

XVI CONGRESO INTERNACIONAL DE  
CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

Aspectos administrativos de la regionalización en México:  
  Coordinador; Ignacio Pichardo Pagaza . . . . . 13

**XVI CONGRESO INTERNACIONAL DE CIENCIAS  
ADMINISTRATIVAS**

ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DE LA REGIONALIZACION  
EN MEXICO

C o o r d i n a d o r :

Ignacio Pichardo Pagaza,

Miembro del Consejo Directivo  
del Instituto Nacional de Admi-  
nistración Pública y Secretario  
General del Gobierno del Estado  
de México.

## RECONOCIMIENTOS

**E**N la preparación de este trabajo intervino un amplio grupo de profesionistas a quienes se les debe reconocimiento: en primer lugar el Dr. Wesley Bjur, relator de la ponencia. En segundo lugar, los señores profesionistas que prepararon los estudios particulares de cada uno de los organismos regionales elegidos para análisis, cuyos nombres son: el Lic. Adalberto Saldaña, el Lic. Raúl Zárate Machuca y el Lic. Julián Salazar, por lo que toca a los Antecedentes del Federalismo en México; el Dr. Hermógenes Moreno, el Lic. Christian Marí y el Lic. Gordon Linden, en las áreas de la Comisión del Río Grijalva, Plan Chontalpa, Comisión de las Zonas Áridas y Proyecto Siderúrgico Las Truchas; el Dr. Humberto Tapia y el Dr. Jon Roybal en las correspondientes al Plan Huicot y Comisión del Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital; el Ing. Abelardo López Suárez en la de la Comisión del Papaloapan; así como el Lic. Antonio Vélez y el Arq. Francisco Covarrubias, en lo que toca al estudio de la Secretaría de Obras Públicas y del Área Metropolitana de la ciudad de México.

Igualmente se agradece la colaboración del Lic. Juan Carlos Padilla, como auxiliar en la coordinación de este trabajo y al Ing. José Yurrieta Valdés, en la edición.

•

El Coordinador

IGNACIO PICHARDO PAGAZA

## SINTESIS Y CONCLUSIONES PRINCIPALES

### *Síntesis*

1. Con el propósito de abordar el tema relacionado con los aspectos administrativos de la regionalización en México, se integró un grupo interdisciplinario formado por investigadores en administración pública, en ciencia política y economistas.  
Para cubrir el tema en forma sistemática se decidió indagar, cuando menos, sobre los cuatro aspectos siguientes: a) la experiencia mexicana reciente en desarrollo regional; b) cuáles han sido los tipos de organismos creados para poner en ejecución planes regionales; c) qué problemas administrativos han conocido esas instituciones; d) con base en los hallazgos sobre los puntos anteriores, qué sugerencias podrían formularse para el futuro de la regionalización en México.
2. Múltiples experiencias en materia de regionalización se han llevado a cabo en el país, durante el último cuarto de siglo. Luego de un estudio preliminar de las principales, se elaboró un esquema que pone de relieve los criterios pragmáticos utilizados para la regionalización. Los principales entre ellos, han sido los geofísicos y geoeconómicos, los étnico-culturales, los administrativos y los políticos.
3. Con base en estos y otros criterios más detallados que se describen en el cuerpo del trabajo, se identificaron multitud de organismos que operan regionalmente. Tal identificación llevó a dos consideraciones preliminares: 1) que la relación de organismos regionales era más numerosa de lo previsto; 2) que la gama de estructuras administrativas puestas en juego era muy extensa.
4. Una ponderación más detenida del mosaico de organismos regionales, permitió seleccionar unos pocos sobre los cuales se podría intentar un acercamiento provechoso. Para elegir una institución sujeta a estudio, había que llenar cuando menos los requisitos siguientes: 1º) que representara una forma singular de estructuración administrativa; 2º) que tipificara sólo uno de los cri-

terios de regionalización generalmente utilizados; 3º) que cubriera un período de estudio tal, que permitiera incluir organismos de creación reciente y otros más antiguos.

5. El análisis detallado se efectuó sobre los siguientes organismos: La Comisión del Papaloapan, la Comisión del Río Grijalva y el Plan Chontalpa, el Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital, el Plan Huicot, la Comisión Nacional de las Zonas Áridas, el Programa Nacional Fronterizo, las Juntas Generales de Mejoras Materiales, los Nuevos Centros SOP, los planes regionales de varias entidades federativas, los diversos niveles gubernamentales en el área urbana del Valle de México.
6. Los documentos parciales que contienen la investigación de campo de cada uno de los organismos mencionados no forman parte de este documento. Sin embargo, están disponibles también. El cuerpo del documento lo integra la sinopsis de aquellos, en la que se indican sólo los aspectos esenciales de cada uno. La idea del trabajo es que el análisis de los organismos existentes sirva de plataforma a una especulación suficientemente razonada, de lo que debe ser el futuro de la regionalización en México.
7. Antes de la reflexión especulativa, es útil indicar cuales son las tendencias más notorias que en el momento presente se dejan sentir en el país, sobre la política de regionalización.
8. La primera tendencia observable es que se desea *fortalecer ciertos organismos regionales existentes*. Esto significa, como era de esperarse, que ha habido experiencias positivas y negativas en los últimos años. En el balance hecho por la propia Administración federal de sus organismos regionales, algunos de ellos resultaron con marcas aprobatorias y, consecuentemente, han visto el fortalecimiento político y apoyo económico para su acción. Uno de los casos conspicuos es la Comisión del Río Grijalva.
9. Otra tendencia sobresaliente en la hora actual es crear *nuevos organismos regionales como organismos de coordinación administrativa*. Un ejemplo ilustrativo es el Plan Huicot y otro, más reciente todavía, la creación de las Comisiones Estatales para el Desarrollo Económico. No son organismos de ejecución, sino en realidad son instrumentos para coordinar la acción de varias dependencias (especialmente Secretarías y Departamentos de Estado).
10. La tercera de las tendencias en este campo se manifiesta en la descentralización que algunas instituciones federales llevan a cabo. En realidad se trata de una *desconcentración administrativa*, propiamente hablando, puesto que son organismos federales que

“devuelven” a sus propias divisiones administrativas regionales, funciones antes centralizadas. Esta tendencia viene acompañada de un fenómeno que encierra el mayor interés; la desconcentración administrativa regional de algunas Secretarías de Estado, se efectúa en el marco de los límites políticos de cada entidad federativa. En otras palabras, es la introducción incipiente del concepto de Región-Estado Federal.

Esta última observación de lo que ocurre en el momento presente es el inicio de nuestras conclusiones.

### *Principales conclusiones*

1. Un balance general de los resultados obtenidos con las diversas políticas de regionalización, en los últimos 25 años, por más que sea arriesgado, permitiría llegar a estas dos afirmaciones: Primera, para la mayoría de los organismos estudiados, se pudo apreciar mejoramiento en los niveles y condiciones de vida de los habitantes de la región. Aunque obviamente se apreciaron diferencias en la eficacia administrativa de distintos organismos y, consecuentemente, en el impacto sobre la región. No fue posible cuantificar cuánto más habrían mejorado los niveles de vida de haber existido una estructura administrativa diferente. Segunda, puede afirmarse, en cambio, que desde el punto de vista del equilibrio entre las regiones diversas del país, los efectos de la política de regionalización son inapreciables. En otras palabras, ha habido éxito en mayor o menor grado desde la perspectiva *intrarregional*, pero no son perceptibles los logros desde el enfoque *interregional* o de equilibrio a nivel nacional.
2. Las tendencias actuales de la política de regionalización mencionadas antes, resultan insuficientes para conseguir más intenso desarrollo intra e interregional. Es indispensable complementarla con otras medidas de mayor importancia. La principal de las cuales es considerar que toda política futura de regionalización, tiene que partir del hecho de que las regiones “naturales” son las propias entidades federativas. El reconocimiento de esta realidad fundamental precipitará una reforma administrativa en todos los niveles de gobierno del país.
3. Las regiones económicas en las que se ha dividido a la Nación, obviamente no reconocen fronteras políticas. Empero, debe evitarse el error de agrupar zonas que no estén estrictamente integradas por Estados considerados en su totalidad. No obstante

lo anterior, la experiencia ha demostrado que prácticamente ningún plan regional que abarcó más de una entidad federativa, prosperó más allá de unas pocas reuniones de coordinación. *A pesar de la existencia de regiones económicas bien definidas en el país, es indispensable que las futuras aproximaciones a la planeación regional, se hagan sobre la base de considerar como región a cada una de las entidades federativas.*

4. Partiendo de la base de que la Región-Estado es la unidad módulo para la planificación, la premisa que inmediatamente se impone es *la revisión de las relaciones económico-administrativas entre el Estado Federal y las Entidades del Pacto de la Unión.* Hablar de revisión de las relaciones Federación-Estado, no pretende sugerir la convocatoria a mecanismos multilaterales específicamente encargados de hacer dicha revisión. Más bien, se piensa en un deliberado cambio de matiz, de enfoque o de filosofía de gobierno al tratar asuntos que conciernen a ambos niveles de gobierno. Es la toma de conciencia de que conviene al interés nacional que los Estados-Región se fortalezcan económica y administrativamente.
5. Las áreas más susceptibles para iniciar la revisión de las relaciones entre la Federación y los Estados, son la financiera y económica, por un lado, y la administrativa por el otro.

*En el área financiera cabe señalar que el fortalecimiento de los fiscos estatales será una de las medidas de regionalización de mayor impacto.* Tal fortalecimiento debe conseguirse a través de dos grupos diversos de medidas. El supuesto indispensable para la aplicación de esas medidas revisoras es el mejoramiento de la administración tributaria de los Estados. La revisión de las relaciones fiscales entre ambos niveles de gobierno, ahora sí a través de una Convención Nacional Fiscal, tendrá como propósito ampliar la base tributaria de los Estados y de los Municipios. No se conseguirá esa finalidad mediante el uso del mecanismo de las "participaciones", que consiste en que la federación imponga cada vez un número mayor de gravámenes y participe de la recaudación a los Estados. Se conseguirá mediante la implicación de la base tributaria de los Estados y los Municipios. Es decir, revisando los campos de concurrencia fiscal sin temor a que los Estados concurren con sus propios impuestos en áreas que constitucionalmente también son de carácter federal. Los nuevos tipos de gravámenes que se estudien no deben pensarse para ser operados exclusivamente por el Gobierno Federal. Por otro lado, conviene analizar el establecimiento de un sis-

tema automático de subsidios en efectivo que el Gobierno Federal aporte para programas estatales y municipales. En otros países este mecanismo ampliamente utilizado, se conoce con el nombre de "sistema de transferencias" (grants). Tal sistema de transferencias automáticas —no de participaciones fiscales— substituiría a multitud de programas que a nivel municipal y estatal realiza el Gobierno Federal. Para dar ejemplos: introducción de agua potable, sistema de drenaje, programas de desarrollo rural, caminos de obra de mano y otra infinidad de actividades federales que deben y pueden ser realizadas por los gobiernos municipales o estatales.

6. Desde el punto de vista de las relaciones administrativas, es indispensable volver a estudiar las normas constitucionales que determinarán la esfera de competencia entre el Gobierno de la Unión y las entidades federativas. Desde el ángulo del principio constitucional fundamental que señala que lo que no esté expresamente considerado como facultad del Gobierno Federal, se reserva a la esfera de acción de los Estados; desde el punto de vista de las áreas que específicamente la Federación tiene señaladas en la Constitución.
7. *El desarrollo regional exige que sean los gobiernos estatales y municipales, los que realicen cada vez mayor número de actividades pertenecientes a la función pública.* Queda fuera de duda el hecho de que a nivel regional, cada Estado puede llevar a cabo con más eficacia tareas administrativas y económicas que resultan, por su volumen, abrumadoras para el Gobierno Federal. Por un lado, hay actividades tradicionales de la función pública, como la educación, que por crecimiento enorme de la población ya no puede desempeñarse con eficacia desde el Gobierno Central: es indispensable la descentralización de esa función a nivel de la Región-Estado y de los Municipios.  
Por otro lado, todos los días crece el ámbito de la función pública agregando nuevas tareas. Tal es el caso de la acción fundamental de mejoramiento de la calidad de la vida, de la preservación de los recursos naturales, del combate a la contaminación, especialmente del agua, y otras tareas relacionadas con el brusco rompimiento del equilibrio ecológico que empieza a presentarse en diversas zonas. La tesis es que este tipo de actividades interesan más y pueden llevarse a cabo con mayor eficacia por las propias autoridades locales.
8. El catálogo de actividades que el Gobierno Federal debe descentralizar es enorme y crece todos los días. Definitivamente no se

considera que por descentralización se entienda la devolución a nivel de oficinas regionales, de actividades que las instituciones federales realizaban centralmente. A ese fenómeno, de un gran valor administrativo sin duda alguna, se le debe entender como desconcentración. Más bien, se trata aquí del desprendimiento de grandes bloques de funciones y programas que hoy por hoy desempeñan (o tratan de hacerlo) los organismos federales, para ser incorporados a la esfera de acción de las autoridades locales. A modo de ejemplo, se mencionan las siguientes funciones y programas: programa de caminos, especialmente caminos de obra de mano; programas de pequeña irrigación y formación de pequeños distritos de riego; programas de agua potable y alcantarillado; programas de desarrollo de la comunidad y programas de salud comunitaria. Por lo que toca a las funciones, además de la de educación y la del mejoramiento de calidad de la vida, ya mencionadas, se piensa en la forestal y la de extensión agrícola.

