos.

El crecimiento de la planta industrial de Aguascalientes en los últimos diez años, ha sido impresionante. Consolidarla implicará -- promover su descentralización y apoyar la creación de pequeñas y medianas industrias, sobre todo aquellas que fortalezcan al sector social. También debe aprovecharse mejor la infraestructura urbano-industrial existente, estimulando la ocupación del corredor industrial aledaño y la capital del estado, y auspiciar el establecimiento de industrias en Jesús María, Pavellón de Arteaga, Rincón de Romos y Cosío, que tienen infraestructura disponible, así como concluir el parque industrial del valle de Aguascalientes.

El explosivo crecimiento de la ciudad de Aguascalientes ha incrementado las demandas de agua potable, eicienda, dotación de servicios urbanos y el combate a una contaminación creciente que tendrán que atenderse. Además, habrá que modernizar la red de distribución de agua en la capital del estado. Asimismo se requerirá poner en marcha un ambicioso programa de vivienda en todo el estado, y, particularmente, dotar de equipamiento urbano al fraccionamiento Ojo Caliente. Igualmente deben fortalecerse las ciudades medias de la entidad, mediante la atención a los proyectos de vivienda y de equipamiento urbano, sobre todo los que ya están en ejecución -- como en Jesús María, Pabellón de Arteaga y Rincón de Romos, y pro-

mover el ordenamiento urbano de Calvillo.

En materia educativa, es indispensable dar especial atención a la mejoría en la calidad de la enseñanza y a su adecuada vinculación con las actividades productivas del estado.

Para evitar la contaminación, deberán concluirse las obras de regeneración del Río San Pedro, el colector y las plantas de tratamiento de aguas negras. Se requerirá también dotar de equipamiento urbano e intensificar la reestructuración ecológica en Jesús María, Pabellón de Arteaga, Calvillo y Rincón de Romos.

Durango

Durango ha iniciado una nueva etapa de su desarrollo. Con renovados esfuerzos sus habitantes pueden lograr un mejor aprovechamiento de sus riquezas forestal, minera y de su potencial agropecuario e industrial para consolidar una economía diversificada. Para ello, en los próximos años tendrá que avanzar hacia un desarrollo equilibrado entre sus regiones, que garantice una distribución más justa y equitativa de los beneficios del crecimiento. Asimismo de berá promoverse la modernización de las actividades del campo y la minería, impulsar la industrialización, fortalecer las vías de comunicación al interior del estado y con el resto del país, y propi ciar el desarrollo urbano equilibrado de las principales ciudades de Durango.

En la modernización del campo es fundamental lograr un uso más eficiente del agua, mediante el cambio gradual en el patrón de cultivos, el fortalecimiento de la infraestructura hidráulica y una mayor responsabilidad de los productores en el manejo del recurso. - En la Comarca Lagunera por los problemas de sobreexplotación de -- los mantos acuíferos, debe darse mayor énfasis a la sustitución de cultivos forrajeros por algunos que utilicen menos agua, como frutales y hortalizas. En la ampliación de las zonas de riego del estado, hay que dar prioridad a la terminación de las presas de Santiago Bayacora, Los Naranjos, Agua Puerca, Santa Librada y la Primo Verdad. En el caso de la presa San Luis del Cordero, su realización requerirá de la concertación de esfuerzos.

Respecto a las zonas temporaleras, es necesario apoyarlas con mayor asistencia técnica, programas crediticios y estímulos para - incrementar la producción de frijol y maíz.

Durango cuenta con una enorme riqueza forestal, cuya explotación - ha sido un importante sustento de su economía. Pero aún no se llega al máximo aprovechamiento de este recurso y los beneficios no - siempre se han traducido en bienestar para sus proveedores. En -- los próximos años se requerirá ampliar las acciones para avanzar_ en el aprovechamiento industrial de los recursos silvícolas. Su - explotación integral deberá constituirse en detonador de otras actividades económicas, y contribuir con ello a la preservación de - esta riqueza.

La ganadería de Durango, concentrada en la Comarca Lagunera; es un importante sostén de la economía estatal y regional. Se distingue, además, por su relevante contribución al abasto nacional de leche y carne. Para fortalecer la capacidad productiva del sector, habrá que emprender acciones encaminadas a elevar la calidad genética de sus hatos, mejorar las formas de producción y comercialización; y encontrar alternativas para la alimentación del ganado, mediante el aprovechamiento de esquilmos y forrajes secos, cuya producción local no implique un alto consumo de agua.

Agualmente habrá que alentar la ejecución de acciones tendentes a apoyar la producción piscícola. Con este propósito deberá concluirse el criadero de truchas ubicado en La Victoria, que dará un gran impulso al programa acuícola del estado.

Durango destaca por su producción de oro, plata y plomo. Cuenta también con un alto potencial de minerales no metálicos como mármol, bentonita, barita y caolín. Un mayor aprovechamiento de estos recursos, implicará promover el establecimiento de nuevas plantas de beneficio. Además, la organización de los campesinos marmoleros ha mostrado un camino con amplias perspectivas. Esta experiencia muestra que la diversificación productiva en el campo es una realidad. Con base en ella, deberá propiciarse que los campesinos de Felipe Angeles, en Francisco I. Madero, aprovechen los yacimientos de mármol existentes en sus localidades.

El avance industrial debe ser ordenado, vigilando que el establecimiento de las empresas no demanden volúmenes excesivos de agua o generen problemas de contaminación. El proceso industrial debe propiciar también mejores equilibrios regionales, evitando su concentración e impulsando el desarrollo de la pequeña y mediana industria. Incrementar la infraestructura industrial duranguense, implicará consolidar el parque industrial de Gómez Palacio. Igualmente será importante que Durango recobre su presencia en la industria cinematográfica, para aprovechar la importante infraestructura instalada.

Es prioritario fortalecer la integración del estado con los mercados vecinos. Ello significará impulsar los enlaces carreteros que comuniquen a Durango con el Pacífico, para dar salida a las exportaciones estatales. Por su parte, la comunicación entre las regiones del estado, se reforzará mediante la terminación de las carreteras Los Herrera-Topia-Canelas y Santo Domingo-Cebollas y la modernización de los enlaces de Gómez Palacio con Cuencamé y Bermejillo. Atención especial debe otorgarse a la construcción de los caminos El Riyito-El Yerbaniz y Coyotes-San Miguel de Cruces, que facilita el acceso a las zonas mineras y forestales del estado.

En las ciudades de Durango, Gómez Palacio y Lerdo, la concentración de población ha originado una mayor demanda de los servicios urbanos básicos. Interesa básicamente avanzar en el equipamiento urbano con obras de pavimentación de calles, construcción de libramien

tos periféricos, ampliación de las redes de energía eléctrica y el mejoramiento del servicio de transporte urbano, así como la regularización de la tenencia de la tierra.

En la ciudad de Durango, se requerirá reforzar las acciones del Programa Agua Para Todos, ampliando la red de distribución de agua y el sistema de drenaje. Debe atenderse también el problema del arsenicismo en el agua que enfrentan los habitantes de la zona conurbada de Gómez Palacio y Lerdo, e introducir nuevas redes de agua potable y de drenaje, que beneficien principalmente a las colonias populares. Para evitar la excesiva concentración poblacional en estas ciudades y lograr mejores equilibrios regionales, habrá que fortalecer las poblaciones de El Salto, Cuadalupe Victoria, Vicente Guerrero, El Oro, Canatlán y Santiago Papasquiaro.

La conservación y preservación del medio ambiente en Durango, exige apoyar las acciones para evitar la contaminación del cauce seco del Río Nazas y el saneamiento de las aguas del Río Tunal.

San Luis Potosí

El estado deberá realizar los esfuerzos que le permitan consolidar el proceso de industrialización y modernizar el campo y la minería. San Luis Potosí debe aprovechar su posición geográfica de enlace entre el Golfo, el Pacífico y el centro y el norte de México,

para acelerar su crecimiento y convertirse en un eje fundamental - de la descentralización.

Pero será necesario enfrentar el problema del agua, principal limitante del desarrollo estatal. Asimismo, el futuro deberá orientarse a propiciar un desarrollo equilibrado entre las diversas regiones del estado, que se traduzca en el mejoramiento permanente de - las condiciones de vida de la población. Por ello, habrá que atender de manera especial el fortalecimiento de las ciudades medias y dar prioridad al reforzamiento de las actividades económicas y deservicios del Altiplano, la región con mayores rezagos en el estado.

Para acelerar la dinámica industria del estado, deberá continuar - apoyándose a la ciudad de San Luis Potosí. En Río Verde y Vallesse requerirá impulsar el establecimiento de agroindustrias que permitan procesar la importante producción agropecuaria de las regiones Media y Huasteca. En Matehuala y la región del Altiplano, interesa alentar el establecimiento de plantas de beneficio de minerales no metálicos, así como la instalación de un mayor número de maquiladoras.

El fortalecimiento de las actividades agropecuarias implicará otorgar prioridad a las tierras de alta siniestralidad y a la conclusión de los proyectos prioritarios en proceso. Con ese propósitoen la Huasteca, como parte del proyecto Pujal Coy, debe respaldarse

la terminación de las obras de temporal tecnificado para lograr el uso eficiente del agua en más de 170 mil hectáreas. En el Altiplano, tendrá que concluirse el proyecto de riego El Barril, que requiere la electrificación de pozos y la ampliación de los caminos rurales. En las regiones Media y San Luis, será necesario terminar los sistemas de riego La Muñeca, Río Verde, La Media Luna y la presa Las Golondrinas.

El suministro de agua potable y el mejoramiento de la red de distribución en la ciudad de San Luis Potosí, con indispensables. -- Igualmente los requerimientos de agua potable de las poblaciones de Río Verde, Ciudad Fernández, Tamazunchale y Ciudad Valles, exigirán ampliar y revisar las redes de distribución y los sistemas de potabilización. Es prioritario también terminar la red de agua potable de Ebano y la instalación de un sistema de potabilización, así como la conclusión de dustos y la rehabilitación de la red distribuidora en Mtehuala.

Particular énfasis requerirá resolver el problema de la contaminación de las aguas del Río Valles y sus afluentes, mediante el mejor tratamiento de las descargas residuales de plantas industriales y de los ingenios azucareros de la Husteca.

Para favorecer el desarrollo equilibrado de las regiones del estado, se tendrán que consolidar los enlaces carreteros y darles el mantenimiento adecuado. Convendrá por ello terminar la carretera

a cuatro carriles México-San Luis Potosí y modernizar la carretera San Luis Potosí-Río Verde-Ciudad Valles; así como concluir las - - obras de modernización de la vía férrea Guadalajara-Monterrey.

Para apoyar a la comunidad indígena de la Huasteca se requerirá impulsar un programa integral que considere acciones para estimular sus actividades productivas y la atención a sus necesidades de - - agua potable, electrificación, caminos y clínicas rurales. Con su propósito será necesario también, promover el establecimiento de - un organismo estatal de comercialización de la artesanía huasteca.

Zacatecas

En los próximos años el fortalecimiento de la economía Zacatecana, implicará profundizar en la diversificación de las actividades agropecuarias, a partir de un uso racional del agua. En lo inmediato será necesario construir las presas de La Cuadrilla, Santa Juana, Santiago, Loreto y Tecomate, que permitirán ampliar la superficie de riego en, por lo menos, seis mil hectáreas. Igualmente deberá avanzarse en la electrificación de pozos de norias.