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

9. *La formación de grandes áreas metropolitanas en diversos puntos del país exige la creación de verdaderos planes urbanos y regionales y es una excepción fundamental al principio de regionalizar sobre la base de una sola Entidad Federativa.*

Las zonas metropolitanas del país, especialmente la del Valle de México, plantean los más graves problemas de desarrollo regional que hasta la fecha han tenido que enfrentar economistas, politólogos, planificadores y políticos. El desarrollo urbano de las áreas metropolitanas necesariamente implica la formulación de planes regionales de una alta calidad técnica que giren alrededor de delicados mecanismos de coordinación entre diversos niveles de Gobierno Federal, Estatal y Municipal.

10. La conclusión final es que la política de regionalización en México, desde el ángulo de sus aspectos administrativos, presenta tendencias actuales muy positivas y convenientes, pero que defi-

nitivamente requieren ser complementadas con otras decisiones trascendentales. Las medidas actuales que son aconsejables y las que en el futuro deben propiciarse quedan resumidas del siguiente modo:

- I. *Aspectos administrativos de la regionalización actual que son aconsejables:*
  - a) Fortalecimiento de los organismos regionales que han demostrado ser eficaces.
  - b) Creación de nuevos organismos regionales únicamente como mecanismos de coordinación administrativa.
  - c) Desconcentración de actividades de las grandes dependencias federales en oficinas estatales.
  
- II. *Aspectos administrativos de la regionalización que deben implantarse en el futuro inmediato.*
  - a) Identificación de los Estados Federativos como regiones “naturales”.
  - b) Revisión de las relaciones financieras y administrativas entre el Gobierno de la Unión y los Gobiernos locales.
  - c) Fortalecimiento de los fiscos estatales a través de medidas impositivas que amplíen el catálogo de impuestos y derechos.
  - d) Descentralización de programas federales para ser transformados en programas estatales y municipales, juntamente con la creación de un sistema de transferencias automáticas que les dé el necesario apoyo financiero.
  - e) Revisión de la esfera de acción de las autoridades locales para que sean éstas las que lleven a cabo —y no el gobierno federal— algunas funciones públicas tradicionales y otras de reciente concepción.
  - f) Tratamiento específico para el problema de las zonas urbanas, mediante planes regionales que abarquen al Gobierno Federal y a diversas autoridades locales.

## INTRODUCCION

### PROGRAMAS REGIONALES EN MEXICO

UNA vez que la nación ha logrado una paz interna y que se encuentra razonablemente segura de las fronteras internacionales, una de sus principales prioridades es la de promover el desarrollo socioeconómico; y, se puede decir, que la mayoría de las intervenciones gubernamentales se realizan teniendo este propósito en mente.

Se han sostenido diversos criterios para alcanzar ese desarrollo; pero todos tienen en común la idea de modificar un estado de cosas en el que existen limitaciones para buscar otro más deseable. La idea misma de considerar el cambio de una condición a otra estimada superior incluye, inexorablemente, la necesidad de formular algún plan o alguna estrategia para llevar a cabo ese cambio tan deseado.

A nivel nacional, la planeación de dicho desarrollo tiene como corolarios diferentes ideas de regionalización y de desarrollo regional, dado que la planeación incluye decisiones como ¿qué producir? y ¿dónde producirlo? El “dónde” implica una región adecuada al producto; y el “qué” implica el interés de ciertos sectores de la producción.

Existen dos justificaciones, frecuentemente expresadas, para esa regionalización: una económica y otra social.

El economista se ocupa de analizar los costos de congestión asociados con los centros de producción localizados en una sola área. Cuando se determina, en forma empírica o mediante el juicio de la decisión de los funcionarios gubernamentales, que el costo marginal de congestión (costos sociales generados por la adición de una nueva planta de producción), excede al beneficio marginal (beneficios sociales generados por esa nueva planta de producción); parece entonces recomendable cambiar dicha planta a otra región en donde

los recursos de producción se encuentren menos concentrados y en donde existan menos diferencias económicas de congestión.

Existen pruebas de que el crecimiento industrial y urbano del Valle de México ha alcanzado la condición de que los costos marginales de crecimiento adicional exceden a los beneficios marginales. Por ejemplo, en 1967, los costos per cápita de los servicios prestados, a diferentes niveles de gobierno, en el Distrito Federal, eran 19 veces mayores que en el Estado de Oaxaca: 18 veces mayores que en el Estado de Guerrero; etc., mientras que los índices de producción per cápita en el Distrito Federal, en 1960, mostraban una productividad 6.5 veces mayor que en Oaxaca; 5.5 veces mayor que en Guerrero; etc. Sintetizado por Carrillo Arronte, esto significa que “el gobierno mexicano invierte casi tres veces más, en términos relativos, en cada habitante del D. F., por cada peso de producción, que en los estados pobres del país; lo que nos muestra de nuevo lo costoso que ha resultado para la nación la aparente “alta productividad” de los habitantes del macrocefálico Valle central”.<sup>1</sup>

Se concluye, de lo anterior, que no resulta económicamente eficiente, ni socialmente deseable, ni políticamente viable, que en una nación existan tan marcadas diferencias de ingreso per cápita entre las diferentes regiones. El gobierno federal ha seguido la política de invertir, directamente, los recursos dedicados a la finalidad del desarrollo socio-económico de las regiones pobres. Las cuestiones que se han tratado de resolver, en el estudio que se presenta, hablan de la eficiencia en la administración de estos recursos y de su impacto en el desarrollo regional.

### *Planeación regional en México*

Shafer reporta que han existido estudios federales, pero limitada acción, en relación con los problemas regionales en México desde la década de los veintes; pero que la idea de planeación regional no fue muy conocida sino hasta la creación de las primeras comisiones de Cuencas Hidrológicas en 1947.<sup>2</sup> Desde entonces, la idea de planear para el desarrollo regional parece haber hincado raíces, posiblemente porque se apega a la idea y al entendimiento de que existen “muchos

<sup>1</sup> Ricardo Carrillo Arronte, *La Estrategia del Desarrollo Regional de México: Evolución, Magnitudes y Perspectivas*. (México: Plan Lerma de Asistencia Técnica, sin fecha) pp. 30-31.

<sup>2</sup> Robert Jones Shafer, *México: Mutual Adjustment Planning*. (Syracuse: Syracuse University Press, 1966) p. 96.

México"; de que la provincia debe desarrollarse más en relación con el Distrito Federal; y de que la creciente conciencia en el federalismo político va en contra del centralismo. El uso del enfoque regional también atrae el interés nacional hacia la irrigación y hacia el desarrollo de los recursos hidroeléctricos.<sup>3</sup>

### *Definición de regiones*

Metodológica y técnicamente hablando, la planeación para el desarrollo nacional comprende, inevitablemente, la subdivisión del país en regiones, con el propósito de que los planes sean adecuados a las características y a los recursos de las diferentes áreas. Lo anterior conduce, fácilmente, a la generalización de que las regiones se definen sobre la base de factores homogéneos perceptibles; y de que estos factores, seleccionados para una región particular, pueden variar bastante, de acuerdo con los propósitos de los planificadores políticos y económicos.

El trabajo más extenso realizado hasta la fecha sobre la regionalización geo-económica del país, se debe al Dr. Angel Bassols Batalla, quien en su libro "La División Económica Regional de México";<sup>4</sup> analiza muchos de los factores que se incluyen en la división geoeconómica de regiones. Estas consideran:

1) Las preponderantes agrupaciones de fenómenos relacionados con la producción, la distribución y el consumo. En relación con la producción resulta importante que se lleve a cabo una especialización, a escala nacional, en la que los factores naturales y económicos se integren para crear un área importante en la economía nacional.

2) La existencia, relativamente autónoma, de la región en el sentido de que posea suficientes recursos para su desarrollo, presente y futuro, que le permitan integrar la industria y la agricultura en forma que satisfaga las necesidades locales, proporcionando recursos humanos y naturales a una escala que permita la especialización.

El autor procede a enlistar a algunos de los factores geográficos y económicos que entran en el proceso del establecimiento de fronteras para una región: la topografía; el clima y el suelo; los recursos natu-

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> Angel Bassols Batalla, "La División Económica Regional de México, (Méx. D. F.: U. N. A. M., 1967).

rales; la densidad de la población; el tipo y el número de empresas; las necesidades de materias primas; las necesidades y existencia de mano de obra; los tipos de agricultura; la distribución de la propiedad privada; la distribución de la riqueza; la eficiencia de los sistemas de comunicación; los tipos de transporte existentes; etc.

Considerando estos factores, Bassols Batalla divide el país en 8 zonas para la planeación económica y social; cada zona la separa en regiones económicamente típicas; y cada región económica en sub-regiones y micro-regiones. Aun cuando el trabajo de Bassols Batalla es correcto en términos de la teoría económica, ha tenido dificultades para su incorporación en los planes nacionales debido a que no prestó atención a las fronteras políticas.

En otro estudio, Carrillo Arronte toma en cuenta muchos de los mismos factores que Bassols Batalla; pero reconoce la necesidad de una "conciliación óptima" entre los múltiples factores de importancia, para los que toman las decisiones políticas. En consecuencia, introduce el concepto de "estado-unidad" como una consideración de importancia para la planeación nacional. Para él los cuatro puntos principales para definir una "región de planeación" son:

- a) Continuidad (un espacio geográfico continuo).
- b) Homogeneidad (que puede definirse de diversas formas).
- c) Limitaciones estadísticas (en cuanto a la información existente y a su recopilación).
- d) Limitaciones político-administrativas.<sup>5</sup>

Los resultados de este análisis están expresados por el establecimiento de diez "regiones para la planeación" en México; las que han sido posteriormente utilizadas por Nacional Financiera, S. A. en sus estudios y planeación de la inversión. Aunque muchas dependencias federales y organismos han empleado nociones de sistemas regionales para efecto de integrar la planeación del desarrollo, el esquema de Carrillo Arronte no ha sido todavía aplicado a nivel nacional. La mayor parte de la planeación regional en México ha sido llevada a cabo por sectores, de acuerdo con la organización de las Secretarías de Estado del Gobierno Federal encargadas de la administración de dicho sector; por ejemplo, por la Secretaría de Agricultura y Ganadería, por la Secretaría de Obras Públicas, etc.

<sup>5</sup> Ricardo Carrillo Arronte, *Ensayo Analítico-Metodológico de Planificación Interregional en México*, (Méx., D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1973) p. 78.

### *Planeación Regional en América Latina*

Sobre la base del estudio de, aproximadamente, 75 programas regionales llevados a cabo en 14 diferentes países latinoamericanos, Walter Stohr desarrolló el concepto de "regionalización prototipo", fundado en los factores de recursos económicos, y que utiliza las nociones de "centro-periferia". Estos prototipos de Stohr son:

a) Regiones polares, consistentes en centros de población que gozan de poder económico y político; y que absorben el potencial económico de las áreas periféricas a cambio de innovaciones, inversiones, coordinación administrativa, comercio, etc.

b) Areas de recursos naturales, que debido al alto valor de los que van a ser explotados, pueden atraer capital, tecnología y mano de obra calificada, con tasas favorables de intercambio.

c) Regiones de desarrollo lento o estancadas, que comprenden una gran variedad, desde zonas de agricultura marginal hasta áreas antiguas industriales, cuya capacidad competitiva ha disminuido hasta el punto del estancamiento; debido a las condiciones externas del mercado que afectan el valor de los recursos, productos y/o transporación.

d) Regiones deprimidas, que debido a la ausencia de los recursos naturales demandados por los mercados externos y/o las áreas urbanas, sufren una pérdida importante de factores para su desarrollo; los que incluyen la extracción de población económicamente activa, las pérdidas económicas debidas a condiciones desfavorables de desarrollo, y la absorción de la capacidad de decisión por parte de las "regiones polares"<sup>1</sup>

El Dr. Stohr, junto con la clasificación hecha arriba, también recomienda diferentes estrategias de planeación y de política para cada una de esas categorías; dirigidas a elevar las condiciones económicas de la región o de la zona a un nivel de autosuficiencia.

La experiencia mexicana de planeación regional, sin embargo, no siempre se encuentra comprendida adecuadamente en estas categorías económicas, posiblemente porque una mayoría de éstas ha sido financiada por la Federación, con la intención de aliviar a las zonas más seriamente deprimidas, de su pobreza y de su retraso debidos a su le-

<sup>1</sup> Walter B. Stohr, *El Desarrollo Regional en América Latina: Experiencias y Perspectivas*, (Buenos Aires: Ediciones SIAP, 1972) pp. 127-133.

janía, a su clima inclemente, a inundaciones perenes y a otros problemas que pueden ser superados con la construcción de soportes de infraestructura básica: caminos, presas, irrigación, escuelas, etc. Esto quiere decir que hay evidencia de que muchos programas de desarrollo regional han sido llevados a cabo con el objeto primordial de tratar de mejorar las condiciones socio-económicas para los residentes de una región, en vez de perseguir estrictamente los criterios económicos de autosuficiencia.

Pensamos que la experiencia mexicana en la planeación regional, y los programas de desarrollo de regiones pueden proporcionar importancia e interesantes lecciones para el Tercer Mundo; por lo que, con este deseo, se ha llevado a cabo el estudio que se presenta en este documento.

## ANTECEDENTES METODOLOGICOS

Después de llevar a cabo un inventario, más o menos completo, de las distintas comisiones de desarrollo integradas desde 1950, se seleccionaron aproximadamente 12 casos para un estudio más cuidadoso, con el especial interés de mostrar la evolución de las estructuras y de la administración utilizadas en su implementación.

Debido a que se quiere utilizar la bibliografía técnica que trataba de dichos programas, se precisaron las ramas académicas bajo las cuales se estudiarían muchos de los factores homogéneos que definían esas regiones.

Nuestro inventario reveló las experiencias en la creación de regiones para el desarrollo bajo la base de:

- 1) Similitudes climatológicas, como en el caso de la Comisión Nacional para las Zonas Áridas.
- 2) Factores geo-económicos, como los del Plan Chontalpa y del Programa Nacional Fronterizo.
- 3) Factores hidrológicos relacionados con los desarrollos de las cuencas hidrológicas, como en el caso de la Comisión del Papaloapan y de la Comisión del Grijalva.
- 4) Factores étnicos y culturales, como los del Plan Huicot y del Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital.

Los ejemplos antes mencionados comprenden áreas que sobrepasan las jurisdicciones de las fronteras políticas y generalmente cubren superficies geográficas mayores que las de un Estado, lo que pudo haber sido un factor que contribuyó a la creación de comisiones *ad-hoc* encargadas de estimular y de coordinar los planes de desarrollo para cada una de estas regiones. Sin embargo, debe advertirse que

también se encontró que esa misma estructura organizativa se utilizó en varios proyectos interestatales, especialmente cuando esos proyectos tenían importancia económica para la nación entera, como en el caso de la planta siderúrgica que se construyó en Las Truchas, Ciudad Cárdenas, en el Estado de Michoacán; y en el de algunas de las presas para generación de considerable cantidad de energía hidroeléctrica.

Debido a que el enfoque principal del estudio fue sobre los aspectos administrativos de los programas regionales, se consideró conveniente incluir algunos ejemplos de intentos federales de descentralización, a través del establecimiento de oficinas regionales, para compararlas con las agencias *ad-hoc* antes mencionadas.

La Secretaría de Obras Públicas tiene la responsabilidad de la construcción de obras de infraestructura en toda la República, y debido a las distancias y variaciones geográficas de los programas a los que tiene que adaptarse, ha empezado a establecer oficinas regionales en cada una de las capitales de los estados, por lo que se consideró útil estudiar el funcionamiento de este sistema.

Otro intento, relativamente reciente, para mejorar la coordinación administrativa entre las agencias federales que tienen programas múltiples en todo el país, ha cristalizado en la creación de las comisiones interseculares. Se trata de conocer si dichas comisiones han podido resolver los serios problemas de coordinación entre las dependencias que, se supone, trabajan coordinadamente en aspectos especializados de programas regionales.

### *Estructuras Administrativas para Programas Regionales*

La selección de una estructura administrativa específica, adecuada para un proyecto regional particular, ofrece un clásico dilema de la burocracia moderna. Primero, la forma burocrática de organizar los esfuerzos de un gran número de funcionarios, tanto en el sector público como en el privado, logra su supuesta eficiencia mediante la reducción de los complejos procesos y procedimientos a un número, relativamente simple, de operaciones, razonablemente de corta duración. Con esta subdivisión de los trabajos resulta bastante fácil entrenar a los empleados en los pasos específicos que se deben repetir en cada operación una y otra vez.

Este sistema, el de la burocracia clásica descrita por el famoso sociólogo Marx Weber, sólo puede funcionar a través de la uniformación de las estructuras, de los procedimientos, del papeleo y de las reglas.

No se tratará aquí de los costos de dicho sistema, que invariablemente producen el "síntoma burocrático" en el comportamiento de los funcionarios organizados de acuerdo con estas reglas: el aburrimiento, debido a sus funciones repetitivas, los aspectos deshumanizantes del trato jerárquico de los empleados, el cinismo hacia el público, al que supuestamente sirven, y la preocupación excesiva por la formalidad y el papeleo. Las razones predominantes que parecen obligar al uso de sistemas burocráticos en organizaciones complejas (como los gobiernos modernos), son las necesidades de "racionalidad" y de "eficiencia" que provienen de la estandarización de procedimientos y de estructuras, las que, por sí mismas, obligan a un nivel mínimo de coordinación interna de las funciones.

Cuando se considera una estructura administrativa para un programa regional especializado, la burocracia enfrenta inmediatamente el siguiente dilema: ¿se deben aplicar los procedimientos estandarizados a este problema? o ¿se debe reconocer que sus condiciones son lo suficientemente novedosas como para requerir otra organización? Los estudios de programas regionales en México muestran que se ha experimentado con una gran variedad de formas estructurales, por lo que se ha tratado de evaluarlas en sus contextos históricos, políticos y geoeconómicos.

### *Problemas administrativos por resolver*

#### *1. ¿Qué tipo de estructura debe utilizarse?*

Existe un número de factores contextuales que debe ser tomado en cuenta para la selección de una organización estructural; el cual se relaciona con los objetivos que deben alcanzarse, la tecnología a utilizar, la autonomía en las decisiones que han de tomarse, las dimensiones físicas y presupuestales del programa, los factores psicoculturales, tanto de los funcionarios como de los beneficiarios, las relaciones con los gobiernos dependientes a los distintos niveles, etc.

#### *2. Funciones, limitaciones y autoridad*

¿Cuál es el grado de autonomía administrativa que debe darse a los administradores de los programas? ¿pueden éstos tan sólo coordinar los esfuerzos de otras dependencias federales destinadas a llevar

a cabo el trabajo final? o ¿pueden utilizarse los técnicos y la mano de obra operativa para llevar a cabo las funciones de los programas? ¿Cuáles son las limitaciones presupuestales y de tiempo en relación con el logro de ciertos objetivos? ¿Debe el jefe del proyecto tener suficiente rango jerárquico para ser capaz de obligar a la cooperación? o ¿se encontrará en el caso de suplicar dicha cooperación a las demás entidades críticas para el proyecto?

### 3. *Relaciones políticas*

¿Qué formas toma la representación política necesaria para el proyecto regional, tanto hacia arriba como hacia abajo y hacia las raíces?

### 4. *Consideraciones presupuestales*

¿Qué tipo de sistema se crea para controlar el uso de los recursos financieros para el logro de los objetivos del programa? ¿De dónde provienen, inicial y subsecuentemente, los recursos financieros? ¿Existe algún intento para desarrollar un sistema de control presupuestal ligado a una evaluación de costo-beneficio del trabajo realizado?

Utilizando las antes mencionadas como categorías de análisis, se procederá a una descripción sintética de los programas estudiados, destacando, cuando sea posible, las comparaciones y los contrastes en sus estructuras y funcionamiento administrativo.

Comenzaremos con uno de los primeros intentos hechos en México para desarrollar una cuenca hidrológica a través de la creación de una comisión especial.

## II

### REGIONES HIDROLOGICAS

#### *Comisión del Papaloapan*

El Diario Oficial del 24 de abril de 1947 anuncia la creación de un organismo técnico y administrativo, dentro de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, encargado de la planeación, diseño y construcción de las obras necesarias para controlar y canalizar las aguas del Río Papaloapan, localizado principalmente en el estado de Veracruz pero con afluentes en Tabasco y en Oaxaca. Se responsabilizó a la Comisión de la planeación y del desarrollo integrado de una vasta zona, que incluyó la construcción de presas, sistemas de irrigación, generación de energía eléctrica, sistemas de drenaje y sanitarios, introducción de agua potable, desecación de áreas pantanosas, campañas para controlar plagas de insectos, etc. Otras funciones relacionadas incluían la construcción de puertos y canales navegables, caminos, comunicaciones ferroviarias, telégrafos y otras comunicaciones, etc. La Comisión también era responsable de la colonización de las áreas recientemente desarrolladas, del desarrollo industrial y agrícola y de los centros de población.

Barkin y King, en su estudio del desarrollo regional de México, comentan que la Comisión del Papaloapan constituye la iniciación de un nuevo enfoque en México con relación a los problemas del desarrollo regional. Se estructura organizativa toma como modelo la del Tennessee Valley Authority, pero con menor autonomía y con mayor cúmulo de responsabilidades, debido a que su acta constitutiva incluía la promoción del desarrollo socioeconómico para los habitantes del

área, la reestructuración de los hábitos en la tenencia de la tierra, la alfabetización y la educación, etc.<sup>7</sup>

### *Estructura Administrativa*

La Comisión estaba integrada por un Presidente, que era el mismo Secretario de Recursos Hidráulicos y por dos Vocales designados por el Presidente de la República. El Vocal Ejecutivo respondió por los intereses de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, mientras que el Vocal Secretario representaba los intereses de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, y de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, en lo concerniente a las actividades de la Comisión.

Esta Comisión tenía autoridad para emplear el personal técnico y operativo necesario para llevar a cabo sus funciones, lo que condujo al desarrollo de un grupo técnico capaz de planear, diseñar y construir las diferentes partes del programa.

### *Funciones, limitaciones y autoridad.*<sup>8</sup>

Durante su evolución, la Comisión parece haber pasado por las etapas clásicas del desarrollo de la planeación regional, es decir:

a) Un organismo *ad-hoc* se crea para resolver problemas específicos que existen en una región bien determinada.

b) El organismo procede a una evaluación de los diversos problemas que afectan el área y sus subregiones, como inundaciones, erosión, aislamiento, bajos niveles de salubridad, carencia de escuelas, etc., para cada uno de los planes, y se elaboran estrategias para orientar los proyectos de trabajo que se proponen.

c) Comienza la implementación de los planes, con el interés continuado para la integración de los programas en las diversas subregiones, y tomando en cuenta las interrelaciones de naturaleza socio-económica.

d) Se terminan, de acuerdo con las posibilidades presupuestales, un número de proyectos principales; poniendo la mayor atención en la resolución de los problemas físicos inmediatos de la construcción de las infraestructuras necesarias, en este caso, para control de inundaciones, irrigación, comunicaciones, agricultura, etc.

<sup>7</sup> David Barkin and Timothy King, *Desarrollo Económico Regional* (Méx, D. F.: Siglo XXI Editores, 1970) p. 97.

<sup>8</sup> Datos relacionados con la Comisión del Papaloapan, basados en el estudio del Ing. Abelardo López Suárez, (Instituto de Desarrollo Urbano y Regional, Toluca, Méx.).

Esta última etapa requiere la creación de una estructura administrativa regional capaz de afrontar y resolver problemas complejos de coordinación, de asignación de funciones, de creación de unidades temporales para necesidades específicas, etc.

### *Relaciones Políticas*

Cuando fue creada la Comisión del Papaloapan no existían modelos previos de organización estructural diseñados para programas de desarrollo regional en México. Debido a que los mayores problemas de este proyecto concreto se relacionaban con el desarrollo de cuencas hidrológicas, cuya resolución dependía principalmente de operaciones de ingeniería, parecía bastante natural localizar este proyecto dentro de la Secretaría que tuviera la competencia en este campo, como era la de Recursos Hidráulicos.

Además, el proyecto comenzó con una orientación clara en relación con las prioridades, objetivos y límites geográficos. Y debido a que el financiamiento se manejó totalmente por la Secretaría de Hacienda, al hecho de que el área geográfica de que se trataba cubría más de un Estado y un buen número de municipios, parecía no representar demasiados problemas para la Comisión. A veces, se requirió trabajar estrechamente con las autoridades locales políticas, respetando su autonomía, en decisiones que afectaban las vidas y propiedades de los habitantes del área. Por ejemplo, cuando por razones técnicas se consideró necesario construir una presa para controlar las inundaciones en un lugar llamado "Cerro de Oro", los habitantes de la cuenca manifestaron su inconformidad con esta idea. Pero después de cierto número de reuniones con las autoridades locales y con la misma gente, en las cuales se explicaron claramente los objetivos y se pudieron presentar las compensaciones y los beneficios para la población y para la región entera, se obtuvo una aprobación unánime para continuar la obra.