Para fortalecer el liderazgo del campo zacatecano como principal - productor de frijol, implicará apoyar el desarrollo de los proyectos de temporal tecnificado, con una política más dinámica de crédito y de asistencia técnica para incrementar la productividad.

Por otra parte, debe continuarse impulsando la producción de durazno, guayaba, manzana y vid en las zonas de riego y de buena lluvia y de la tuna en el semidesierto. El propósito es generar mayores empleos en el medio rural, elevar los ingresos de los campesinos y sustentar el desarrollo de la agroindustria, para arraigar a los zacatecanos en su lugar de origen y reducir las migraciones.

La ganadería es otra gran vocación del estado. Apoyaría representará poner en ejecución un programa de construcción de bordos y abrevaderos, así como mediante la promoción de acciones que optimicen las tierras de agostadero y mejoren la calidad genética de los hatos, para elevar la producción de carne y lácteos en el estado. En el semidesierto, será necesario alentar la ganadería intensiva, tanto ovina como caprina.

Para avanzar en el desarrollo del estado, habrá que intensificar el proceso de industrialización ya iniciado y aprovechar el potencial turístico de Zacatecas. Con ese propósito deberá promoverse de manera selectiva, la instalación de industrias con pocos requerimientos de agua, como la maquila, así como aprovechar la infraestructura turística existente. Impulsar la modernización de la pequeña y mediana minería, implicará promover un financiamiento a tasas accesibles y con mayor información referente a nuevas tecnologías y mercados, así como el establecimiento de plantas beneficiadoras.

El ritmo de desarrollo de Zacatecas impone la modernización - del sistema de comunicaciones y transportes. Por lo que debe darse prioridad a la conservación de la infraestructura existente, a la conclusión de los caminos rurales y carreteras estatales en proceso de construcción. Para avanzar en estos -- propósitos habrá que otorgar prioridad a las siguientes acciones: Pavimentar el camino Jalpa-Tlaltenango, para favorecer la integración de la sierra de Morones. Respaldar el desarrollo de la zona de San Juan Capistrano con la carretera - Valparaíso, llevándola hasta Estación Ruíz, en Nayarit, vía - estratégica para enlazar de manera definitiva al centro y occidente de México con la parte central de Zacatecas. Reforzar la integración del estado con la continuación de la carretera de cuatro carriles Zacatecas-Fresnillo y la pavimentación de esta vía hasta Jerez. El proyecto de integración regional debe completarse con la ruta Guadalupe-Cosío hasta - - Aguascalientes.

Zacatecas ha venido avanzando en la superación de sus rezagos sociales. Sin embargo, son insuficientes los servicios urbanos y comunitarios. Por eso será necesario ampliar la oferta de vivienda y el equipamiento urbano de las 14 ciudades que, por su ubicación y grado de desarrollo, facilitarán el crecimiento ordenado de la entidad.

En particular, habrá que otorgar prioridad a los programas de

dotación de agua potable a las colonias populares de los principales centros de población y a las comunidades del semidesierto. Igual atención requieren las acciones que eviten la contaminación de los ríos Juchipila y Tlaltenango.

1.6 Planes Estatales de Desarrollo de la Región Occidente-Pacífico.

Las estrategias y líneas de acción de los planes estatales de desarrollo de Colima, Jalisco, Michoacán, Guerrero y Guanajuato, convergen hacia objetivos de desarrollo e integración regional de la zona centro, occidente y costa del Pacífico del país. En ellos se definió a estos espacios como ejes de desarrollo para el redespiegue de la economía nacional e importante área para apoyar la desconcentración de la zona metropolitana de la Ciudad de México.

A partir de esa perspectiva, así como por las favorables condiciones geográficas y estratégica ubicación, se le asignó a Manzanillo desempeñar el papel de principal puerto comercial y de servicios en el Pacífico. El creciente intercambio comercial que se espera se llevará a cabo con los países localizados en la llamada Cuenca del Pacífico, tendrá así una adecuada infraestructura de apoyo.

Para avanzar en esos propósitos y fortalecer las economías de

los estados comprendidas en la región Occidente-Pacífico, se realizaron diversas obras y acciones, destacan:

- En Colima las obras de infraestructura para modernizar el puerto y la base naval. También se pusieron en ejecución las unidades III y IV de la central termoeléctrica Manzanillo I y se terminaron las unidades I y II de la central -- Manzanillo II. Por otra parte se moderniza y amplía la carretera Guadalajara-Colima-Manzanillo. Asimismo se continúa con las obras del Proyecto Hidráulico Río Coahuayana y se avanzó en los trabajos de la presa Trojes, dentro del proyecto se construyó la presa Callejones. Se puso en operación la primera etapa del Acueducto Armería-Manzanillo y se avanza en la segunda. El mejoramiento urbano de Manzanillo se apoya mediante la ejecución del proyecto Palafitos. La infraestructura telefónica se mejoró con la instalación de centrales digitales en la capital del estado y centrales automáticas en 4 ciudades más. En materia de salud se amplió y modernizó los hospitales de Colima, Manzanillo y Tecomán. 12/
- Para consolidar a la zona metropolitana de Guadalajara como centro regional proveedor de bienes y servicios especializados se realiza el proyecto del Tren Ligero, se continúa la primera etapa del acueducto Chapala-Guadalajara, se terminó el nuevo Hospital Civil y se continúa con la Torre de Especialidades. Con la terminación de la presa La Pólavora y la continuación de la Trigonil se amplía la infraestructura hidráulica en el estado, así como con las obras en las zonas de riego La Fortuna y Los Sauces. En materia de industrialización se avanza en el establecimiento de los parques Tlajomulco, Zapopan y Lagos de Moreno. El aprovechamiento de las potencialidades regionales se estimula con obras de infraestructura y de servicios en los ejes Ameca-Guachinango-Mascota-Tomatlán y el corredor Poncitlán-Ocotlán-La Barca. Se introdujeron y ampliaron servicios e infraestructura urbana en las ciudades medias de Ciudad Guzmán, Lagos de Moreno, Ocotlán y Puerto Vallarta. 13/
- En Michoacán se llevaron a cabo diversas obras para avanzar en la consolidación del equipamiento del puerto industrial Lázaro Cárdenas. El desarrollo agropecuario se impulsa con obras de infraestructura hidráulica en el complejo Cupatitzio-Tepalcatepec. Se moderniza la carretera Morelia-Pátzcuaro y Morelia Salamanca. Se rehabilitan las ciencias de Cuitzeo y Pátzcuaro y se llevan a cabo obras de restauración del centro histórico de Morelia. En Guanajua

to se rehabilita el sistema de riego Alto Río Lerma y se realizan obras para suministrar agua en bloque a Celaya. Para dotar de agua potable a diversas comunidades, se construyen 20 sistemas. El fortalecimiento de los intercambios regionales e intraregionales se apoya mediante las obras de ampliación a cuatro carriles de las carreteras: Irapuato-Silao-León, Irapuato-La Piedad-Zapotlaneo y Celaya-Querétaro. 14/

- En Guerrero se contribuyó a elevar la producción de granos básicos mediante la ejecución de los exitosos programas comunitarios Dando y Dando y Crédito a la Palabra. Se avanzó en las obras de infraestructura hidráulica para los distritos de riego Vicente Guerrero, Andrés Figueroa, Hermenegildo Galeana y Nexpa, así como la tecnificación de áreas de temporal en Ometepec. La pesca se impulsó con la construcción de infraestructura en el Puerto Vicente Guerrero y se apoyaron programas de fomento acuícola en la región de La Montaña. El sector energético se fortalece a través de la continuación de las plantas eléctricas El Caracol y la termoeléctrica Lázaro Cárdenas. Con diversas obras de ampliación y modernización se apoyan las actividades turísticas en Taxco, Acapulco y Zihuatanejo. La integración regional y territorial del estado se mejoró mediante la construcción de la carretera Toluca-Ciudad Altamirano-Zihuatanejo, la continuación de la de Tlapa-Marquelia, la puesta en operación de las de Taxco-Ixcateopan, Temascaltepec-Zihuatanejo y Tlapa-Tecomitlán. En materia de desarrollo social es importante la iniciación de la planta de tratamiento residual en Chipancingo y el equipamiento del Hospital General en Zihuatanejo. 15/

La instrumentación de los planes estatales de desarrollo de las entidades federativas que integran la región Occidente-Pacífico, se derivaron de nuevas prácticas de coordinación entre los tres órdenes de Gobierno, así como de acuerdos concertados con las comunidades y grupos sociales. Su ejecución dio respuesta a las prioridades del desarrollo estatal. Estos esfuerzos de planeación constituyen una valiosa experiencia para superar las deficiencias y limitaciones durante su ejercicio. En ese sentido habrá que confrontar los avances logrados con las nuevas exigencias, considerando las demandas de la población. Los textos que a continuación se presentan contienen muchos de los elementos básicos para ese propósito:

Colima

Los avances logrados en el estado son resultado del cumplimiento de la estrategia y líneas de acción del Plan Colima. Sin embargo, el crecimiento del estado requiere enfrentar los desequilibrios sectoriales y regionales. En las zonas rurales existen carencias y rezagos que reclaman atención prioritaria. La actividad económica se sigue concentrando en la ciudad de Colima, Tecomán y Manzanillo. La infraestructura creada en apoyo a la producción no alcanza todavía su óptimo aprovechamiento y los recursos pesqueros, turísticos y mineros, no han sido explotados de acuerdo a su potencial. Por ello habrá que impulsar una estrategia de desarrollo que permita un crecimiento económico equilibrado y sostenido, como condición para ofrecer a los colimenses mejores niveles de vida. Con ese propósito tendrá que continuarse con las acciones de desarrollo contenidas en el Plan Colima.

Así, para fortalecer las actividades agropecuarias, será necesario concluir el proyecto Coahuayana de gran irrigación; la rehabilitación de la infraestructura de riego disponible; continuar con la construcción de bordos, obras de pequeña irrigación, despiedres y bodegas, principalmente en los municipios de la zona norte del estado y seguir apoyando la mecanización del campo, a fin de elevar los niveles de productividad.

Estimular la actividad ganadera implicará reforzar el establecimien

to de praderas en zonas con clara vocación pecuaria, alentando así la producción de ganado de doble propósito para disminuir el déficit de leche y mantener la autosuficiencia en la producción de carne.

Para impulsar la diversificación de la actividad económica, Colima debe aprovechar la extraordinaria infraestructura creada en los últimos años. Destacan la carretera a cuatro carriles Colima-Manzanillo, el aeropuerto de la capital, la modernización del puerto comercial y pesquero de Manzanillo y la termoeléctrica Manzanillo II. Por su parte, las actividades agroindustriales y manufactureras tienen en el puerto de Manzanillo un gran apoyo para participar en la estrategia exportadora hacia los países que conforman la Cuenca del Pacífico.

Fortalecer la actividad turística implicará consolidar el corredor turístico Manzanillo-Miramar, con acciones que incrementen la oferta hotelera y la construcción del muelle turístico de Manzanillo, utilizando las instalaciones del antiguo muelle fiscal.

Deberán asimismo, realizarse mayores esfuerzos para mejorar la calidad de la educación en todos los niveles, ya que la cobertura y la infraestructura física disponible permiten atender adecuadamente la demanda educativa. En materia de salud se requiere consolidar la descentralización de los servicios, elevando su eficiencia y calidad, y mejorando el equipamiento de las unidades médicas - -

existentes.