### *Consideraciones financieras y presupuestarias*

Durante los primeros 25 años (1947-1972) de la Comisión, 1,236 millones de pesos fueron invertidos en los proyectos, divididos de la siguiente forma:

Proyectos hidráulicos	41%
Comunicaciones	24%
Programas sociales	11%
Administración	10%
Estudios de planeación	5%
Programas agrícolas	4%
Varios	5%

El trabajo realizado en la inversión de estos recursos incluyó varias presas que proporcionan energía eléctrica e irrigación para grandes áreas; construcción de 2,083 km. de caminos y de algunas pistas de aterrizaje; canales y diques a lo largo del río en diversas áreas, con un total de 171 km. y muchas instalaciones que proporcionan agua potable, escuelas, sistemas de drenaje, etc.

#### *Evolución de las funciones y de la estructura*

Después de 25 años de operación, en 1973 una nueva Comisión especial fue nombrada para volver a estudiar los problemas presentes en el Valle del Papaloapan, así como para analizar el trabajo de la anterior Comisión del Papaloapan en los últimos años. El presupuesto de esa Comisión fue suspendido mientras el estudio se llevaba a cabo. Cuando el reporte del estudio se presentó a la Presidencia, se tomó la resolución de que la Comisión del Papaloapan debía continuar en sus funciones, con casi la misma responsabilidad y organización estructural, que se le había dado en el momento de su creación. No fue posible obtener el reporte, pero documentos públicos indican que la Comisión fue encargada de promover planes a plazos corto, medio y largo para la continuación del desarrollo de la zona, dándole atención especial a su industrialización. El decreto anunciando la decisión presidencial para que continuara la Comisión en sus funciones señala instrucciones específicas para la reestructuración y ampliación de una planta de papel, de dos ingenios azucareros y de una empacadora; así como de varias otras empresas públicas relacionadas con la producción agrícola del área.

Una revisión de los planes a corto, mediano y largo plazo que fueron desarrollados por la Comisión, indica que se ha puesto más énfasis en el desarrollo socio-económico de la zona, ahora que las infraestructuras básicas han sido terminadas en su mayor parte. Algunos de los nuevos proyectos incluyen: a) promoción y desarrollo

de la agricultura, cultivo de los bosques e industrias rurales y artesanales; b) educación, con interés en el desarrollo de programas para los jóvenes a través de clubes juveniles; c) salud y bienestar, mejorando la habitación y la nutrición, y proporcionando un mejor servicio de salud pública; d) continuación en la construcción de pequeños proyectos de irrigación, abastecimientos de agua para pequeñas comunidades, construcción de escuelas, proyectos de electrificación, etc.

La responsabilidad de implementar estos programas corresponde ahora a varias agencias federales: Agricultura, Educación, Industria y Comercio, Obras Públicas, etc. Esto significa que la Comisión ha dejado de ser un organismo relativamente autónomo que llevaba a cabo un gran número de proyectos propios en los primeros años, para realizar ahora una función de coordinación que cuenta tan sólo con personal para la planeación y para un pequeño grado de asesoría técnica a las agencias operativas específicamente responsables de la implementación de las respectivas partes de los planes. Se verá que éste es el modelo operativo del actual Presidente de México en nuestro estudio sobre la creación más reciente de organismos para promover el desarrollo regional en otras áreas de la República.

No fue posible obtener información respecto al financiamiento actual de la Comisión. Los documentos públicos indican que el gobierno federal invertirá un total de 1.348 millones de pesos en el estado de Oaxaca durante el presente sexenio (1970-1975) de los cuales 186.6 millones se gastarán en el presente año (1974). Se entiende que éstos constituyen costos operativos y de construcción que serán erogados por las diferentes agencias federales dentro del Estado. Además no existe un desglose que muestre la parte que se dedicará a la implementación de planes de desarrollo bajo la supervisión de la Comisión.

### *La Comisión Río Grijalva y el Plan Chontalpa<sup>9</sup>*

El Plan Chontalpa fue concebido al comienzo de la década de los sesenta como un programa integrado para el desarrollo de un área en el estado de Tabasco llamada La Chontalpa, que cubre cerca de 300 mil has. de tierra muy fértil; pero en la cual la producción agrícola se encontraba severamente limitada debido a inundaciones constantes provenientes en parte del sobre crecimiento de los ríos y en parte de la carencia de canales naturales para el drenaje. Las in-

<sup>9</sup> Datos tomados del estudio hecho por el Dr. Hermógenes Moreno y el Lic. Gordon Linden, Instituto de Desarrollo Urbano y Regional, Toluca, Méx., marzo de 1974.

versiones requeridas para corregir estos problemas eran de tales dimensiones que tan sólo el gobierno federal era capaz de realizarlas.

La Comisión del Río Grijalva, creada en 1959 para desarrollar la Cuenca del Río Grijalva a través de la construcción de presas para energía eléctrica, control de inundaciones y programas de irrigación, constituyó la agencia operativa responsable de la implementación del Plan Chontalpa.

### *Condiciones al comienzo del proyecto*

Se ha reportado que la región Chontalpa sufría de una condición general de pobreza y de atraso; las viviendas rurales tenían pisos de tierra y techos de paja; no había sistemas de agua potable; y el 40% de la población adulta era analfabeta. Las producciones agrícolas e industrial eran nulas y sin perspectivas de remediarse debido a las frecuentes inundaciones de los ríos locales.

### *Objetivos*

De acuerdo con los documentos relacionados con la Comisión del Grijalva, el objetivo principal del proyecto de esa cuenca hidrológica, comenzado en 1959, consistió en la elevación de la productividad de la zona, la que a su vez elevaría el ingreso y los niveles de consumo de las familias rurales que habitaban el área. Otra versión de los objetivos, obtenida de un número de entrevistas personales con los empleados de la Comisión, consiste en que ésta se encuentra encargada del desarrollo integral del área. Esta última definición parece ser la más descriptiva de las actividades actuales de la Comisión, debido a que la inversión de los recursos no se ha limitado al sector agrícola asociado directamente con la elevación de la productividad del área. También se ha invertido recursos en programas de vivienda para familias rurales, en sistemas de agua potable y de sanidad en, electrificación, en escuelas y en clínicas; y en la construcción de centros de salud en casi todas las poblaciones.

### *La estructura administrativa utilizada*

La Comisión del Grijalva ha sido descrita como un organismo "descentralizado" establecido dentro de la Secretaría de Recursos Hidráulicos. Descentralización, en el contexto mexicano, generalmente

se refiere a una amplia medida de autonomía proporcionada a una empresa pública encargada de la administración de actividades como las de la Cía. Nacional Petrolera, Pemex, las de los Ferrocarriles nacionalizados, las de los sistemas de generación de electricidad y su distribución; las de los teléfonos; así como también a un número de instituciones comerciales creadas para proteger al agricultor de intermediarios de pocos escrúpulos y al trabajador de la elevación de precios en los artículos de consumo necesario.

En el caso de la Comisión del Grijalva, ésta se integra por el Titular de la Secretaría de Recursos Hidráulicos y por dos Vocales nombrados por el Presidente de la República. El personal operativo y técnico se encuentra organizado en cuatro direcciones: técnica, administrativa, de promoción social y de operación y mantenimiento.

Se esperaba que al formar la Comisión como un organismo semi-autónomo dentro de una Secretaría, podrían superarse los problemas de coordinación que enfrentaban los comités intersecretariales. Los términos del Decreto que crearon la Comisión justifican este tipo de organización de la siguiente manera:

“aun dentro de esa Secretaría resultaría perjudicial para el eficaz y coordinado desarrollo de todos los trabajos el dividir las responsabilidades en diferentes dependencias, perdiendo así la unidad de acción requerida juzgándose conveniente la creación de un organismo que dentro de la Secretaría de Recursos Hidráulicos pueda hacer el estudio y los diseños de las obras por ejecutar, y la realización de ellas bajo su responsabilidad y con una organización relativamente descentralizada, atendiendo las gestiones de todas y cada de las demás Secretarías y aprovechando su cooperación en cuanto concierna a sus funciones, además de que este organismo tenga facultades para resolver y la libertad necesaria para el manejo de fondos a fin de hacer más expedito su trabajo”.

Los términos del Decreto, aun cuando imprecisos, llevan a la conclusión de que los problemas de coordinación de las funciones especializadas que debían realizarse por las distintas agencias federales operativas, constituían ya un problema que requería meditación y ajuste administrativo. Al crear la Comisión del Grijalva, existía, en alguna medida, la idea de experimentar con una entidad más autónoma para ver si podían resolverse algunos de los problemas de coordinación.

### *Comparación entre las dos Comisiones*

Se puede observar una estrecha similitud en la estructura de las Comisiones del Papaloapan y de la Chontalpa: la primera creada en 1949 y la segunda en 1951.

Los dos programas regionales se centraban en proyectos de ingeniería para controlar las aguas de los ríos, por lo que el tipo de la organización formada y su localización en la jerarquía natural, como una dependencia de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, parece una decisión adecuada. Nuestras investigaciones, realizadas después de más de dos décadas de funcionamiento, indican por lo menos en lo que a la construcción de infraestructura para el desarrollo regional se refiere, que estas organizaciones proporcionarán resultados adecuados.

Sin embargo, se debe señalar una diferencia fundamental entre los dos programas. Mientras que la comisión del Papaloapan tuvo a su cargo un amplio campo de funciones operativas, incluyendo la planeación, en las primeras fases del proyecto; en el caso de la Comisión del Grijalva, el BID (Banco Interamericano de Desarrollo) proporcionó préstamos para cubrir el 47% de la inversión inicial de 775 millones de pesos; y todos los proyectos de construcción fueron subcontratados al sector privado. Antes de otorgar los créditos el BID, en la forma acostumbrada, insistió en planes bien desarrollados para cubrir los aspectos de los plazos cortos, medio y largo del programa.

### *Fideicomiso del Plan Chontalpa*

Una vez que se terminaron algunos de los proyectos hidráulicos básicos iniciales de la Comisión del Grijalva, el gobierno creó un fideicomiso para administrar los fondos asignados al desarrollo socioeconómico de la región de la Chontalpa. El funcionamiento de la Comisión parece poco complicado, dada la naturaleza ingenieril de sus principales funciones, y su sencilla organización dentro de la Secretaría de Recursos Hidráulicos; mientras que el fideicomiso tenía la responsabilidad de programar y coordinar una gran variedad de actividades que serían implementadas por las distintas agencias federales en un intento de lograr el desarrollo "integral" del área.

El fideicomiso creó un Comité Técnico para llevar a cabo las asignaciones de recursos y las decisiones operativas en relación con sus acciones; este Comité también intentó canalizar las funciones llevadas a cabo por otros organismos federales que tenían responsabilidad en

los aspectos de escuelas, clínicas de salud, electrificación, desarrollo agrícola, etc. De lo que se deduce que existe algún sentido de coordinación dentro de las guías proporcionadas por el plan de desarrollo para la región. El Comité Técnico también lleva a cabo una coordinación con las autoridades políticas locales por la circunstancia de nombrar como su Presidente al Gobernador del Estado de Tabasco. Representantes de las Secretarías de Recursos Hidráulicos y de Agricultura constituyen los otros miembros de este Comité, junto con las demás dependencias relacionadas, en el caso de que se requiera su concurso.

### *Desarrollo agrícola*

El fideicomiso ha desarrollado un programa de créditos agrícolas a los ejidos y a las tierras comunales de la región; y a través de sus políticas crediticias, logra tener algún control sobre el tipo y la combinación de cultivos que se llevan a cabo, año con año, en relación con las condiciones del mercado y con las necesidades nacionales.

### *Coordinación de la agricultura colectiva*

Fue de considerable interés para nuestros investigadores observar la forma en que los ejidos se han convertido en uno de los elementos cruciales del desarrollo socio-económico de la región. Se encuentran operados como empresas agrícolas con su propia reglamentación interna. Existen ahora 22 de estas granjas colectivas que comprenden 81,000 has., como resultado de la primera fase del plan de desarrollo. Cada ejido consiste de, aproximadamente, 200 familias; y cada familia tiene derecho a 15 has. Cada ejido se encuentra manejado por una Asamblea General compuesta por miembros del mismo ejido, los que a su vez eligen una junta ejecutiva que se encarga de los aspectos administrativos cotidianos. La planilla que pierde las elecciones se convierte automáticamente en el Comité de Vigilancia. Dichos ejidos pueden pedir asesoría técnica a los equipos adecuados de la Comisión de Chontalpa, así como al fideicomiso del Plan Chontalpa.

### *Funciones, limitaciones y autoridad*

En resumen, la Comisión del Grijalva se estructura en 1951 como una empresa descentralizada dentro de la Secretaría de Recursos Hi-

drúlicos; y la experiencia posterior parece demostrar su eficiencia como una agencia de inversión para el desarrollo de cuencas hidrológicas. Sus pocos niveles administrativos le han dado una cierta agilidad en el funcionamiento; y su habilidad para sobrevivir varios períodos presidenciales sucesivos, parecería indicar que ha sido capaz de satisfacer las aspiraciones de los distintos sectores, públicos y privados, asociados con la región.

Por el contrario, el fideicomiso del Plan Chantalpa sólo tiene poderes de coordinación, apoyados en su control sobre los fondos de inversión. Ha estimulado con éxito el desarrollo agrícola y socio-económico de la región, a través de mecanismos de crédito, de reestructuración de la tenencia de la tierra, de la habilitación de extintos sistemas de infraestructura, etc.; dejando la responsabilidad del progreso económico de la localidad a los ejidos.

### *Relaciones políticas*

La Comisión del Grijalva parece haber resuelto sus problemas políticos en dos formas: ha gozado continuamente del abierto apoyo del Presidente y de los altos funcionarios; y ha establecido cuidadosos sistemas de comunicación con los funcionarios de los gobiernos estatal y municipal de la región, para previa consulta respecto de la localización de importantes proyectos de infraestructura. Debido a que todo el financiamiento ha provenido de la Federación, las autoridades locales se consideran como beneficiarias del programa, y buscan no crear problemas en relación con los proyectos individuales.

### *Consideraciones presupuestales*

Para efectos de comparación, se presenta un cuadro que muestra las inversiones anuales de los programas del Papaloapan y del Grijalva. Se trata de los fondos canalizados a través de las Comisiones y no incluyen el valor de otros proyectos públicos realizados en dichas zonas.

INVERSIONES DE LOS PROYECTOS DEL PAPALOAPAN  
Y DEL GRIJALVA  
(en millones de pesos)\*

<i>Año</i>	<i>Papaloapan</i>	<i>Grijalva</i>
Total	\$ 1,023.8	\$ 1,043.9
1947	7.8	
1948	16.0	
1949	21.0	
1950	37.5	
1951	77.9	
1952	111.6	
1953	115.1	5.5
1954	99.7	9.9
1955	96.6	13.6
1956	88.9	26.3
1957	89.0	28.0
1958	102.8	34.8
1959	40.8	24.3
1960	24.3	57.9
1961	30.0	49.4
1962	21.1	246.9
1963	23.7	412.3
1964	20.0	135.0

\* Precios corrientes ajustados al índice de costos para la inversión pública.  
FUENTE: David Barkin and Timothy King, *Desarrollo Económico Regional* (México, D. F.: Siglo XXI Editores, 1970), p. 97.

El estudio del cuadro muestra que en 1959 las inversiones asignadas a dichos proyectos disminuyeron en forma apreciable; mientras que el considerable incremento en el Programa del Grijalva, de 1962 a 1964, se debe a los créditos del Banco Interamericano de Desarrollo. Después del estudio y revisión llevados a cabo por una comisión especial respecto del proyecto del Papaloapan en 1973, se asignaron nuevos fondos para proyectos de desarrollo industrial, como previamente se ha mencionado.

Nuestros estudios y entrevistas no han revelado que se haya desarrollado un sistema presupuestal; así como que éste se haya usado en alguno de los proyectos para relacionar los controles del gasto a un

análisis de costo-beneficio. Parecen existir reportes periódicos de trabajo a la oficina central de la agencia y a la oficina del Presidente; quien seguramente constata dichos reportes con la información proveniente de otras fuentes confiables. Sin embargo, dichos reportes y decisiones no se hacen públicos, y por eso no pudieron ser obtenidos para los propósitos de esta investigación.

### *Evaluación de la efectividad económica*

Una revisión de la información de la producción agrícola en la Zona Chontalpa muestra que los programas han traído claramente un aumento en la producción y, en consecuencia, en los niveles de ingreso y de consumo de los habitantes. Parte de la información se presenta en el cuadro que se incluye a continuación, donde puede apreciarse que de 1968 a 1971 la producción promedio se duplicó cada año, de 1971 a 1973 la tasa de incremento disminuyó al 16% anual.

Otro indicador del desarrollo económico de la región consiste en el aumento del ingreso per cápita: en 1968 la cifra fue de \$ 900.00, es decir de \$ 5,000.00 por familia. En 1972 el ingreso per cápita había crecido a \$ 1,200.00. Los planificadores de la Comisión nos recuerdan que muchos de los proyectos de desarrollo no llegan a madurar sino hasta después de 20 años; en cuyo lapso habrá un mejoramiento continuado en los ingresos individuales y familiares.

Se están estableciendo en la región Chontalpa industrias derivadas de productos agrícolas. Estas incluyen un ingenio azucarero con capacidad de un millón de toneladas por año; cinco empacadoras de plátanos en distintos ejidos; tiendas de abarrotes operadas por el estado que se preocupan de los productos de primera necesidad; y plantas para secar y fermentar el cacao. Se han hecho planes para la construcción de plantas empacadoras de carne, ingenios de maíz, ingenios de grano para la producción de alimentos para ganado, remolques refrigerados y procesadoras para plátano evaporado. Existe la conciencia de que, para que la zona sienta los efectos multiplicadores de la operación de dichos proyectos, transcurrirá un período regular de tiempo.

### *Exportaciones regionales*

Las teorías de desarrollo regional tratan de la promoción de productos locales que pudieran tener una ventaja comparativa en costos.

de producción con relación al mercado nacional y/o internacional. En la región Chontalpa, el plátano parece ser el producto que seguramente tiene una ventaja comparativa en términos de un mercado más amplio. La producción de plátano en la Chontalpa representa el 70% de la producción total del Estado de Tabasco; y constituye el 18% de la producción nacional. La región y el Estado exportan plátanos a otras áreas.

### PRODUCCION AGRICOLA EN LA REGION CHONTALPA\*

(millones de pesos)

1968	\$ 1.5
1969	4.1
1970	18.6
1971	40.3
1972	46.0
1973	56.0 (estimado)

\* FUENTE: Comisión del Río Grijalva.

Sin duda los habitantes del área han mejorado su nivel de vida como resultado de los programas de la Chontalpa. Cerca de 4,000 familias se han beneficiado directamente, y ahora viven en 32 centros de población asociados con los ejidos. Efectos secundarios y transitorios también se han dejado sentir como resultado de la generación de nuevas actividades industriales y comerciales. Un ejemplo lo constituye la ciudad de Cárdenas, Tabasco, en donde la Comisión del Grijalva tiene sus oficinas centrales, ha crecido a una tasa del 19% anual; de 6,000 habitantes en 1965 a 25,000 en 1973.

#### *Recuperación de la inversión*

Suponiendo que el producto bruto del área continuara incrementándose a la tasa del 16% anual, y sin considerar los intereses de los créditos del BID; puede calcularse que los costos de inversión de 775 millones de pesos podrán ser recuperados en aproximadamente 20 años, o sea para 1987. Sin embargo, dichos cálculos no representan la realidad del caso, debido a que la cifra del 16% constituye el producto

bruto de la región; y es necesario descontarle el costo de la materia prima para poder calcular el crecimiento neto, o el valor añadido correspondiente como el 50% del producto bruto, entonces la región requerirá 35 años para recuperar los gastos de inversión de 775 millones, lo que sucederá para el año 2002. Al observar dichas cifras aparece la duda si el país no pudo haber invertido en otros proyectos que pudieran proporcionarle una más alta redituabilidad.\*

---

\* Los cálculos en la recuperación de la inversión fueron hechos por el Dr. Hermógenes Moreno, Instituto de Desarrollo Urbano y Regional, (Toluca).

## REGIONES ETNICO-CULTURALES

El examen de los programas regionales hasta este punto se ha limitado a los casos orientados al desarrollo de cuencas hidrológicas, en donde las principales inversiones se han asignado a proyectos de ingeniería como son la construcción de presas, de caminos, de sistemas de irrigación, etc. Se pasará ahora el estudio de dos proyectos diferentes de desarrollo regional, en los que la región se define como el área habitada por una población con una cultura marcadamente distinta a la que se comparte en el resto del país.

*Patrimonio indígena del Valle del Mezquital<sup>10</sup>*

Aproximadamente 100 km. al norte de la ciudad de México se encuentra la región del Valle del Mezquital, habitada tradicionalmente por dos grupos étnicos, los indios otomíes y muchos descendientes mestizos. La región incluye 32 municipios del Estado de Hidalgo, que cubren una área de 989,000 has. El clima es variable, pero generalmente caliente y seco; y la población se estima en 460,000 habitantes.

Los otomíes, a pesar de vivir tan cerca de la ciudad de México, han tardado en adoptar el lenguaje español y la cultura predominante del resto de la nación. Sus comunidades han sufrido condiciones de pobreza general, de desempleo, de carencia de servicios básicos como los de agua potable y drenaje, de analfabetismo, de mala nutrición y de escasez de servicios de salud, de dispersión excesiva de la propiedad privada y comunal, etc.

---

<sup>10</sup> Basado en la información del estudio realizado en Marzo-Abril de 1974, por Dr. Humberto Tapia Sánchez y Lic. Jon Roybal, Instituto de Desarrollo Urbano y Regional (Toluca).

El Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital (PIVM) fue creado en 1951 para diseñar e implementar un programa de desarrollo económico para la región entera que cubre la parte central del estado de Hidalgo en el sudeste de la planicie central.

El desarrollo histórico del PIVM parte de 1935 con la creación del Instituto de Investigación Social en la escuela de "El Mexe", localizada en el Valle del Mezquital. El trabajo del Instituto fue dirigido primero, por un antropólogo distinguido llamado Manuel Gamio, y después por Alfonso Fabila. La investigación produjo una colección de estudios socio-económicos del Valle del Mezquital.

Otra institución que contribuyó al PIVM fue el establecimiento en 1936, en Ixmiquilpan, centro principal del Valle, de una Procuraduría de Comunidades Indígenas, como una organización para defender los derechos legales de los otomíes y promover su desarrollo.

Estas instituciones a través de varios cambios organizacionales, terminaron en el Decreto Presidencial del 21 de diciembre de 1951 que crea el PIVM, con el principal objetivo de promover el desarrollo integrado de los asentamientos de pobladores de la región.

### *Estructura organizacional*

El PIVM fue creado como un organismo descentralizado, y su autoridad principal está localizada en un Consejo formado por los representantes de distintas agencias y departamentos federales: Hacienda, Agricultura, Recursos Hidráulicos, Educación, Salubridad, Comunicaciones, Departamento Agrario, las Comisiones de las Zonas Desérticas y del Olivo y de las Zonas Áridas, el Instituto Indigenista y el estado de Hidalgo. La autoridad ejecutiva fue delegada en un "Vocal" designado directamente por el Presidente; pero el Acta Constitutiva requiere que el PIVM se dedique principalmente a promover y coordinar los diferentes proyectos de desarrollo que actualmente son implementados por los organismos federales antes señalados.

### *Filosofía de la Planeación*

Marzal Fuentes, en una tesis elaborada sobre el PIVM y publicada en 1968, señala que la filosofía que tiene la planeación básica del desarrollo para la región, proviene de las premisas antropológicas y sociales que ha elaborado el Instituto Nacional Indigenista a través de los años, señalando que esa filosofía consiste en:

- a) El supuesto básico es que no debe sacarse del Valle del Mezquital al otomí.
- b) La función del PIVM es la de coordinación general del trabajo realizado por los distintos organismos federales.
- c) Para el propósito de evitar la dependencia paternalista del indio en el PIVM, se cobrarán sus servicios.
- d) Los programas del PIVM deben ser subsidiarios al desarrollo individual, por lo que debe colocar al otomí en la situación de que pueda desarrollarse por sí mismo utilizando sus recursos.
- e) Las intervenciones del PIVM deben ser regionales, integradas y temporales, en el sentido de que serán suspendidas cuando el desarrollo local las haga innecesarias.<sup>11</sup>

### *Funciones, limitaciones y autoridad*

Los objetivos principales del PIVM, como se ha dicho, son los de promover el desarrollo integral de los asentamientos indígenas en el Valle del Mezquital. Se le ha concedido su propio presupuesto junto con autonomía en las decisiones para el uso del mismo; el cual invierte para llevar a cabo estudios socio-económicos como base para la planeación y la coordinación de los programas implementados por los distintos organismos federales. Generalmente técnicos de las agencias de esos distintos departamentos generan sub-programas relacionados con sus áreas de responsabilidad, los que posteriormente se presentan al Vocal Ejecutivo y al Consejo para su aprobación y coordinación con los demás programas en operación. Actualmente existen más de 20 agencias federales, institutos, comisiones, comités, patronatos, universidades, etc., trabajando en el Valle.

De las entrevistas con los funcionarios del PIVM se encontró que el estilo administrativo puede caracterizarse como "democrático y colegiado" en lugar del jerárquico burocrático que es tan común en las estructuras del gobierno. Se aseguró que no existen departamentos privilegiados en la toma de las decisiones del PIVM, sino que los jefes de departamento se juntan con una base colegiada, y funcionan como un Consejo Técnico para aconsejar a los planificadores y trabajar con el Departamento de investigación en los estudios antropológicos lle-

<sup>11</sup> Manuel Ma. Marzal Fuentes, "La Aculturación de los Otomíes del Mezquital", (Méx. D. F.: Universidad Iberoamericana, 1968) pp. 72-73.

vados a cabo por personal de la Universidad Nacional Autónoma de México.