Disponer de mejores servicios de agua potable y alcantarillado, -- significará hacer realidad el proyecto Zacualpan que dotará de -- agua potable a la ciudad de Colima, ampliar el programa de potabilización de agua a las principales localidades rurales y construir las plantas de tratamiento de aguas negras de las ciudades de Colima, Villa de Alvarez y Tecomán.

El crecimiento natural de la población, aunado a los constantes -- flujos migratorios hacia el estado, se han traducido en una fuerte demanda de vivienda. Este reto exigirá continuar con la construcción de los conjuntos habitacionales Valle de las Garzas, en Manzanillo; El Chamizal, en Tecomán y Alfredo V. Bonfil, en Villa de Alvarez. En materia ecológica debe concluirse la rehabilitación de -- la Laguna de Cuyutlán.

Jalisco

En Jalisco la estrategia de desarrollo debe orientarse a fortale-- cer las actividades agropecuarias, industriales y turísticas y ha-- cia una mejor integración regional, a partir del reforzamiento de -- los servicios sociales, el equipamiento de las ciudades medias, la atención a las zonas rezagadas en el norte del estado, la amplia-- ción y mantenimiento del sistema carretero, el mejoramiento de la --

seguridad pública y la dotación de agua, vivienda y transporte público colectivo a la zona metropolitana de Guadalajara.

Modernizar el campo implicará un enorme esfuerzo de organización y productividad. Con ese propósito habrá que terminar la presa -- Trigomil, del sistema de riego El Grullo-Autlán y del sistema derivador de la Presa La Pólvera. Deberá también fortalecerse el desarrollo agroindustrial. Así, en la región de Lagos se requerirá poner en operación el centro de acopio de Ojuelos y la planta beneficiadora de tuna.

El crecimiento de la actividad ganadera exigirá apoyos financieros para la instalación de establos y plantas enfriadoras de leche, la ejecución de programas de investigación tecnológica y abastecimiento de insumos. En Tepatitlán convendrá impulsar los programas de mejoramiento genético, aprovechamiento óptimo de agostaderos, control de malezas y cultivo de pasto a fin de revertir la disminución del hato lechero.

Jalisco cuenta ya con una importante planta manufacturera que contribuye con una alta generación de empleos, aporta bienes al mercado nacional y compite exitosamente en el mercado exterior. Fomentar su desarrollo implicará redefinir zonas propicias para su crecimiento, como el corredor centro-norte, que ofrece ventajas para quienes decidan instalarse en municipios de prioridad estatal.

El turismo es una actividad que requiere apoyarse mediante obras de infraestructura básica como el corredor Puerto Vallarta-Bahía de Chamela-Barra de Navidad, para que pueda consolidarse como una alternativa de desarrollo, en especial Puerto Vallarta.

Habrá que respaldar la descentralización de Jalisco para que, mediante la integración regional y el fortalecimiento municipal, se evite una mayor concentración en la capital del estado. Ello representará fortalecer la infraestructura básica y el equipamiento de Ciudad Guzmán, Ocotlán, Tepatitlán, La Barca, Lagos de Moreno, San Juan de los Lagos, Autlán y Puerto Vallarta. De la misma manera tendrán que apoyarse los programas que vinculen a la región de Colotlán en la zona norte, con el resto del estado, contribuyendo a eliminar el rezago histórico que ahí se presenta. En las localidades rurales, deben llevarse los servicios básicos de agua, drenaje, electrificación, educación y salud del primer nivel, y consolidar los servicios municipales.

Es urgente ampliar la infraestructura carretera, fundamentalmente en las regiones Norte y Altos, porque constituye un factor determinante para apoyar el desarrollo. En este sentido precisa terminar las carreteras Guadalajara-Manzanillo, Guadalajara-Colotlán-Tepetongo y Ameca-Mascota-Tomatlán y la modernización del camino Zapotlanejo-Lagos. Igualmente debe avanzarse en la construcción del ferrocarril Guadalajara-Encarnación de Díaz que comunicará a Jalisco con Aguascalientes, Nuevo León y la frontera norte del país.

Las principales carencias de la zona metropolitana de Guadalajara son vivienda, transporte público y agua. Atenderlas requerirá poner en marcha nuevos mecanismos crediticios para abatir el déficit de vivienda y regularizar los asentamientos urbanos que han crecido sin orden. En materia de transporte habrá que continuar el apoyo a los trabajos del tren ligero y ampliar su cobertura. Para solucionar el problema del abastecimiento de agua a Guadalajara, será indispensable terminar el acueducto Chapala-Guadalajara y analizar la posibilidad de aprovechar los recursos de la presa La Zurda y de los ríos Verde y Calderón.

En el estado la protección y mejoramiento del ambiente es prioritario. Particular atención deberá otorgarse a la contaminación y deterioro del Lago de Chapala, el más grande de la República, regulador del clima de la región y principal fuente de abastecimiento de agua a la zona metropolitana.

Michoacán

En Michoacán es urgente una transformación económica y social a fondo. Ello implicará modernizar aceleradamente las actividades agropecuarias, pesqueras y forestales; diversificar la economía, mediante el crecimiento de la industria extractiva y manufacturera; fortalecer el sistema de transporte, para incrementar la integración regional y mejorar la vinculación de las actividades pro--

ductivas, así como impulsar su desarrollo social mediante la ampliación y mejoramiento de los servicios de educación, salud, equipamiento urbano y dotación de viviendas.

En los próximos años el desarrollo agropecuario constituirá el soporte de la economía estatal. Ello exige culminar el proceso de reforma agraria, regularizando la tenencia de la tierra. Asimismo habrá que modernizar la producción ejidal e inducir la incorporación de tecnologías apropiadas. Será fundamental también, apoyar la agricultura de temporal que se practica en el 66% de la tierra cultivable. Igualmente podrán incorporarse más tierras al riego con la operación de la Presa Chilatán y la terminación del Proyecto Coahuayana. Por otra parte deberán rehabilitarse los sistemas de riego Valle de Morelia-Queréndaro, Cupatitzio-Tepalcatepec, Zamora y Apatzingán.

En materia gandera, especial apoyo requerirá la cría de bovinos y porcinos que representan el 82 por ciento de la producción pecuaria estatal, así como iniciar un programa a largo plazo que amplie las actividades pecuarias, con prioridad en la costa del estado.

Michoacán cuenta con vastos recursos forestales, cuya explotación lo distinguen como el tercer productor silvícola nacional. Constituye una prioridad la utilización racional de los bosques. Además tendrá que alentarse una política que integre vertical y horizontalmente a la silvicultura en beneficio de los productores y dueños --

del recurso. Para ello será igualmente importante que las pequeñas empresas forestales distribuidas en la zona serrana, erradiquen técnicas ineficientes y prácticas depredatorias.

A la escasa integración de las regiones de la costa, se añade la falta de infraestructura para alentar la pesca. No obstante es una excelente alternativa para impulsar el desarrollo regional en el estado. Con ese propósito habrá que ampliar los programas piscícolas y fomentar la producción de mejorra, carpa y charal.

En materia de ecología interesa rehabilitar las cuencas de los lagos de Pátzcuaro y Cuitzeo, así como los ríos Cupatitzio y Lerma, y preservar la cuenca del Balsas.

El puerto industrial de Lázaro Cárdenas constituye un pivote sobre el cual podrá iniciarse una política de desarrollo industrial en la entidad. Es un gran polo de desarrollo cuya dinámica debe alentarse, mediante la consolidación de la actividad siderúrgica y la conclusión del desarrollo portuario con obras de infraestructura complementarias. Este esfuerzo tendrá que atender el desarrollo urbano del puerto, que acusa un grave rezago frente a la dinámica industrial.

Fortalecer la red de enlaces del estado implicará realizar mayor esfuerzo en la zona sur y costa, donde persiste el aislamiento, así como rehabilitar y modernizar las vías de las zonas norte cen-

tro, donde se concentra la mayor parte de la población. Así, se requerirá construir la carretera de cuatro carriles Maravatío-La Barca; ampliar la carretera de Morelia a Salamanca para vincular a esta última con Lázaro Cárdenas; avanzar en la construcción de la carretera Maravatío-Contepec-Atlacomulco, así como en la rectificación de los tramos ferroviarios Ajuno-Caltzontzin y Lázaro Cárdenas-Nueva Italia.

El desarrollo urbano muestra una marcada concentración de la población en pocas ciudades. Por eso, tendrán que fortalecerse los programas de desarrollo urbano en los municipios del estado, buscando mejores equilibrios territoriales, enfatizando en la necesidad de prever su futuro crecimiento y en dar protección a las áreas de reserva ecológica. Paralelamente habrá que atender las demandas de servicios básicos de las principales poblaciones urbanas: Morelia, Apatzingán, Uruapan y Zamora.

Guerrero

Durante las últimas cuatro décadas, el crecimiento económico del estado se ha fincado en el sector turístico. El desequilibrio sectorial y regional que ello ha generado, se manifiesta en una creciente desarticulación entre la economía rural y la urbana, la subutilización de la capacidad productiva, inadecuados canales de comercialización y abasto, una deficiente organización social para -

el trabajo y, en general, en el rezago social de amplios grupos de población.

Guerrero tendrá que continuar impulsando las actividades turísticas, por buscando mayores beneficios para el estado. Paralelamente deberán modernizarse los sectores agropecuarios y pesquero, mejorar la integración regional, equilibrar el desarrollo urbano, elevar la calidad de los servicios de salud, educación, cultura y el sistema de seguridad.

El turismo en Guerrero es el sector más dinámico en la generación de empleos. Por ello, debe conservarse y mejorarse la infraestructura turística de Acapulco, Ixtapa, Zihuatanejo y Taxco; así como continuar con los programas de saneamiento del medio ambiente en Acapulco y Zihuatanejo.

En el campo guerrerense la agricultura temporalera de autoconsumo debe cambiar a patrones de mayor rendimiento. Precisa también resolver los problemas de tenencia de la tierra y la baja productividad. Interesa promover una agricultura intensiva, el desarrollo de las agroindustrias, la explotación racional y la industrialización de los productos del bosque y avanzar en la consolidación y construcción de la infraestructura agropecuaria. Para ello habrá también que concluir los sistemas de riego de las presas Vicente Guerrero, que beneficiará los municipios de Arcelia y Tlapehuala; Andrés Figueroa, para Ajuchitán y Coyuca de Catalán; y Hermenegil-

do Galeana, de la presa el Gallo, para beneficiar a Cutzamala, - - Tlalchapa y Pungarabato; e iniciar la presa Los Sabinos, para beneficiar a Iguala y Cocula. Además la realización de pequeñas obras comunitarias pueden resolver grandes problemas, como son los pozos para riego, bordos y abrevaderos. La experiencia comunitaria para el trabajo colectivo, es otra vía para promover proyectos que pueden satisfacer las necesidades de mejor manera y a menor costo. Igualmente debe lograrse una ganadería más productiva. Las prácticas existentes y la salida de becerros a otros estados, impiden satisfacer la demanda interna de carne, leche y sus derivados.

Debe impulsarse la actividad silvícola para mejorar su aprovechamiento, principalmente en las regiones de Tierra Caliente y Costa Grande. Asimismo, se tendrá que reivindicar el derecho de los legítimos dueños de los bosques a explotar en su beneficio este importante recurso, motivándolos a conservarlo e incrementarlo.

Para fomentar la pesca en Guerrero, habrá que reforzar la infraestructura portuaria a partir de la terminación y operación del puerto pesquero Vicente Guerrero. Ello permitirá mejorar la alimentación del pueblo, y atender el mercado de los centros turísticos.

Asimismo, será necesario apoyar los esfuerzos que en materia de abasto y comercialización se realiza en el estado. Urge proteger la economía familiar y procurar un mejor abasto de maíz y frijol a las regiones marginadas de la entidad.

Lograr el equilibrio entre las regiones del estado, significará -- continuar la carretera del Filo Mayor, que comunicará a más de cuarenta localidades ubicadas en la sierra entre Vallecitos de Zaragoza y Puerto del Gallo; continuar los trabajos en la carretera Tlapa-Marquelia para unir la Montaña con la Costa Chica y avanzar en la construcción de la carretera Taxco-Amacuzac.

En materia de salud se requerirá continuar la construcción de los hospitales regionales de Coyuca de Catalán, Ometepec, Iguala y Acapulco. Pero también se requerirá atender el abasto de agua potable a Taxco, Chilpancingo, Iguala, Acapulco y Ciudad Altamirano. En Tlapa urge realizar las obras de contención del río Jale, para evitar los desbordamientos y resolver el problema del aprovisionamiento de gas en la región de la Montaña. Preocupa el problema de la educación. El déficit en infraestructura rebasa los 3 500 espacios educativos; la deserción y el ausentismo escolar son muy altos, especialmente en el medio rural.

Guanajuato

El estado se sitúa en el eje de descentralización del Bajío y del Occidente de México. Su moderno sistema de transporte, así como la infraestructura en materia de energía y equipamiento industrial, le otorgan condiciones particularmente favorables para ampliar la actividad económica. En los últimos años se ha registrado un cre-

ciente dinamismo industrial en las ciudades de León, Irapuato, Celaya, Salamanca y San Francisco del Rincón. Con todo, Guanajuato requiere de un desarrollo equilibrado que beneficie a todas las regiones y a los diferentes sectores sociales.

En Guanajuato es prioritario enfrentar el problema del agua para usos múltiples. Atender de inmediato esta necesidad en León significará terminar el acueducto León-San Francisco del Rincón a iniciar en el corto plazo el acueducto La Muralla-León. Asimismo, convendrá llevar a cabo los estudios correspondientes que permitan conducir el agua a León, a través de las presas de almacenamiento de la cuenca del Río Lagos. Igualmente habrá que realizar el proyecto para el aprovechamiento de los acuíferos de la zona del Cerro de la Gavia y la construcción del acueducto La Gavia-Celaya. Ello evitará los problemas geológicos y el deterioro de las redes de agua y de drenaje en Celaya.

En la ciudad de Salamanca tendrá que combatirse la contaminación. Entre ellas la solución de las aguas superficiales, originada por desechos industriales, así como apoyar las medidas puestas en marcha por los porcicultores de Santana y los curtidores de León.

El rápido crecimiento del corredor industrial del Bajío ha provocado una fuerte presión sobre los servicios urbanos y nuevas

demandas de vivienda. Por ello deberán acelerarse los programas que atienden estas necesidades prioritarias. Paralelamente tendrán que intensificarse las acciones de regularización de la tenencia de la tierra en colonias urbanas y la creación de fraccionamientos populares para evitar los asentamientos humanos irregulares, con soluciones como el fraccionamiento - - León I.

El estado debe mantener y mejorar el nivel que ocupa en el - - país su destacada actividad agropecuaria. Para ello urge mejorar la asistencia técnica; alentar la diversificación de cultivos y la aplicación de nuevas tecnologías; ampliar la capacidad hidráulica con obras que propicien la retención de aguas - - superficiales; crear nuevas agroindustrias y construir bodegas suficientes para el acopio de la producción.

El crecimiento y consolidación industrial exigirá apoyar la pequeña y mediana empresa. Guanajuato deberá igualmente aprovechar las ventajas comparativas que posee y beneficiarse con la desconcentración industrial de la zona metropolitana de la Ciudad de México. Por otra parte, para dar respuesta a las exigencias de transformación de la tradicional actividad minera - - de Guanajuato, habrá que ampliar los apoyos crediticios, fomentar la creación de cooperativas y plantas beneficiadoras y diversificar la actividad con nuevos proyectos como el del ópalo en Pénjamo.

La actividad turística en Guanajuato se encuentra ligada a su historia y a su vida cultural. Fortalecerla implicará apoyar ampliamente el turismo en las ciudades de Dolores Hidalgo, San Miguel de Allende y la ciudad de Guanajuato.

Guanajuato requiere consolidar la infraestructura de transporte para apoyar el desarrollo social y productivo. En este sentido se tendrá que continuar ampliando la red de caminos rurales, terminar el aeropuerto internacional del Bajío y avanzar en la construcción de la doble vía del ferrocarril Irapuato-Querétaro.

BIBLIOGRAFIA

CAPITULO V FORTALECIMIENTO DE LAS ECONOMIAS REGIONALES Y -- ESTATALES.

- 1/ Poder Ejecutivo Federal. "Plan Nacional de Desarrollo. In
forme de Ejecución. Avance..." Op. cit. pp. 304-305.
- 2/ Partido Revolucionario Institucional-IEPES. Revista Diálo-
gos Estatales. 1988. Números: 2, 20, 28 y 1, correspon-
dientes a los estados de: Nuevo León, Chihuahua, Coahuila-
y Tamaulipas.
- 3/ De la Madrid H., Miguel. Quinto Informe de Gobierno 1987.
Tomo: Política Regional. SPP, p. 176.
- 4/ Poder Ejecutivo Federal. "Plan Nacional de Desarrollo. In
forme de Ejecución. Avance..." Op. cit. p. 303.
- 5/ Partido Revolucionario Institucional-IEPES. Revista Diálo-
gos Estatales. 1988. Números: 11 (Baja California); - - -
12 (Baja California Sur); 9 (Nayarit); 10 (Sinaloa) y - -
30 (Sonora).
- 6/ Poder Ejecutivo Federal. "Plan Nacional de Desarrollo. In
forme de Ejecución. Avance..." Op. cit. pp. 313-314.
- 7/ Partido Revolucionario Institucional-IEPES. Revista Diálo-
gos Estatales. 1988. Números: 19, 5, 6, 25, 18, 26 y 24. -
los ejemplares corresponden a los estados de Campeche, Chia-
pas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán, --
respectivamente.

- 8/ Poder Ejecutivo Federal. "Plan Nacional de Desarrollo. - Informe de Ejecución. Avance..." Op. cit. pp. 308-314.
- 9/ Partido Revolucionario Institucional-IEPES. Revista Diálogos Estatales. 1988. Números: 31 (Hidalgo); 13 (México);- 23 (Puebla); 16 (Querétaro); 14 (Tlaxcala) y 8 (Morelos).
- 10/ Poder Ejecutivo Federal. "Plan Nacional de Desarrollo. - Informe de Ejecución. Avance..." Op. cit. pp. 305-307.
- 11/ Partido Revolucionario Institucional-IEPES. Revista Diálogos Estatales. 1988. Números: 17 (Aguascalientes); 21 (Durango); 29 (San Luis Potosí) y 27 (Zacatecas).
- 12/ Poder Ejecutivo Federal. "Plan Nacional de Desarrollo. - Informe de Ejecución. Avance..." Op. cit. pp. 319-320.
- 13/ Antología de la Planeación en México 1917-1987. T. 20. - Plan Nacional de Desarrollo. Informe de Ejecución 1987. - Coedición FCE-SPP. 1988. pp. 351-353.
- 14/ Secretaría de Programación y Presupuesto. México: Desarrollo Regional y Descentralización de La Vida Nacional.- Experiencias de Cambio Estructural 1983-1988. Op. cit. -- p. 47.
- 15/ Poder Ejecutivo Federal. "Plan Nacional de Desarrollo. - Informe de Ejecución. Avance..." Op. cit. pp. 322-323.
- 16/ Partido Revolucionario Institucional-IEPES. Revista Diálogos Estatales. 1988. Números: 3 (Colima); 22 (Jalisco); 15 (Guanajuato); 4 (Michoacán) y 7 (Guerrero).

CONCLUSIONES

Conclusiones.

I. Antecedentes del Desarrollo Regional en México.

Al triunfo del movimiento armado de 1910 se emprendió la reconstrucción del país y el proceso de medio siglo que transformaría a México de un país rural en una Nación urbana. Bajo la dirección del Estado se inició un amplio programa de fomento económico y desarrollo social, fundado en el Derecho y los avanzados contenidos de la Constitución de 1917. Comenzó así, una nueva etapa en la vida social de México que se caracterizó por la búsqueda institucional del cambio, congruente con la pluralidad del país y la diversidad de las demandas sociales.

La política económica instrumentada por los primeros gobiernos de la Revolución fomentó y propició el crecimiento de economías regionales, no obstante que en esos años se careció de un preciso enfoque regional del desarrollo. La acción pública se orientó al aprovechamiento de las potencialidades productivas del territorio nacional, particularmente de aquellas que tenían interés estratégico para el país. Los recursos de inversión se canalizaron a promover las obras de infraestructura básica predominando los fondos provenientes del Gobierno Federal.

De esta manera a partir de los años veintes, se inició una deci

dida política de integración nacional y modernización de la base productiva del país. La transformación social se apoyó en una permanente acción legislativa. Se crearon en consecuencia, instrumentos, mecanismos e instituciones que reclamó la formación de la nueva sociedad. Destacan las dependencias que construyeron la red de caminos y los sistemas de infraestructura hidráulica; las instituciones bancarias y financieras que intensificaron la actividad económica, así como los organismos políticos que alentaron la organización y participación de los sectores productivos en el proceso de cambio social.

Se pusieron en práctica en esos años importantes ejercicios de planeación, los cuales mostraron interés por atender el desarrollo de estados y municipios y se inició la coordinación entre las tres instancias de gobierno. Fueron tiempos en los que se consolidó la independencia económica del país, se fortaleció una nueva estructura de producción en el campo y se sentaron las bases para propiciar la industrialización del país.

Para estos años tanto la vocación productiva de los recursos, su aprovechamiento organizado, así como la cuantiosa infraestructura económica construída para ello, empezó a conformar el mapa regional del México actual: La Laguna, El Valle del

Yaqui, la Región de Matamoros, Tamaulipas, el Valle del Mezquital, la Sierra Tarahumara, la Mixteca Oaxaqueña, la Zona-Henequenera de Yucatán. Los centros de producción agrícola estimularían también la formación de los futuros núcleos urbano industriales y de servicios.

Después de la segunda mitad de los años cuarenta y hasta la década de los setentas, de acuerdo a la periodización propuesta en el presente documento, la estrategia económica se caracterizó por la profundización del proceso de industrialización y la aceleración del crecimiento urbano. Se reafirmó también el papel del Estado como promotor del desarrollo, se acentuó la expansión de empresas paraestatales y organismos descentralizados y se configuró un acabado sistema de economía mixta.

Durante este período la política de crecimiento económico concentró los recursos de inversión sectorialmente, agudizando las desigualdades regionales y el rezago del sector primario de la economía, especialmente de la actividad agrícola. Paralelamente fue creciendo el aparato productivo y el gobierno amplió sus campos de acción con la creación de mecanismos e instrumentos programáticos más adecuados. Mediante éstos, se mejoró la asignación de recursos para el desarrollo y se avanzó hacia una mayor experiencia en materia de planeación.