### *Vocal Ejecutivo*

La importancia crítica del estilo de liderazgo para el adecuado funcionamiento de una organización como el PIVM puede observarse al estudiar la función del Vocal Ejecutivo. En 1971 Maurilio Muñoz Basilio fue designado para este puesto. Se trata de un antropólogo profesional con experiencia en diversos centros coordinadores del Instituto Indigenista en Chiapas, Tlapa y la Sierra Tarahumara. Tiene las características personales de un líder natural con una considerable capacidad ejecutiva y, además, es un indio otomí, representante por lo tanto del ejemplo a seguir por los habitantes de la región; todo lo que facilita considerablemente sus funciones, ya se trate de resolver las quejas de los habitantes de la localidad o de proporcionar orientación de alto nivel a las máximas autoridades.

### *Relaciones políticas*

La habilidad demostrada por el Ejecutivo para coordinar el trabajo de tantos organismos le ha valido el reconocimiento del mismo Presidente, así como la del Secretario de Gobernación. También goza de la aprobación y del apoyo de los otomíes, con los cuales trabaja como si se tratara de un diputado o de un representante electo.

La personalidad y el apoyo político de los altos niveles al Vocal Ejecutivo, le ha permitido atraer y multiplicar las fuentes de financiamiento para el PIVM, con el propósito de continuar con sus programas de desarrollo, como se planteará en la sección que sigue.

### *Consideraciones presupuestales*

El presupuesto operativo promedio del PIVM, a través de los años, ha sido de alrededor de 17 millones de pesos; pero debido a la iniciativa y al éxito de la función ejecutiva actual, junto con un renovado interés al nivel presidencial, el presupuesto de 1973 se incrementó a 26 millones de pesos; y el de 1974, a 34 millones. Estas cantidades no incluyen el valor de las inversiones en programas específicos llevados

a cabo por las agencias federales, que comprenden una cantidad mucho mayor que el presupuesto interno del PIVM. El Presidente continúa manifestando un firme interés en promover el desarrollo económico del Valle del Mezquital, lo cual se refleja en una actividad considerable dentro de las zonas en que operan las agencias federales.

### *El Plan Huicot*<sup>12</sup>

Se consideró conveniente estudiar otro programa regional, orientado por los aspectos étnico-culturales de más reciente creación, con el propósito de constatar si dos décadas de experiencia produjeron un modelo organizativo capaz de un funcionamiento más eficaz. De esta forma se seleccionó el Plan Huicot, creado en 1970, como el Centro Coordinador para el desarrollo de la región Huicot, habitada por los pueblos huichol, cora y tepehuano, junto con sus descendientes mestizos.

#### *Antecedentes históricos*

La región geográfica comprende partes de cuatro estados diferentes que son Nayarit, Durango, Jalisco y Zacatecas; y que representa alrededor de 27,000 km<sup>2</sup>. La topografía del área es una de las más abruptas de toda la República, localizada en las montañas occidentales de la Sierra Madre, e incluye la terminal occidental de la Cuenca Hidrológica del Río Lerma-Santiago. Existen comunidades indígenas diseminadas en toda la región, que incluye coras, huicholes, tepehuanos, mexicaneros, tepecanos y mestizos, los cuales suman aproximadamente 70,000 habitantes.

#### *Antecedentes históricos*

A mediados de 1965, un grupo de técnicos del "Plan Lerma Asistencia Técnica" (PLAT), encargado de la protección y desarrollo de la vasta Cuenca Hidrológica del Río Lerma, desarrolló la llamada "Operación Huicot", para promover el desarrollo socio-económico de los habitantes indígenas que ocupan esta zona particular. Su enfoque consistió en obtener toda la información básica para diseñar un plan

---

<sup>12</sup> Basada en la información de un estudio efectuado en marzo de 1974, por el Dr. Humberto Tapia, del Instituto de Desarrollo Urbano y Regional, Toluca, Méx.

integral que estimulara y desarrollara las potencialidades económicas y productivas de la región.

Como una respuesta de la Operación Huicot de PLAT, en 1969 el Gobernador del estado de Nayarit, junto con sus colegas de Durango, Jalisco y Zacatecas, integraron un Comité Interestatal para el desarrollo de la Sierra Occidental, con el propósito de iniciar la implementación de alguno de los proyectos sugeridos por la planeación de la Operación Huicot. Los representantes de PLAT, a través de sus relaciones a los niveles federal y estatal, promovieron la "federalización" del plan con el propósito de obtener los recursos de la federación que proporcionarían una base institucional más sólida para las operaciones. El Presidente Echeverría respondió creando el Decreto Presidencial del 1971, el Plan Huicot.

### *Objetivos*

Las guías de política para la integración y desarrollo socio-económico de las poblaciones indígenas de México han sido en su mayor parte elaboradas por el Instituto Nacional Indigenista. Consciente de las grandes diferencias en los niveles socio-económicos de la población indígena, en comparación con el promedio nacional, el Instituto promueve programas intensivos diseñados para acelerar el ritmo del desarrollo económico de las comunidades indígenas; buscando al mismo tiempo preservar los valores culturales básicos de estos pueblos, previniendo o evitando, en la medida posible, las fricciones interculturales que se ocasionan. Si bien no es posible predecir si estos objetivos son viables y compatibles entre sí, las estrategias producidas por esta política tienen el valor de anunciar la conservación de valores tradicionales, al mismo tiempo que los beneficiarios se ven obligados a lidiar con un ajuste a nuevas condiciones socio-económicas, a través del tiempo.

### *Estructura organizativa.*

La estructura organizativa que tiene el Centro Coordinador para el desarrollo de la Región Huicot parece haber tomado como modelo la utilizada durante muchos años por el Instituto Nacional Indigenista en pequeños proyectos para distintos grupos indígenas en todo el país. La autoridad máxima se concentra en un Consejo Técnico, constituido

por el Secretario de la Presidencia, el Director General del Instituto Nacional Indigenista, y un Vocal Ejecutivo, designados directamente por el Presidente, quien figura a la cabeza del Consejo mismo.

### *Funciones, limitaciones y autoridad*

El Vocal Ejecutivo, responsable de la coordinación de todas las acciones llevadas a cabo por las distintas agencias federales, no tiene autoridad formal que le permita presionar a las diferentes Secretarías para reajustar sus programas y actividades a los planes y orientaciones, sugeridas por el Consejo Técnico del Plan Huicot. Se deja a su habilidad de persuasión el poder lograr que estas agencias colaboren entre ellas para cumplir con los requerimientos mensuales de las necesidades del programa regional.

Lo que ha sucedido es que el Centro Coordinador ha asumido la función de proporcionar apoyo logístico a los jefes locales de las agencias federales que participan en los distintos proyectos. Debido a la irregular topografía de la región se requiere transporte aéreo para el personal especializado, con el propósito de que pueda visitar las unidades operativas en el campo.

La mayoría de las actividades, llevadas a cabo por las agencias federales hasta la fecha, se han orientado hacia la creación de apoyos infraestructurales, básicamente caminos, construcción de escuelas, sistemas de comunicación, etc. En todos estos proyectos la estrategia ha consistido en el empleo de mano de obra local para llevar adelante los trabajos en una forma intensiva, para incorporar a los trabajadores en la economía del mercado de la región. En este momento se estima que el 90% de las obras de infraestructura ha sido completado y es necesario transferir sistemáticamente esa mano de obra a las actividades agrícolas, artesanales y comerciales.

### *Relaciones políticas*

El programa parece tener el apoyo a alto nivel de la Secretaría de la Presidencia, lo que produce una curiosa respuesta de parte de los jefes de las agencias. La información detenida en las entrevistas, señala que esas diferentes agencias compiten entre sí para informar sobre los proyectos terminados, o en operación en la región, a la Secretaría de la Presidencia.

Las relaciones con los habitantes supuestamente beneficiarios, de la región, constituyen, sin embargo, una cuestión distinta. Parece existir una resistencia continuada, más señalada en algunos asentamientos de población que en otra, hacia los planes y lineamientos del Comité Coordinador que, se considera, producen cambios indeseables en la tradición cultural y en la forma de vida de los habitantes.

### *Consideraciones presupuestales*

La base del poder de promoción para la implementación del Plan Huicot, reside en las gestiones presidenciales y en su influencia sobre las agencias federales encargadas de llevar a cabo los proyectos contenidos en el Plan. Cada uno de estos organismos desempeña un control interno sobre sus presupuestos de operación, lo que les permite promover o detener programas específicos, a su juicio, en la región Huicot. En el momento de este estudio, el Secretario de Obras Públicas había suspendido la construcción de caminos. Fuentes de información primaria señalaron la existencia de una "perversión de objetivos" que representa la tendencia, por parte de algunas de las agencias, de llevar adelante proyectos en el área Huicot, con el propósito de presentar trabajos a la Secretaría de la Presidencia; en lugar de sentirse honestamente preocupados por el desarrollo integral de la región y de sus habitantes.

### *Controles presupuestales*

El único instrumento visible de control está representado por la facultad de aprobar o de modificar el plan anual de operaciones, la que es ejercida por la Secretaría de la Presidencia. Debido a que dicho organismo no tiene personal técnico con acceso a la base de información necesaria para racionalizar las decisiones en esta materia, el mecanismo de control resulta bastante debilitado.

Puede suponerse que algunos mecanismos informales de control también operan a través de los canales políticos, debido a que la información relacionada con el impacto local de distintas operaciones llega a los más altos niveles por conducto de las autoridades políticas locales y estatales; pero se ha observado que, en general, estas tendencias operan sólo en sentido negativo, como en el caso de suspensiones de acciones que se consideran ofensivas a intereses locales.

### *Análisis comparativo del Plan Huicot y del PIVM*

Habiendo analizado separadamente dos casos de organismos, creados específicamente para promover el desarrollo socio-económico en regiones constituidas sobre la base de consideraciones étnico culturales, podría ser instructivo comparar los aspectos organizativos y administrativos de esos dos organismos, con el propósito de ver si es posible deducir conclusiones para una teoría más general de la administración de programas regionales.

#### *Estructuras organizativas*

Como se ha expuesto previamente, existen diferencias fundamentales en la forma en que el PIVM y la organización del Plan Huicot se encuentran estructurados. El PIVM se constituyó como una entidad descentralizada, con facultades y autonomía para desempeñar su administración interna y para asignar recursos presupuestales al estudio y a la promoción de programas seleccionados. Por el contrario, el Plan Huicot existe sólo como un Centro Coordinador, sin casi nada de libertad de acción, con un presupuesto limitado y dedicado principalmente a apoyos logísticos y con una dependencia total de la Secretaría de la Presidencia y de otros organismos federales, para la implementación actual de los proyectos.

#### *Liderazgo*

En el momento presente, la posición jerárquica del Director Ejecutivo del PIVM parece ser equivalente a la de los titulares de las agencias, por lo que su voz y voto son críticos respecto de lo que sucede en el Valle del Mezquital. Se le proporciona, relativamente, un amplio presupuesto operativo por parte de la federación, y goza de la colaboración de, aproximadamente, 20 agencias federales e institutos con interés específico en ciertos proyectos para esa región.

El Vocal Ejecutivo del Plan Huicot, por el contrario, se encuentra desde aquí en una posición clara de subordinación con relación a las agencias federales. Su presupuesto está limitado a los apoyos administrativos y logísticos que presta a las agencias mencionadas y a su personal, cuya colaboración es necesaria para la implementación del Plan; pero cuyas decisiones para participar o dejar de hacerlo dependen de muchos factores externos a la misma región.

Ambos proyectos, supuestamente, cuentan con el apoyo personal del Presidente, quien debe de proporcionarles alta prioridad. Sin embargo, el continuo interés, durante varias décadas, por parte del gobierno federal, en la rehabilitación del Mezquital ha tenido un impacto importante en la región; y las asignaciones presupuestales continúan siendo mucho más altas que para la región Huicot. La cercanía geográfica del Valle del Mezquital al Distrito Federal parece haber favorecido el apoyo ininterrumpido que ha recibido; mientras que la región Huicot tiene como limitaciones la distancia y la inaccesibilidad. Con seguridad también operan otros factores negativos, en contra del Plan Huicot, como el costo, relativamente elevado, de la construcción de caminos y de sistemas de comunicaciones, debido al terreno accidentado y a la resistencia latente de los diferentes grupos indígenas con relación a algunos programas que también, seguramente, tienen un efecto negativo en las consideraciones presupuestales.

### *Planeación del contexto*

Una de las críticas elaboradas por nuestro investigador, después de visitar la región del Plan Huicot, fue la de que sus técnicos han tratado de aplicar el mismo plan a cinco grupos culturalmente distintos, cada uno con diferentes niveles de aceptación de influencias externas; y cuyas idiosincrasias culturales requieren enfoques variados. En estas condiciones, el Vocal Ejecutivo no ha sido capaz de establecer una estrecha relación con los beneficiarios, mismos que continúan resistiéndose a la introducción de las innovaciones específicas del Plan.