Pero fundamentalmente esta etapa se distingue, para los fines -

de este trabajo, por haberse llevado a cabo importantes acciones tendientes a contrarrestar la concentración de las actividades productivas en el territorio nacional, ampliar el mercado interno e incorporar a un mayor número de comunidades rurales a los beneficios del desarrollo. Corresponde a estos años la experiencia de fomento económico regional - por cuencas hidrológicas y de descentralización industrial, así como una mejor coordinación fiscal entre los tres niveles de gobierno.

Al inicio de la década de los setenta, México había dejado de ser país agrario y rural para transformarse en una Nación predominantemente urbana e industrial. Sin embargo los signos de progreso material no ocultaron los agudos problemas estructurales en la economía, la política y la sociedad.

Fueron evidentes los rezagos sociales, las desigualdades regionales, el estancamiento de la actividad agrícola, la ampliación de la brecha de intercambio entre el campo y la ciudad. Se hizo patente también la creciente concentración del ingreso y la disminución de las oportunidades de empleo, la aparición de las zonas metropolitanas, la ineficiencia del aparato industrial y una agudización de los conflictos sociales.

Resultó inaplazable para el país corregir el rumbo y ritmo -

del desarrollo. Con el consenso de los grupos sociales se determinó abandonar las bases de la estrategia adoptada desde 1940. A partir de 1970, se realizaron nuevos esfuerzos para disminuir los desequilibrios entre regiones, estados y municipios. La promoción y práctica del desarrollo regional tuvo en el sexenio 1970-1976 sustantivos logros. Datán de ese entonces la creación de mecanismos, foros e instrumentos que constituyeron elementos esenciales en la definición y operación de la política regional institucionalizada en 1982. Sólo como referencia cabe mencionar a los Comités Promotores del Desarrollo Económico y Social (COPRODES) y al Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER).

Posteriormente, en el sexenio 1976-1982 se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), a la cual se le asignaron tareas de globalización de la acción pública y responsable de la planeación, atribución que implicó la elaboración del Plan Global de Desarrollo. Entre los contenidos del Plan, se incluyó un capítulo relativo a la política regional y de desarrollo urbano. El proceso de planeación integró progresivamente un Sistema Nacional de Planeación (SNP).

Puede advertirse que en ese tiempo se privilegiaron las actividades de la planeación. Su relevancia en la estrategia de desarrollo no disminuyó por haberse impulsado con base al mé-

todo de trabajo que va de lo particular a lo general. Se redefinió también durante el período, la concepción sobre el federalismo y se impulsó el fortalecimiento municipal. De hecho se estaban creando las bases de un sistema de planeación del desarrollo.

Es notorio por otra parte la continuidad y profundización otorgada a las tareas de promoción del desarrollo regional. Para ello se crearon nuevos instrumentos como el Convenio Unico de Coordinación (CUC), el cual apoyó la ejecución de una política de desarrollo regional, misma que se propuso modificar los procesos migratorios, ocupacionales, de urbanización y localización industrial, fortalecimiento del Pacto Federal, así como la orientación del desarrollo hacia costas y fronteras del país.

II. Reformas a los Contenidos Económicos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La recurrencia y magnitud de la crisis hacia fines de 1982 - mostró nuevamente la dificultad de reorientar el modelo de desarrollo. Ello consolidó la firme convicción de impulsar transformaciones sociales de fondo con alcances mediatos e inmediatos, para superar las difíciles circunstancias generadas por la coyuntura y garantizar tanto la creación de nuevas

condiciones institucionales como la base material para impulsar el crecimiento.

Hacer frente a las difíciles circunstancias de esos años, requirió de la elaboración y ejecución de una estrategia orientada a combatir la crisis y apoyar el cambio estructural. - Fue también la condición para avanzar en el proceso de renovación nacional propuesto. Su instrumentación y operatividad - implicó dos cuestiones de la mayor importancia:

En primer lugar se realizó una profunda reforma legislativa - en torno a aspectos económicos fundamentales para la Nación, sin precedente en la historia moderna del país. Por otra - parte, se diseñó una estrategia de desarrollo con base en dos ejes articulados entre sí: el reordenamiento de la economía - para enfrentar la crisis y el inicio, a un tiempo, de cambios decisivos en el aparato productivo, la sociedad y el Estado. Particular impulso cobraría el referente a la descentralización de la vida nacional.

En efecto, la orientación y práctica del desarrollo nacional, regional, estatal y municipal, se sustentó en el proceso de - descentralización. Esta directriz pronto se constituyó en la vía que el Estado Mexicano utilizó para responder a la urgente necesidad de distribuir equitativamente entre ciudadanos -

y regiones los beneficios del desarrollo.

Las reformas a la Constitución Política condujeron a establecer los nuevos principios a los cuales se sujetó el desarrollo económico y social de México. Destaca entre ellos la planeación democrática, el desarrollo rural integral, la reafirmación y precisión de las funciones de la rectoría del Estado y de la economía mixta, así como la reforma municipal.

A partir de una visión integral, se procedió a institucionalizar la planeación como práctica de gobierno y mecanismo conductor del desarrollo. De ahí la importancia de otorgarle rango constitucional al Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), fortaleciendo por igual la capacidad de los gobiernos federal, estatal y municipal para conducir la planeación del desarrollo en sus ámbitos respectivos. Quedó de esa manera refrendada la necesidad de dar orden y orientación al desarrollo a través del método de la planeación.

Un marco conceptual homogéneo del SNPD propició la institucionalización de la planeación a nivel nacional, regional, estatal y municipal. Gradualmente el proceso de planeación se constituyó en el apoyo sustantivo y ordenador de la descentralización de la vida nacional. De esa manera se fue alentando una mayor participación de la sociedad en las decisiones de

gobierno.

III. Nuevas Bases del Desarrollo Regional en México. Descen- tralización y Política Regional 1982-1988.

Durante el sexenio del Presidente Miguel de la Madrid se definió una política regional, con base en una nueva estrategia de desarrollo. Su estructuración tuvo como marco y sustento los principios de la planeación institucionalizada. Respecto a su ejecución, ésta se orientó al cumplimiento de tres grandes objetivos: desarrollo estatal integral, fortalecimiento municipal y reordenamiento de la actividad económica en el territorio nacional.

Aspecto medular de la política regional fue constituirse en el principal instrumento para la ejecución de la estrategia de descentralización de la vida nacional, directriz fundamental en la integración del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 - (PND) y uno de los cambios estructurales de mayor trascendencia de finales del siglo XX. Cada uno de los contenidos del Plan - estuvieron referidos a este reclamo popular e impostergable imperativo histórico.

En años anteriores existieron claras acciones de descentralización. Sin embargo la que ese gobierno impulsó, se diferenció de las experiencias llevadas a cabo en el pasado en la medida-

que se le adoptó como principal criterio rector del desarrollo y el cambio estructural propuesto. Pero también porque se le concibió como un proceso ordenado y sistemático que requería profundizarse, acelerarse e imprimirle fuerza y organización en las fases de su instrumentación y ejecución.

Así, de tesis de campaña electoral la descentralización se convirtió en orientación y programa de gobierno. Se buscó - mediante ella redistribuir el poder político, reordenar territorialmente la actividad económica y fomentar prácticas de - concertación con los grupos sociales regionales para lograr - un desarrollo participativo.

La descentralización de la administración pública federal que instrumentó el Gobierno de la República durante el período - 1982-1988, no consistió en un simple traslado de personas y - oficinas. Su alcance incidió en la estrategia de desarrollo - y en la forma de operar de las instituciones nacionales. Con la puesta en marcha del Programa de Descentralización de la - Administración Pública Federal (1985), se reconoció que era - en la propia estructura del Estado donde se concentraban y - articulaban la mayor parte de los mecanismos y procesos centralizadores. En consecuencia el Programa enfatizó con gran efectividad, la descentralización de funciones y decisiones, - como parte fundamental de la descentralización política y elemento detonador y ordenador del proceso global.

Con la ejecución de la política regional, la descentralización significó en lo económico desalentar la concentración de la actividad productiva e impulsar un desarrollo regional para fortalecer las economías de regiones, estados y municipios. En lo social, el proceso de descentralización implicó consolidar los nuevos mecanismos de planeación, los cuales propiciaron la promoción de una creciente y plural participación de los grupos sociales en las tareas del desarrollo.

Modernizar al país implicó reconocer la necesidad de una vigorosa vida municipal. Por ello la transformación del municipio constituyó propósito central de la estrategia de descentralización y del desarrollo nacional. Uno de los principales puntos de apoyo que dieron contenido y rumbo a la estrategia de descentralización, fue la reforma al Artículo 115 Constitucional y la modificación a diversas leyes secundarias que de ella se derivaron, con la finalidad de fortalecer la capacidad política, económica y administrativa de los estados. De hecho la reforma municipal que se emprendió dió respuesta a dos grandes orientaciones de gobierno: la descentralización de la vida nacional y la democratización integral de la sociedad.

Bajo un enfoque distinto del desarrollo, el fortalecimiento del municipio representó la precondition de la descentralización de la vida nacional y ésta, a su vez, fue el requisito indispensable para la plena realización de la vida municipal. Llevar a -

cabo en forma simultánea estos dos procesos, demandó esfuerzos significativos de coordinación y concertación de acciones entre los tres niveles de gobierno y la sociedad.

La profundidad de la crisis de los primeros años de la década de los ochenta, confirmaron que era inaplazable sustituir la estrategia de desarrollo sustentada en criterios centralistas. Posteriormente los trágicos sismos del 19 de septiembre de 1985 reforzaron la exigencia. Se llegó a la conclusión que el centralismo como práctica política y estrategia de desarrollo había agotado todas sus posibilidades.

Ello explica el que el proceso de descentralización de la vida nacional, impulsado durante ese tiempo, actuara no sólo sobre los procesos de concentración geográfica de la actividad económica y los servicios, sino sobre las tradicionales formas de descentralización del poder político y de las decisiones dentro del gobierno, así como las generadas entre éste y la sociedad civil.

En resumen, la política regional del PND se orientó a impulsar acciones decisivas para profundizar la estrategia de descentralización de la vida nacional. Con esa finalidad fue necesario promover cambios legislativos para redistribuir competencias entre los tres niveles de gobierno. También hubo que innovar-

mecanismos y fortalecer las normas de planeación, así como - las de coordinación entre la federación, estados y municipios. Además se desconcentraron funciones a las delegaciones federales y, en forma paulatina, se transfirieron programas, servicios y recursos a los gobiernos de los estados.

IV. Los Instrumentos para la Planeación del Desarrollo Regional en México.

Dar pleno cumplimiento a los propósitos y objetivos de la política regional establecida en el período 1982-1988, representó llevar a cabo una sistemática revisión y modificación de - los instrumentos, mecanismos e instancias de planeación e inversión en los estados. Se logró de esa forma apoyar la descentralización y fortalecer la participación de los estados y municipios del país en las tareas del desarrollo.