Esta carencia de flexibilidad programática es típica de las grandes burocracias y, paradójicamente, es una de las principales justificaciones para la creación de entidades regionales; las que sirven para introducir una suficiente flexibilidad que permita la adaptación a los problemas y a las condiciones locales. El hecho de que el mismo programa generalizado, propuesto para toda el área Huicot, encuentre resistencia de algunos de los grupos demandaría: a) una mayor autonomía para el Plan que permitiera realizar ajustes locales dentro de políticas generales; o b) regiones más pequeñas con planes y operaciones condicionados específicamente para cada una de ellas. También hace resaltar la cuestión del uso, generalizado en México, de la estrategia de crear Comisiones para planear y coordinar programas cuya implementación llevan a cabo las agencias federales, supuestamente especializadas en dichas funciones. Parecería que la subdivisión administrativa por funciones no está proporcionando los resultados locales que se buscan debido a las razones antes discutidas.

## IV

### OTRAS REGIONES

Hasta aquí se han considerado casos de planeación regional relacionados con los desarrollos de cuencas hidrológicas y de zonas con similitudes étnico-culturales. Procederemos enseguida a examinar los casos en que los factores climatológicos, junto con algunos otros, han formado la base para constituir regiones para el desarrollo.

#### *La Comisión Nacional para las Zonas Áridas*<sup>13</sup>

Durante el recorrido de su campaña electoral, el Presidente Echeverría recibió una serie de peticiones de proyectos y de programas que parecían tener en común necesidades que requerían un programa de varias operaciones y de pasos integrados; además de que era posible definir o limitar el campo de acción, debido a la similitud de los problemas, de las llamadas “zonas áridas”.

Resulta fácil de entender porque, a nivel nacional, las inversiones del sector privado que contribuyen al desarrollo económico tienden a concentrarse en aquellas áreas que tienen condiciones naturales favorables, en las que la facilidad de explotación presenta los menores obstáculos para su desarrollo. En el caso de México, sin embargo, un breve estudio muestra que el 42% del territorio nacional se encuentra incluido dentro de la definición de “zonas áridas”; y que el 17% de la población del país las habita.

Una vez que el carácter especial de su problemática de desarrollo fue reconocido, se decidió llevar a cabo un esfuerzo para aliviar las

---

<sup>13</sup> Basado en datos proporcionados en el estudio de marzo de 1974 por el Dr. Hermógenes Moreno y por el Lic. Gordon Linden, Instituto de Desarrollo Urbano y Regional, Toluca, Méx.

dificultades y los problemas que han plagado la región hasta el presente.

La creación de la Comisión Nacional para las Zonas Áridas se anunció en diciembre de 1970, pero no fue sino hasta abril de 1973 cuando se publicó el Decreto que señalaba las responsabilidades y facultades de la Comisión, junto con los programas específicos para ser implementados.

### *Area de responsabilidad*

Los límites geográficos de la región se establecieron usando la definición científica de "zonas semi-áridas", que representan de 250 a 500 mm. de lluvia anual; y de "zonas desérticas", que tienen menos de 250 mm. de precipitación. En el caso mexicano, estas zonas áridas, abarcan un total de 806,663.44 km<sup>2</sup>. e incluyen parte de 19 estados y de 534 municipios, la mayoría de los cuales se encuentran en las regiones del norte del país.

### *Objetivos*

La documentación pública manifiesta que los objetivos de la Comisión serán:

"El estudio, promoción y coordinación de proyectos de infraestructura y la industrialización de los recursos desérticos, para lograr obtener un mayor desarrollo socio-económico de sus habitantes, en estrecha colaboración con las diferentes agencias federales y estatales, que serán las ejecutoras de las diferentes obras".

Para alcanzar estos objetivos, la Comisión tiene las facultades de crear y de organizar las industrias y las empresas que se consideren necesarias para implementar y desarrollar programas específicos de explotación de recursos; propiciando la industrialización y comercialización de los productos que puedan ser obtenidos al aprovechar las ventajas de las tierras nacionales, de las propiedades ejidales y de las demás que se incluyen en las zonas áridas.

Más específicamente, las operaciones actuales de la Comisión han incluido el establecimiento de "centros de maquinaria" para ayudar a los programas y a los asentamientos agrícolas; la obtención de créditos de los bancos nacionales para la promoción del desarrollo económico que beneficie a los ejidos y a las comunidades de dicha área;

la creación de centros de entrenamiento regional que capaciten a los trabajadores en la mecanización de cultivos colectivos y en la industrialización; el establecimiento de convenios de trabajo con universidades, institutos y centros de educación superior para la promoción de la investigación y la obtención de servicios de graduados que necesiten cumplir su año de servicio social. Una parte importante del trabajo de la Comisión ha sido el de llevar a cabo estudios de factibilidad previos a la realización de proyectos específicos.

### *Estructura administrativa*

La Comisión puede ser descrita como un organismo descentralizado que responde directamente al Presidente de la República, a través de la Secretaría de la Presidencia. Comparado con otros organismos descentralizados establecidos dentro de una Secretaría (como el caso del Plan Chontalpa dentro de la Secretaría de Recursos Hidráulicos), la Comisión de Zonas Áridas teóricamente goza de un alto grado de autonomía. Sin embargo, es importante hacer notar que el Secretario de Agricultura es Presidente de la Comisión, y que sin duda hace sentir su influencia en las decisiones que se toman.

También forman parte de la Comisión, aunque con una función consultiva, representantes de cinco agencias federales, tres institutos y/o titulares de departamentos, y representantes de 17 distintos gobiernos estatales. Para sus operaciones, la Comisión subdivide al personal en cuatro categorías: técnico, de desarrollo socio-económico, industrial y jurídico. Tiene la suficiente flexibilidad para aumentar o para reducir el empleo de personal de estas unidades operacionales, según sea requerido.

### *Funciones, limitaciones y autoridad*

Como se indica previamente, las funciones principales de la Comisión consisten en iniciar y coordinar distintos proyectos y programas, obtener créditos y financiamiento, promover la tecnificación de la agricultura, así como desarrollar la industria y el comercio en toda la zona. Su personal técnico selecciona regiones cuyos problemas pueden ser tratados en un programa común, realiza estudios para plantear las soluciones de esos problemas, calcula el presupuesto y lo somete a la Secretaría de la Presidencia. Una vez que ha sido aprobado

a este nivel, la responsabilidad del presupuesto y de la operación se asigna a las agencias relativas que se encargan de llevar a cabo las obras. El personal técnico de la Comisión continúa proporcionando la asistencia y la coordinación una vez que las obras han comenzado; pero no tiene control del presupuesto asignado al proyecto.

### *Financiamiento*

Algunos de los programas que se han llevado a cabo requieren financiamiento del sistema bancario nacional. Casi siempre dichos proyectos son operados por fideicomisos específicamente creados para adecuarse a cada caso. La misma Comisión tiene un presupuesto limitado para sufragar los costos administrativos y de personal.

### *Evaluación*

Debido a que en el momento de realizar este estudio la Comisión ha estado funcionando tan sólo durante un año, información para la evaluación no pudo ser obtenida. La información preliminar indica que los esfuerzos de la Comisión han producido ya algunos beneficios tangibles para la zona. Los apoyos infraestructurales y otros servicios se han prestado a once diferentes programas regionales que se encuentran en proceso, muchos de los cuales están relacionados con la industria pequeña y mediana para desarrollar productos agrícolas autónomos. Un ejemplo interesante está constituido por un programa que ha intentado industrializar la producción y el uso del hule natural producido por la planta del guayule que crece en el desierto. La Comisión ha llevado adelante estudios de factibilidad dirigidos a la utilización de este hule natural, como un sustituto del importado de Brasil, en escala de 30,000 toneladas anuales.

### *Problemas*

Algunos de los problemas a los que se ha enfrentado la Comisión hasta la fecha incluyen:

- a) La coordinación de proyectos y de programas para distintas áreas que no se han originado en la Comisión, sino en otras

- entidades públicas o privadas; y que a veces trabajan de manera poco consistente con los planes de la Comisión.
- b) La carencia de políticas institucionalizadas y estables, y de orientaciones relativas al diseño y funcionamiento de una gran variedad de programas. En su ausencia, el Director de la Comisión (Secretario de Agricultura), ha ido decidiendo cada caso con una base *ad hoc*, fundada en su propia experiencia y juicio. Esta forma de proceder puede tener la ventaja de la flexibilidad; pero inevitablemente produce discrepancias curiosas y anomalías en los procedimientos anotados para los distintos proyectos.
  - c) Se ha notado alguna resistencia por parte de los políticos locales y estatales cuando se requiere su cooperación para ciertos programas. Cuando las fronteras regionales se establecieron de acuerdo con criterios meteorológicos, se olvidaron las jurisdicciones políticas. En la práctica el personal de la Comisión ha encontrado necesario conformar sus planes y proyectos a las fronteras jurisdiccionales existentes entre los estados y municipios, para poder recibir el apoyo de las autoridades locales.
  - d) Otras organizaciones, cuya existencia antecede a la Comisión de Zonas Áridas (como la Comisión para el Desarrollo Integral de Baja California, CODIBAC), en algunos casos han sido responsables del desarrollo de las zonas que se superponen a las de la Comisión de Zonas Áridas, corriendo entonces el riesgo de duplicación de esfuerzos y de contradicción de propósitos en algunos de sus respectivos programas.

### *Programa Nacional Fronterizo*<sup>14</sup>

Una variación interesante de la estructuración de las comisiones de desarrollo regional se encuentra en el caso del Programa Nacional Fronterizo (ProNaF), que fue constituido en 1961 como un fideicomiso de Nacional Financiera, de acuerdo con la Secretaría de Hacienda. Su director fundador fue el Lic. Antonio J. Bermúdez, quien continuó en sus funciones hasta 1965.

Se le dio al Programa su propio capital, y durante los primeros cuatro años de operaciones se invirtieron 411 millones de pesos de la siguiente manera:

---

<sup>14</sup> Datos proporcionados en estudio de marzo y abril de 1974 por el Dr. Hermógenes Moreno y Lic. Gordon Linders, Instituto de Desarrollo Urbano y Regional, Toluca, Méx.

Construcciones y urbanización	\$ 280 millones
Inversión en tierra y compras	84 „
Gastos administrativos	47 „
	<hr/>
	\$ 411 „

Cuando el Lic. Bermúdez dejó las funciones de Director, no fueron realizadas nuevas inversiones. De 1970 hasta el presente, el ProNaF ha funcionado como un fideicomiso administrativo que opera los parques industriales, las zonas comerciales, las tierras y los servicios de cruce de frontera (con algunos privilegios de “zona libre” para maquilar o sub-contratar labores intensivas de mano de obra en el lado mexicano de la frontera), los que fueron establecidos en los primeros años de su funcionamiento.

Debe notarse que el ProNaF no es la única entidad de desarrollo que opera en la frontera norte. En 1966 las Secretarías de Hacienda y de Industria y Comercio iniciaron un programa para la industrialización de la Frontera Norte, diseñado para estimular las operaciones de manufactura bajo la base de la utilización de la mano de obra mexicana (maquila) y la concesión de los incentivos fiscales.

#### *Comisión Intersecretarial para el Desarrollo de las Zonas Fronterizas.*<sup>15</sup>

En relación con otra evaluación más sobre el mismo tema, existe el caso de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo de las Zonas Fronterizas, creada en 1972 y constituida por representantes de las Secretarías de Hacienda, de Industria y Comercio y de Agricultura y Ganadería. Esta Comisión ha tenido los mismos objetivos que el ProNaF, pero sin su propio financiamiento en forma de recursos y propiedades poseídas en fideicomiso. En su lugar, se ha limitado al uso de incentivos fiscales y políticos para tratar de inducir a los organismos existentes a que intervengan, construyendo obras o invirtiendo recursos en donde se considere necesario o conveniente. Un ejemplo de lo anterior es la construcción de caminos y comunicaciones por parte de la Secretaría de Obras Públicas.

<sup>15</sup> Ibid.

### *Juntas Federales de Mejoras Materiales*<sup>16</sup>

Otro tipo más de organismos, al que se ha dado nuevo vigor para promover el desarrollo a lo largo de la frontera, está constituido por una serie de "Juntas" de los sectores privados. Estas Juntas se dedican a la promoción y a la construcción de obras públicas, utilizando en parte fondos de subsidios gubernamentales y, en parte, recursos de los impuestos generados por las operaciones de importación y exportación en la frontera.

### *Objetivos*

Varios propósitos han motivado la atención especial dada al cinturón fronterizo con la creación de cierto número de organismos. Desde el punto de vista de la economía nacional, en 1960 los habitantes de esta región consumieron bienes y servicios cuyo valor se calcula en \$ 221 millones de pesos; pero una gran parte de esta demanda se satisfizo en el otro lado de la frontera, dentro de los Estados Unidos. A través de la mejora de los caminos y de la transportación para unir la región norte con las instalaciones privadas localizadas en la región central de México, se buscó servir este mercado con productos mexicanos, para evitar así los desajustes en las reservas de moneda.