En ese sentido la instrumentación de la política regional definida en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), registró importantes avances. Fue relevante por ejemplo la evolución de los contenidos del Convenio Unico de Desarrollo (CUD), la creación de los Programas de Desarrollo Regional (PDR), la consolidación de los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal - - (COPLADE) y el establecimiento de los Comités de Planeación - para el Desarrollo Municipal (COPLADEM), la elaboración y eje-

cución de planes estatales de desarrollo, así como el mejoramiento de la programación y presupuestación regional.

Como instrumento de trabajo del gobierno y la sociedad para enfrentar los retos del desarrollo, en el PND se presentaron claras definiciones políticas que acotaron la acción pública y dieron coherencia a su instrumentación y ejecución estricta de sus lineamientos. Ejemplo de lo anterior se aprecia en el capítulo referente a la política regional, donde se señala con nitidez que la descentralización de la vida nacional constituía "un imperativo para [la] consolidación política, económica, administrativa y cultural" de la sociedad.

Conforme a lo establecido en la Ley de Planeación de 1983, el cumplimiento de la estrategia de desarrollo del PND en el territorio nacional se realizó a través de actos convenidos entre los tres niveles de gobierno. El PND se convirtió así, en el punto de referencia de las actividades de coordinación entre federación, estados y municipios.

El instrumento privilegiado del Gobierno Federal y de los estados para impulsar la descentralización y promover el desarrollo regional fue el Convenio Unico de Desarrollo. Su constante renovación logró fortalecer y llevar a la práctica la concepción del moderno federalismo, el cual pugna por intensificar la corresponsabilidad de los estados y municipios en el desarrollo -

nacional.

De un documento de criterios y conceptos generales, paulatinamente el Convenio adquirió el carácter de instrumento programático. Dejó de ser gradualmente un esquema centralizado de decisiones y asignación de recursos para el desarrollo regional y entidades federativas, y se constituyó en el medio idóneo para descentralizar acciones e inversiones. Los gobiernos de los estados al asumir su formulación anual, hicieron posible la existencia de 31 Convenios distintos y específicos.

Un elemento innovador en la política regional aplicada en ese período, fue haber integrado en una sola modalidad programática los mecanismos de transferencia de los recursos destinados a los estados, mediante la creación de los PDR. Con la fusión administrativa de los diversos programas existentes hasta 1983, se establecieron criterios uniformes para la programación de las obras y proyectos que se llevaron a cabo en los estados con el gasto público federal. A través de los PDR se apoyó decididamente la realización de proyectos productivos, la construcción de infraestructura básica de apoyo a la actividad económica y obras que contribuyeron a fortalecer la política de desarrollo social que fijó el Gobierno de la República.

Los COPLADE, organismos descentralizados de la administración-

nacional.

De un documento de criterios y conceptos generales, paulatinamente el Convenio adquirió el carácter de instrumento programático. Dejó de ser gradualmente un esquema centralizado de decisiones y asignación de recursos para el desarrollo regional y entidades federativas, y se constituyó en el medio idóneo para descentralizar acciones e inversiones. Los gobiernos de los estados al asumir su formulación anual, hicieron posible la existencia de 31 Convenios distintos y específicos.

Un elemento innovador en la política regional aplicada en ese período, fue haber integrado en una sola modalidad programática los mecanismos de transferencia de los recursos destinados a los estados, mediante la creación de los PDR. Con la fusión administrativa de los diversos programas existentes hasta 1983, se establecieron criterios uniformes para la programación de las obras y proyectos que se llevaron a cabo en los estados con el gasto público federal. A través de los PDR se apoyó decididamente la realización de proyectos productivos, la construcción de infraestructura básica de apoyo a la actividad económica y obras que contribuyeron a fortalecer la política de desarrollo social que fijó el Gobierno de la República.

Los COPLADE, organismos descentralizados de la administración-

pública estatal, constituyeron la base de la estructura institucional de los Sistemas Estatales de Planeación Democrática (SEPD). Les correspondió compatibilizar en el ámbito estatal, los esfuerzos desplegados por los gobiernos federal, de los estados y municipios, así como el de los sectores social y privado, con la finalidad de realizar la programación anual de la inversión estatal.

Por sus características y funciones, los COPLADE se desempeñaron como importantes foros de concertación y diálogo entre el gobierno y la sociedad. Fueron órganos técnicos donde se instrumentaron las acciones de desarrollo en los estados y espacios de coordinación en materia de tareas de programación-presupuestación de programas y proyectos de inversión. Los COPLADE se convirtieron de ese modo, en el mecanismo más importante para fines de la coordinación intergubernamental relativa a la inversión pública.

La participación de los ayuntamientos en la planeación se llevó a cabo a través de subcomités regionales o municipales de los COPLADE, o mediante la creación y operación de los COPLADEM. Su existencia permitió a los municipios definir sus propias acciones de desarrollo y señalar sus prioridades. Los objetivos de los COPLADEM fueron promover y coadyuvar en la formulación, puesta en marcha, actualización y evaluación de los planes municipales, así como la ejecución de obras y la prestación de -

servicios públicos.

La formulación y cumplimiento de los planes estatales de desarrollo coadyuvó a combatir las prácticas centralistas y contribuyó a ampliar las oportunidades de participación de estados y municipios en el quehacer nacional. Fueron resultado también de nuevas prácticas de coordinación al interior de los gobiernos estatales y de éstos con el gobierno federal. Su integración comprendió acciones concertadas con los grupos sociales de las regiones.

Su correspondiente instrumentación se llevó a cabo a través de programas operativos anuales (POA), donde se vinculó la inversión pública sectorial, regional y estatal, así como los recursos crediticios provenientes de la banca de desarrollo y los fideicomisos de fomento del gobierno federal. En los POA se relacionó la cuantificación de metas, asignación de recursos y se precisó el tiempo de ejecución de acciones y programas.

Con la elaboración, ejecución y evaluación de los planes estatales, se buscó en cada estado definir las prioridades de inversión y orientar la obra pública. Mediante ellos se apoyó el esfuerzo por lograr una mayor disciplina y control del gasto, factores determinantes en la lucha por sanear las finanzas

públicas, elemento importante de la política económica del gobierno de Miguel de la Madrid.

Durante esos años fue muy relevante el gasto regional en la promoción del desarrollo regional, así como para impulsar el proceso de descentralización de la vida nacional. En cuanto a los recursos canalizados al CUD para financiar la ejecución de los PDR y otros programas convenidos, estos tuvieron un fuerte impacto en la economía estatal.

Esta realidad obligó a otorgar un gran énfasis al fortalecimiento de los mecanismos e instrumentos de ejecución del gasto regional. Singular esfuerzo se realizó en la fase de programación-presupuestación, la cual se llevó a cabo en el seno de los COPLADE. A través de ellos cada estado integró y presentó al Ejecutivo Federal una propuesta anual de inversión, gasto y financiamiento de los programas incluidos en el CUD.

V. Fortalecimiento de las Economías Regionales y Estatales.

Mediante la inversión pública federal y la correspondiente al gasto regional, integrado tanto por las participaciones fiscales como por los recursos asignados a la realización de los programas del Convenio Unico de Desarrollo, se dio cumplimiento a las estrategias y líneas de acción de planes estatales de desarrollo y programas regionales estratégicos. De esa -

manera se apoyó el fortalecimiento y la diversificación de la base productiva de las economías regionales y estatales.

Los programas regionales estratégicos conformaron una de las principales vertientes para profundizar la descentralización de la vida nacional. En el marco de la planeación y la política regional instrumentada en el sexenio 1982-1988, se elaboraron y pusieron en marcha los programas de desarrollo de las regiones Frontera Norte, Mar de Cortés, Sureste, Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro, Zonas Áridas, así como los planes estatales de desarrollo correspondientes a la región Occidente-Pacífico.

En conjunto, esos programas constituyeron un valioso instrumento del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), a través de los cuales se vinculó la inversión sectorial con la regional para impulsar el desarrollo de grandes áreas con potencialidades y características especiales de interés estratégico para el desarrollo del país. Su ejecución propició acentuar un nuevo crecimiento con base en la reordenación de la actividad económica en el territorio nacional.

A pesar de las limitaciones presupuestales que ha impuesto la crisis, las acciones y la obra pública realizada en el marco de los programas regionales estratégicos resultó importante.

Con base en ella fue posible intensificar la incorporación de las diversas regiones del país al desarrollo nacional. - Así, se llevaron a cabo proyectos agropecuarios; se apoyó la consolidación de la infraestructura urbano-industrial en zonas de alto potencial productivo y ciudades medias seleccionadas; se amplió y mejoró el sistema de comunicaciones y transportes y, entre otras acciones, se modernizaron puertos para vincular los centros de producción con los mercados internacionales.

En los próximos años será necesario reformular los programas regionales estratégicos conforme a los avances logrados en su ejecución, así como ante los requerimientos que exige la modernización de las economías locales. Ello implicará, entre otros aspectos, reordenar las prioridades del desarrollo estatal y regional, reorientar la concentración de acciones y esfuerzos de inversión por parte de las tres instancias de gobierno y dar énfasis a la conclusión de obras y proyectos en proceso. Pero fundamentalmente habrá que atender con mayor eficacia la plural demanda de las comunidades de estados y municipios. En ese sentido, como lo apuntamos para cada una de las entidades federativas, queda aún mucho por realizarse.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

BIBLIOGRAFIA GENERAL

- Aguilar Camín, Héctor. Comité de Descentralización de la Comisión Nacional de Reconstrucción. T. 2. Presidencia de la República. Septiembre de 1986.
- Antología de la Planeación en México. "Los primeros intentos de planeación en México (1917-1946)". T. 1. Coedición FCE-SPP. 1985.
- "Inversión pública y planeación regional (1947-1958)". T. 2. Coedición FCE-SPP. 1985.
 - "Los programas de desarrollo y la inversión pública (1958-1970)". T. 3. Coedición FCE-SPP. 1985.
 - "Reforma administrativa y planeación (1976-1978)". T. 6. Coedición FCE-SPP. 1985.
 - "Planeación regional, estatal y municipal (1982-1985)". - T. 16. Coedición FCE-SPP. 1986.
 - "Programas de desarrollo sectorial (1978-1980)". T. 7. Coedición FCE-SPP. 1985.
 - "Documentos normativos y metodológicos (1982-1985)". T. 17.- Coedición FCE-SPP. 1985.
 - "Tres años de planeación y desarrollo (1982-1985)". T. 18. - Coedición FCE-SPP. 1987.
 - "Plan Nacional de Desarrollo. Informe de Ejecución 1987". -- T. 20. Coedición FCE-SPP. 1988.
- Appendini, Kirsten y Murayama, Daniel. "Desarrollo Desigual en México (1900-1960)". Los Beneficiarios del Desarrollo Regional. Ensayos compilados por David Barkin. Serie SEP-SETEINTAS, Nº 52. 1972.
- Araujo, Hugo y Warman, Arturo. "Descentralización y Desarrollo Rural". Comité de Descentralización de la Comisión Nacional de Reconstrucción. T. 2. Presidencia de la República. Septiembre de 1986.
- Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A. México: La política económica del nuevo gobierno. Redacción a cargo de Navarrete, Jorge Eduardo. BANCOMEXT, 1973.
- Bartra, Roger. Campesinado y poder político en México. Ediciones ERA. Colección Problemas de México. 1982.

- Barkin, David y King, Timothy. Desarrollo económico regional- (enfoque por cuencas hidrológicas). Siglo XXI Editores, - - S.A. 1970.
- Beteta, Ramón. Tres Años de Política Hacendaria (1947-1948- - 1949). Perspectiva y Acción. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Publicación de Memorias. 1951.
- Bremer, Juan José. "Análisis de las transformaciones cultura- les auspiciadas por la Revolución Mexicana". Memoria de la -- Conferencia Nacional de Análisis Ideológico sobre la Revolu- -- ción Mexicana (1910-1985). CEN del PRI. Septiembre de 1985.
- Camacho Solís, Manuel. Ponencia sin título sobre la situación y perspectivas del desarrollo regional. Documento presentado en el VI Congreso Nacional de Economistas. México, D.F. 1985. Fotocopia.
- Camacho, Manuel, Hernández Campos, Jorge et altri. La forma- -- ción de una Cultura Nacional. Los Valores de la Revolución Me -- xicana. Centro Tepoztlán, A.C. 1980.
- Camacho Solís, Manuel. "Palabras del Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología, Manuel Camacho". Descentralización y demo- -- cracia en México. Compiladora: Blanca Torres. El Colegio de - -- México. 1986.
- Cárdenas del Río, Lázaro. Carta del 12 de diciembre de 1956 al señor Horacio Quiñones, en Epistolario de Lázaro Cárdenas. -- T. 1. Presentación de Elena Vázquez Gómez. Siglo XXI Editores, S.A. 1974.
- Cecena Cervantes, José Luis. La planificación económica nacio- -- nal en los países atrasados de orientación capitalista (El ca- -- so de México). Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM. 1985.
- Córdoba, José. "Comentarios a la ponencia 'Perspectivas de - la planeación' [presentada por Leopoldo Solís]". Planeación - para el desarrollo. Coedición FCE-SPP. 1981.
- De la Madrid H., Miguel. Prólogo al libro Aspectos Jurídicos- de la Planeación en México. Editorial Porrúa, S.A. Agosto de- 1981.
- Presentación del libro Planeación para el desarrollo. Coedi- -- ción FCE-SPP. Septiembre de 1981.
 - "Discurso de campaña, Tamaulipas, 12a. etapa, 20 de marzo - de 1982". Comisión Nacional de Estudios sobre Federalismo- y Descentralización de la Vida Nacional. IEPES-PRÍ. 1982.

- "Descentralización de la vida nacional". Federalismo y Descentralización de la Vida Nacional. Edición del Comité Organizador de la Consulta Popular sobre Federalismo y Descentralización de la Vida Nacional. Octubre de 1982.
 - Primer Informe de Gobierno 1983. Presidencia de la República, 1º de diciembre de 1983.
 - Sexto Informe de Gobierno 1988. Presidencia de la República, 1º de septiembre de 1988.
 - La Política de la Renovación. Editorial Diana, 1988.
- Echeverría Alvarez, Luis. Mensaje al pueblo de México. Edición de la Cultura y Ciencia Política. 1970.
- González Pedrero, Enrique. "La Revolución Mexicana y el desarrollo político de México". Memoria de la Conferencia Nacional de Análisis Ideológico sobre la Revolución Mexicana (1910-1985). CEN del PRI, septiembre de 1985.
- Granados Roldán, Otto. "Estado y rectoría del desarrollo en México: una perspectiva política". México 75 Años de Revolución. Desarrollo Económico I. Coedición FCE-INEHRM, 1988.
- Grupo de Estudio del Problema del Empleo. El Problema ocupacional en México: magnitud y recomendaciones. Versión preliminar para discusión. 1975.
- Lamartine Yates, Paul. El Desarrollo Regional de México. Banco de México, S.A. Departamento de Investigaciones Industriales. 1960.
- Meyer, Eugenia. Luis Cabrera: Teórico y Crítico de la Revolución. Ediciones SEP-SETENTAS. 1972.
- Mier y Terán, Carlos y de la Mora, Jaime. "La infraestructura para el desarrollo". México 75 Años de Revolución. T. Desarrollo Económico II. Coedición FCE-INEHRM, 1988.
- Montemayor Seguy, Rogelio. "Reflexiones sobre la planeación en México". México 75 Años de Revolución. T. Desarrollo Económico I. Coedición FCE-INEHRM, 1988.
- Moreno Sánchez, Manuel. Crisis política de México. Editorial-Extemporáneos, Colección A Pleno Sol. 1970.
- Olivia Villa M., Rosa. Nacional Financiera: Banco de Fomento del Desarrollo Económico de México. NAFINSA, 1976.
- Orive Alba, Adolfo. La irrigación en México. Editorial Grijalvo, S.A. 1970.

Partido Revolucionario Institucional. Cien Puntos. Plan Básico de Gobierno 1976-1982. Publicación de la Comisión Nacional Editorial del PRI. 1975.

Petricioli, Gustavo. "Economía mixta". México 75 Años de Revolución. T. Desarrollo Económico II. Coedición FCE-INEHRM, - 1988.

Poder Ejecutivo Federal. Plan Global de Desarrollo 1980-1982. SPP. Abril de 1980.

- Plan Nacional de Desarrollo 1985-1988. SPP. Mayo de 1983, - edición de bolsillo.

- Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal. SPP. Enero de 1985.

- Plan Nacional de Desarrollo. Informe de Ejecución. Avance - 1988 y Balance Sexenal. SPP, noviembre de 1988.

Portes Gil, Emilio. Quince Años de Política Mexicana. Ediciones Botas. 1941.

Presidencia de la República. 50 Años de Revolución Mexicana - en Cifras. Coedición de la Secretaría de la Presidencia y Nacional Financiera, S.A. 1965.

- "Consensos Alcanzados por el Comité de Descentralización." Comisión Nacional de Reconstrucción. T. 2. Septiembre de - 1986.

Rodríguez y González, Alejandro. "De lo rural a lo urbano". - México 75 Años de Revolución. T. Desarrollo Social I. Coedición FCE-INEHRM. 1988.

Salinas de Gortari, Carlos. "Intervención como representante-presidencial al tercer Informe de Gobierno del Ejecutivo de - Oaxaca". Discursos del Secretario de Programación y Presupuesto. SPP, Serie N^o 23, 30 de octubre de 1983.

- Introducción. Antología de la Planeación en México (1917-1985). T. 1. "Los primeros intentos de planeación en México (1917-1946)". Coedición SPP-FCE. 1985.

- "Los planteamientos. Síntesis de la Consulta Popular". Antología de la Planeación en México 1917-1985. T. 10. "Sistema Nacional de Planeación Democrática (1982-1985)". Coedición FCE-SPP, 1985.

- "Planeación estatal y cambio estructural: cuatro años de - gobierno." Discurso del Secretario de Programación y Pre-

- supuesto, SPP, Serie N° 87, 22 de Julio de 1987.
- Secretaría de Programación y Presupuesto. "Programa Integral para el desarrollo rural". Memoria 1977-1981. Coordinación General de Delegaciones Regionales. SPP.
- Los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES). Coordinación General de Delegaciones Regionales. - SPP. 1981.
 - Instrumentación de la política regional. SPP. Marzo de 1982.
 - 31 Experiencias de Desarrollo Regional. Coedición SEP-SPP. - Serie Foro 2 000, 1985.
 - Reunión Nacional de Delegados Regionales de la SPP. Marzo de 1985. Fotocopia.
 - México: Desarrollo Regional y Descentralización de la Vida Nacional. Experiencias de Cambio Estructural 1983-1988. - SPP. México, Noviembre de 1988.
 - Planeación Democrática. Serie Cuadernos de Renovación Nacional N° III. FCE. Primera edición 1988.
- Sandoval Lara, Miguel. et altri. Lineamientos para la planeación estatal. Fotocopia. Sin fecha.
- Solís, Leopoldo. Planes de Desarrollo Económico y Social en México. Coedición SEP-SETENTAS/DIANA. 1980.
- Alternativas para el desarrollo. Editorial Joaquín Mortiz, - S.A. Segunda edición. 1985.
 - "Comportamiento de la economía mexicana a partir de 1910: - fases y características". México 75 Años de Revolución. - T. Desarrollo Económico II. Coedición FCE-INEHRM, 1988.
- Tello, Carlos. La política económica en México 1970-1976. Siglo XXI Editores, Cuarta edición 1980.
- Velázquez Carmona, Manuel. "Política de asentamientos humanos". Aspectos Jurídicos de la Planeación en México. Editorial Porrúa, S.A. Agosto de 1981.
- PERIODICOS Y REVISTAS:
- Bartlett Díaz, Manuel. Discurso pronunciado en la "Commemoración del 71 Aniversario de la Promulgación de la Constitución de 1917". Periódico El Día, 6 de Febrero de 1988.
- Clavijo, Fernando y Gómez, Octavio. "Parámetros e interdepen-

- dencia en la economía mexicana. "Un análisis econométrico." - Sobretiro de El Trimestre Económico, Vol. XLVI (2), N° 182, - abril-junio de 1979.
- De la Madrid H., Miguel. "Mensaje de toma de posesión de la - Presidencia de la República". Revista El Gobierno Mexicano. - Presidencia de la República. N° 1, diciembre de 1982.
- "Planeación estatal y cambio estructural". Reunión de trabajo efectuado en la Presidencia Municipal de la ciudad de - Zacatecas. Revista El Gobierno Mexicano. Presidencia de - la República, N° 56, julio de 1987.
 - Discurso del Presidente de la República al recibir la medalla al mérito revolucionario del PRI. Periódico El Día, 11 de octubre de 1988.
- De Olloqui, José Juan. "La descentralización del Gobierno Federal. Un punto de vista". El Trimestre Económico. 50 Aniversario . FCE. Vol. I, N° 197, enero-marzo de 1983.
- De Pablo, Luis. Planeación. Folleto. Serie: Temas Mexicanos. - Secretaría de la Presidencia de la República, Departamento -- Editorial, 1975.
- Diálogos Estatales. Revista editada por el IEPES del CEN del - PRI en 1988. Se editó un ejemplar para cada una de las entidades federativas durante la campaña electoral de Carlos Salinas de Gortari a la presidencia de la República.
- González Pedrero, Enrique. "La lección de la elección". Periódico La Jornada. Suplemento Perfil de la Jornada. Viernes 5 de agosto de 1988.
- Lombardo Toledano, Vicente. "Lo que vive y lo que ha muerto - de la Constitución de 1857". Revista Problemas de México. - Vol. I, N° 6, septiembre de 1958.
- Navarrete R, Alfredo. "La Planeación Regional". El Mercado - de Valores, Semanario de NAFINSA, Año XXVII, N° 33, 14 de - agosto de 1967.
- Pedraza, Fernando. "La experiencia del proyecto de desarrollo regional y urbano de México". Revista Comercio Exterior. Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A. Vol. 26, N° 12, diciembre de 1976.
- Planeación Democrática. Revista editada por la SPP, N° 1, febrero de 1985.
- Salinas de Gortari, Carlos. Discurso del Secretario de Programación y Presupuesto, Guadalajara, Jal., 17 de abril de 1986.

Revista El Gobierno Mexicano. Secretaría de la Presidencia. - N° 41, abril de 1986.

- "Acuerdo que prorroga el Pacto de Solidaridad Económica durante el mes de diciembre". Periódico Uno más Uno. Lunes - 17 de octubre de 1988. Véase también: "Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE). Concertación para el periodo enero-julio de 1989". Periódico Uno más Uno, martes 13 de diciembre de 1988, p. 36.

- "Planeación estatal y cambio estructural: cuatro años de gobierno". Revista El Gobierno Mexicano. Presidencia de la República, N° 56, julio de 1987.

Unikel, Luis. "Políticas de desarrollo regional en México". - Revista Demografía y Economía. El Colegio de México. N° 26, - Vol. XI, N° 2, 1975.

ANEXOS

RECURSOS DE INVERSIÓN APORTADOS POR LA FEDERACIÓN
AL CONVENIO ÚNICO DE DESARROLLO (1983-1988).
(Millones de pesos)

ANEXO 1

AÑO	P R O G R A M A S				TOTAL ^{2/}
	PDR ^{a/}	PRE ^{b/}	PCE ^{c/}	APOYOS FINANCIEROS ^{d/}	
1983	57 431.8	18 787.7	13 570.0	11 351.3	101 140.8
1984	86 885.1	49 835.7	8 909.3	24 423.9	170 054.0
1985	124 158.0	33 998.0	18 934.0	45 651.0	222 741.0
1986	142 811.0	23 799.0	34 392.0	49 637.0	250 639.0
1987	307 511.0	55 721.0	103 094.0	119 908.0	586 234.0
1988 ^{1/}	541 958.5	82 828.6	232 728.3	122 533.6	980 049.0
TOTAL	1 260 755.4	264 970.0	411 627.6	373 504.8	2 310 857.8

FUENTE: Dirección General de Programación y Presupuesto Regional, SPP, 1988.

a) Programas de Desarrollo Regional; b) Programas Regionales de Empleo; c) Programas de Coordinación Especial y d) Programas de Apoyos Financieros a Estados y Municipios.

^{1/} Para todos los años se trata de recursos de inversión ejercidos. Únicamente para el año de 1988 los recursos son autorizados y las cifras se estimaron al mes de diciembre de 1988.

^{2/} Durante el periodo la aportación de los estados al CUD sumó 647 mil 572 millones de pesos.

PARTICIPACIONES FISCALES FEDERALES 1980-88.

(Millones de pesos)

ANEXO 2

ENTIDAD	1980 1/	1981 2/	1982 2/	1983 2/	1984 2/	1985 2/	1986 2/	1987 2/	1988 4/
ACS.	673.7	1,015.0	1,919.0	4,212.7	7,758.1	11,677.5	17,085.9	47,242.3	89,392.0
B.C.	3,255.8	4,365.6	7,094.1	15,055.2	23,941.9	37,458.4	59,284.3	150,258.6	280,693.0
B.C.S.S.	522.1	810.1	1,311.8	3,191.2	5,500.8	8,506.0	12,361.3	32,262.9	60,983.0
CAM.	1,010.3	1,420.7	2,538.6	5,467.9	9,397.6	13,545.3	25,736.0	53,584.5	117,769.0
COAH.	2,537.8	3,421.7	5,865.3	12,506.2	21,964.7	31,238.4	47,716.7	122,029.9	251,570.0
COL.	510.5	860.2	1,684.2	3,644.4	6,361.3	9,573.9	13,708.1	33,892.2	69,203.0
CHIS.	4,478.3	5,985.9	10,148.0	21,484.9	32,502.4	51,327.4	72,618.5	207,893.2	394,731.0
CHIH.	3,041.0	4,111.2	7,038.6	14,995.2	23,012.6	36,809.3	52,841.1	135,351.4	271,438.0
COO.	1,042.5	1,474.0	2,647.4	5,726.2	10,993.7	17,020.7	25,140.2	61,051.4	127,395.0
GTO.	2,958.6	3,972.8	6,876.0	14,647.4	23,821.0	36,251.8	58,513.8	139,662.2	298,123.0
GRO.	1,648.8	2,260.2	3,662.8	7,824.3	14,503.4	22,247.5	33,680.2	83,446.2	178,674.0
HGO.	958.7	1,385.2	2,253.8	5,244.4	12,092.2	18,933.5	27,447.9	67,120.2	141,823.0
* JAL.	7,051.9	9,381.5	15,247.8	32,287.7	49,156.9	71,510.4	114,505.1	281,170.5	581,349.0
* MEX.	12,292.2	16,293.6	26,477.3	56,128.1	88,022.7	128,251.2	194,026.3	483,065.9	1,006,451.0
MICH.	1,898.6	2,597.8	4,212.1	8,966.8	16,864.6	28,019.2	40,414.6	101,110.6	212,217.0
MOR.	1,020.8	1,486.4	2,408.7	5,145.3	9,459.0	15,290.7	22,376.6	59,585.1	120,301.0
NAY.	809.9	1,217.5	2,235.3	4,707.8	8,755.0	13,564.0	19,056.4	49,615.9	100,201.0
N.L.	6,805.7	9,049.2	14,707.8	31,151.8	47,194.4	69,515.2	107,144.1	256,866.7	553,334.0
OAX.	1,160.4	1,635.7	2,638.7	6,332.8	15,176.3	22,655.2	32,805.4	83,583.3	170,479.0
PUE.	3,000.8	4,036.6	6,969.9	14,876.3	23,128.1	36,304.3	52,184.1	138,710.3	279,549.0
QRO.	1,177.4	1,668.5	2,714.1	5,754.4	9,642.8	15,449.1	23,516.6	59,718.2	125,846.0
Q.ROO.	455.2	730.5	1,436.9	3,228.3	5,555.9	8,515.2	12,626.9	30,089.9	66,068.0
S.L.P.	1,244.3	1,764.6	3,186.0	6,890.0	13,370.3	20,324.4	29,849.7	74,259.1	158,465.0
* S.IN.	3,261.2	4,405.0	7,145.6	15,175.7	23,034.7	35,422.6	54,191.3	142,657.5	272,245.0
SON.	3,821.7	5,189.5	8,410.4	18,421.5	27,584.0	45,420.1	67,120.1	177,776.0	328,774.0
TAB.	7,884.9	10,455.5	17,580.1	37,200.3	61,058.4	88,732.8	135,257.1	325,903.2	701,178.0
TAM.	2,953.0	3,966.9	6,769.2	14,481.0	23,756.8	37,243.7	58,096.6	129,621.9	286,133.0
TLAX.	490.5	778.8	1,547.0	3,418.1	7,699.7	11,573.0	16,772.3	42,042.3	85,548.0
VER.	6,869.7	9,079.0	15,358.9	32,677.1	51,072.7	76,750.8	124,537.8	306,014.7	613,800.0
YUC.	1,156.5	1,632.6	2,648.5	6,320.1	11,207.4	17,229.6	25,439.5	63,912.9	130,787.0
ZAC.	697.3	1,069.4	2,057.1	4,519.3	10,793.6	16,128.4	23,123.2	57,144.9	117,868.0
SUBTOTAL	<u>86,690.1</u>	<u>117,521.2</u>	<u>196,791.0</u>	<u>421,682.6</u>	<u>696,383.0</u>	<u>1,052,489.6</u>	<u>1,599,177.7</u>	<u>3,996,643.9</u>	<u>8,192,387.0</u>
D.F.	25,840.4	34,226.7	57,241.3	121,759.2	183,419.6	268,018.3	432,773.6	1,009,810.8	2,152,414.0
T O T A L	<u>112,530.5</u>	<u>151,747.9</u>	<u>254,032.3</u>	<u>543,441.8</u>	<u>879,802.6</u>	<u>1,320,507.9</u>	<u>2,031,951.3</u>	<u>5,006,454.7</u>	<u>10,344,801.0</u>

* ENTIDADES NO COORDINADAS EN DERECHOS.

1/ INCLUYE FONDOS GENERAL Y FINANCIERO COMPLEMENTARIO

2/ INCLUYE FONDOS GENERAL, FINANCIERO COMPLEMENTARIO Y DE FOMENTO MUNICIPAL

3/ CIFRAS PRELIMINARES DE LOS FONDOS GENERAL, FINANCIERO Y DE FOMENTO MUNICIPAL

4/ CIFRAS ESTIMADAS DE LOS FONDOS GENERAL, FINANCIERO Y DE FOMENTO MUNICIPAL

FUENTE: SHCP. Coordinación General con Entidades Federativas (10-11-88).

PARTICIPACIONES FISCALES POR TIPO DE FONDO 1985-1988

(Millones de pesos)

ANEXO 3

ENTIDAD	1985		1988 ^{1/}		1985		1988 ^{1/}	
	A	B	A	B	A	B	A	B
AGS.	562.0	26 350.0	2 902	56 101	749.0	6 941.0		
B.C.	305.0	11 305.0	14 646	266 214	104.0	3 174.0		
B.C.S.	512.0	17 162.0	2 214	39 207	465.0	4 614.0		
CAM.	415.0	12 116.0	4 495	101 991	558.0	3 662.0		
COAH.	375.0	17 823.0	11 647	228 735	485.0	5 012.0		
COL.	623.0	22 130.0	2 137	40 631	884.0	6 442.0		
CHIS.	342.0	14 423.0	20 651	376 295	493.0	4 013.0		
CHIH.	412.0	19 714.0	14 020	246 214	564.0	5 510.0		
DGO.	494.0	36 528.0	4 500	80 968	633.0	9 899.0		
GTO.	535.0	28 952.0	13 332	260 930	780.0	8 241.0		
GRO.	490.0	43 997.0	7 166	123 800	168.0	10 877.0		
HGO.	510.0	48 185.0	4 123	80 289	611.0	13 349.0		
JAL.	442.0	19 894.0	31 687	550 766	159.0	1 689.0		
MEX.	455.0	24 727.0	55 513	979 723	160.0	2 001.0		
MICH.	566.0	47 452.0	8 200	151 789	202.0	12 976.0		
MOR.	501.0	30 797.0	4 464	87 016	180.0	2 488.0		
NAY.	458.0	28 548.0	3 509	63 829	740.0	7 824.0		
N.L.	351.0	12 428.0	30 693	539 815	108.0	1 091.0		
OAX.	539.0	62 937.0	5 067	90 872	726.0	16 670.0		
PUE.	550.0	37 507.0	13 585	231 932	741.0	10 110.0		
QRO.	435.0	20 144.0	5 150	99 943	169.0	5 759.0		
Q. ROO.	575.0	19 947.0	1 032	40 259	722.0	5 862.0		
S.L.P.	556.0	30 920.0	5 528	107 452	806.0	11 193.0		
SIN.	410.0	20 208.0	14 625	250 405	141.0	1 632.0		
SON.	344.0	12 461.0	17 689	312 824	383.0	3 480.0		
TAB.	231.0	3 967.0	36 650	695 862	319.0	1 349.0		
TAMPS.	376.0	18 463.0	13 631	262 401	473.0	5 269.0		
TLAX.	588.0	36 253.0	2 000	39 291	822.0	10 004.0		
VER.	470.0	24 371.0	31 622	582 705	585.0	6 724.0		
YUC.	503.0	30 126.0	5 186	92 479	632.0	8 182.0		
ZAC.	693.0	51 095.0	2 899	52 814	927.0	13 959.0		
SUBTOTAL	14 618.0	839 830.0	391 571	7 142 552	15 494.0	210 005.0		
D.F.	209.0	10 307.0	121 550	2 142 107				
TOTALES	14 827.0	850 137.0	513 121	9 284 659				

FUENTE: SHCP. Coordinación General con Entidades Federativas. (10.11.88). 1/Cifras estimadas.
Fondos: A) Financiero Complementario; B) General de Participaciones y C) de Fomento Municipal.