También se buscó que el turismo del norte pudiera traer beneficios económicos a la región y a la nación. A través de la mejora de las carreteras y de las condiciones estáticas en los puntos de entrada, el país podría promover un incremento en los visitantes de su vecino del norte, buscando mejoría en las condiciones económicas a cambio de proporcionar y de vender bienes y servicios en el mercado turístico y logrando una mejora en las reservas de divisas extranjeras. En general, esas estrategias han tenido éxito.

### *Beneficios económicos*

En 1961 el consumo de productos mexicanos en la región fronteriza se estimó en un total de 434 millones de pesos; en parte como resultado de los programas antes descritos. En 1970 el consumo de productos mexicanos se incrementó a 1,934 millones de pesos, lo que representa un aumento anual del 18%.

<sup>16</sup> Ibid.

Otro programa con éxito ha sido el de la promoción de sub-contratar la manufactura a lo largo de la frontera, denominada "maquila". Para mediados de 1973, más de 250 plantas y operaciones se encontraban funcionando, empleando más de 40,000 personas y representando una inversión total de más de 400 millones de pesos.<sup>17</sup>

### *Problemas administrativos*

No puede negarse que han existido problemas administrativos en las operaciones de ProNaF, los que incluyen: a) el hecho de que el organismo fuera creado a petición de un personaje importante, lo que hizo que dependiera tanto de su intervención personal, que cuando salió de la institución casi no existían relaciones institucionalizadas con las autoridades políticas locales, regionales y nacionales; b) las actividades y funciones del fideicomiso se establecieron sin pensar en la participación futura que podría tener como promotor de nuevos proyectos, por lo que no se elaboraron planes de largo alcance; c) las técnicas seleccionadas para lograr los objetivos inmediatos parecían adecuadas para el corto plazo; pero cuando surgieron nuevas necesidades, la organización no pudo responder con soluciones innovativas. Como resultado, las autoridades políticas consideraron necesario establecer nuevos organismos *ad-hoc* para enfrentar necesidades específicas.

En el presente, la multiplicidad de organismos que operan en la región fronteriza requiere un grado inalcanzable de esfuerzos de coordinación para poder lograr la integración de sus actividades en el desarrollo de la región. Este mismo problema fue anticipado por Antonio Bermúdez en el momento de la creación de ProNaF (1961). El mismo recomendó la creación de una Secretaría de Asuntos Fronterizos que vigilara y coordinara el desarrollo integral de toda la región. Dada la naturaleza de las relaciones políticas y administrativas en México, tal vez ésta pudiera haber sido una solución más adecuada, puesto que un organismo a nivel secretarial pudiera haber tenido la suficiente autoridad para, efectivamente, promover y coordinar una gran variedad de acciones. Sin embargo, la respuesta del sector privado en la construcción de establecimientos industriales y comerciales no fue anticipada hace 15 años. En la forma actual, tal vez se requería mucha menor inversión del gobierno que la que fue ejercida; y todo

<sup>17</sup> Fuente: Fideicomiso de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales; Nacional Financiera, S. A.

lo que hubiera sido necesario hacer consistiría en el manejo coordinado de programas y de incentivos.

### *El proceso completo de desarrollar una nueva región*<sup>18</sup>

Uno de los grandes programas de desarrollo más recientes en México se relaciona con la creación y con la coordinación de un sistema completo de organismos y de operaciones que resultarán en un moderno complejo industrial del acero, localizado en una zona previamente no desarrollada. Una vez que se termine, este programa de desarrollo incluirá:

— La explotación de una rica fuente de mineral de hierro que no había sido explotada, con reservas estimadas en 130 millones de toneladas (aproximadamente un tercio de la reservas nacionales del mineral de hierro conocidas a la fecha).

— La más grande, la más moderna y la más eficiente planta de producción de acero en México.

— Un puerto marítimo completamente nuevo que puede convertirse en el más importante de la costa del Pacífico de México.

— Un nuevo sistema de carreteras, comunicaciones ferroviarias y rutas aéreas que unen una región sub-desarrollada con el resto de la nación.

— Una nueva ciudad cuya población, se estima, alcanzará 250,000 habitantes dentro de los primeros 20 años.

Como podría esperarse, el desarrollo de un proyecto tan vasto y variado incluye la intervención de un gran número de organismos públicos y privados en distintos aspectos de las operaciones. Hasta la fecha (e inexplicablemente) no se ha comisionado a ningún organismo la coordinación global del programa; aunque existen rumores de que esto se anunciará en el futuro inmediato.

### *Historia del Proyecto*

Los depósitos de mineral de hierro localizados en el área llamada "Las Truchas", en el estado de Michoacán, fueron descubiertos hace

<sup>18</sup> Basado en datos desarrollados en un estudio del Lic. Christian Mari, Instituto de Desarrollo Urbano y Regional, abril, mayo de 1974 Toluca, Méx.

muchos años; y han existido esfuerzos prolongados de parte de intereses económicos extranjeros pero nunca han sido explotados. En 1948 se incorporaron dichos depósitos dentro de las reservas nacionales bajo propiedad pública. El Gral. Lázaro Cárdenas, ex-Presidente de la República y también activo Director Ejecutivo de las Comisiones de las Cuencas Hidrológicas del Tepalcatepec y del Río Balsas, ha jugado un papel muy importante en los proyectos que condujeron a la concepción de este moderno complejo acerero.

Durante más de 35 años han existido planes para el desarrollo integrado de una nueva región, que incluían la mayoría de las acciones que actualmente se llevan a cabo por más de dos docenas de organismos federales y estatales, comisiones, institutos, bancos, departamentos, empresas públicas, etc. Aunque el Gral. Cárdenas ha muerto, miembros de su equipo original siguen trabajando en el Fideicomiso creado por Nacional Financiera, S. A. para promover el desarrollo del Proyecto.

### *Sistema organizativo y estructural*

Dentro de los múltiples organismos que operan en el área en proyectos relacionados, pueden señalarse cuatro que tienen los papeles principales: la Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las Truchas, S. A. (SICARTSA); el Fideicomiso NAFINSA Ciudad Lázaro Cárdenas; la Secretaría de Marina y la Comisión del Río Balsas.

SICARTSA fue creada en 1969 como una empresa de participación pública, en la que el gobierno tiene el 51% de las acciones y el resto se encuentra en manos de instituciones financieras e inversionistas privados.

Sus activos tendrán un valor de 3,750 millones de pesos al término de la primera fase de construcción de la planta de acero, la que será capaz de producir un millón y medio de toneladas de acero anuales, al comienzo de sus operaciones en 1976. En 1977 comenzará la segunda fase de la construcción, que se espera sea completada para 1980, con el propósito de duplicar la capacidad de la planta. La producción final programada es de 4.5 millones de toneladas de acero.

### *El Fideicomiso NAFINSA*

Fue creado en 1973 para financiar y coordinar la creación de la nueva ciudad que será llamada Lázaro Cárdenas, en Michoacán, cons-

truidas sobre 695 hectáreas expropiadas por el gobierno federal para este propósito.

La *Secretaría de Marina* es responsable de la construcción del nuevo puerto en Lázaro Cárdenas, el cual ha sido abierto a la navegación a mediados de 1974. Dicho puerto se localiza en la boca del Río Balsas y admitirá la navegación de barcos de gran calado (hasta 130,000 ton.) además de que será el más moderno y el mejor equipado de México; así como también el más cercano puerto del Pacífico al Valle central y al Distrito Federal.

La *Comisión del Río Balsas*, creada en 1960 y dirigida por el Gral. Cárdenas durante un cierto período de años, desarrolló la planeación de la Cuenca Hidrológica para el Valle del Río Balsas, que incluye presas para la generación de energía eléctrica y para proyectos de irrigación. Tiene bastantes características administrativas y operativas comunes con las Comisiones del Papaloapan y del Grijalva que han sido analizadas previamente. Su contribución más importante al desarrollo de la región consiste en un sistema de irrigación derivado de la construcción de la presa "José María Morelos" que permitirá la utilización de 15 a 18,00 hectáreas previamente improductivas.

### *Evaluación*

A pesar de las dimensiones y de la complejidad del proyecto, parece que éste se va desempeñando sorprendentemente bien, lo que indica que la construcción de la planta, el puerto marítimo, la nueva ciudad y un distrito de irrigación habrán de ser completados en 1976, de acuerdo con lo programado. Aunque no existe un organismo coordinador visible, el proyecto ha gozado de un fuerte apoyo del Presidente Echeverría, lo que probablemente suple cualquier insuficiencia de coordinación administrativa. No ha carecido de recursos financieros; y en el corto plazo transcurrido, las decisiones principales parecen haber sido tomadas correctamente.

Nuestro investigador señala lo que parece ser una ausencia evidente de previsión a largo plazo, en cuanto al crecimiento de la población que se espera para la zona. A pesar de que la ciudad Lázaro Cárdenas, se predice, crecerá hasta 250,000 habitantes en 20 años, los planes que actualmente operan tan sólo acomodarán a un máximo de 100,000.

No parece existir ninguna coordinación con el gobierno del estado de Guerrero en relación a la planeación de los efectos del crecimiento de población en esta nueva área.

En el presente parece existir una coordinación adecuada entre los constructores de la planta y los constructores de la ciudad, el Fideicomiso, y las autoridades municipales de la comunidad existente de Melchor Ocampo; pero la separación estricta entre estos dos organismos, junto con sus patrimonios separados, podría conducir a problemas irresolubles si se suscitan acontecimientos inesperados.

En relación con el desarrollo económico de toda la región, existe la preocupación de que muchos de los beneficios que se lograrán con la creación del nuevo "polo de crecimiento" podrían disminuirse o perderse, debido a la ausencia de una coordinación global. El Fideicomiso Lázaro Cárdenas tuvo la suficiente preocupación sobre este problema para crear su propia sección de desarrollo regional que estudiara dichos aspectos y comenzara a preparar respuestas racionales a ellos. Desde que se tomó esta acción, ha existido alguna presión para crear al organismo coordinador responsable del diseño y de la planeación de la región entera.

En conclusión, nuestro investigador comenta que resulta interesante que, después de tantos años de experiencia en programas regionales, el gobierno mexicano todavía no ha aprendido a anticipar administrativamente las necesidades y los problemas asociados con la creación de un nuevo polo de crecimiento. Simplemente se ha continuado con el uso de las mismas estructuras clásicas cuyas limitaciones han sido aparentes en proyectos anteriores menos complejos. Pienso que cuestiones políticas continúan imponiéndose a los aspectos económico-administrativos del desarrollo regional, en detrimento del mismo crecimiento económico.

## LA PROBLEMATICA ADMINISTRATIVA

### *Resumen y Evaluación*

Los proyectos que se han estudiado indican que, en los primeros años de los programas de desarrollo regional, el gobierno federal utiliza el mecanismo organizativo de las agencias “descentralizadas” o semi autónomas para estudiar, planear e implementar muchos de los aspectos de los programas. Con el paso del tiempo, la tendencia ha sido la de proporcionar menor autonomía a estos organismos *ad-hoc*, y la de asignarles una función casi exclusivamente de coordinación con las agencias federales, que son las que implementan los proyectos.

En términos de teoría administrativa, esta filosofía del gobierno federal ha enfatizado lo que se conoce como subdivisión “funcional” de sus programas, argumentando que si la Secretaría de Recursos Hidráulicos cuenta con la competencia especializada para cavar zanjas, construir presas y canales; entonces, cuando se necesite un proyecto con este tipo de trabajo en cualquier parte del país, la Secretaría de Recursos Hidráulicos deberá ser la que lleve a cabo la acción, en lugar de crear un organismo nuevo o de asignar el trabajo a algún otro. En los proyectos que dependen en gran medida de la construcción de infraestructura, este formato organizativo parece haber trabajado bastante bien, aunque no existe forma de comparar el costo-beneficio de los organismos federales que construyen los proyectos hidroeléctricos, o los caminos o edificios para las escuelas en relación con los contratistas privados, por ejemplo.

### *Clasificación de las respuestas administrativas*

Los coordinadores del tema referente a los aspectos administrativos de la regionalización en la Conferencia, han sugerido que existan

tres tipos de respuestas a los problemas de administración regional para el desarrollo:

a) Que el gobierno central trate de ajustar la organización y el funcionamiento de sus organismos tradicionales a los requerimientos regionales;

b) Que el gobierno central cree organismos *ad-hoc* o especializados, para responsabilizarlos de la satisfacción de las distintas necesidades en los diferentes programas regionales;

c) En la medida en que madura la experiencia nacional en los programas regionales, el país aprende a desarrollar un sistema de unidades territoriales que pueden funcionar como intermediarias entre las autoridades del gobierno central y las de los estados y municipios.

Nuestro estudio de los programas de desarrollo regional en México lleva a la observación de que, en casi todos los casos, se ha acudido al mecanismo de crear un nuevo organismo *ad-hoc* para afrontar los nuevos problemas, multiplicando así el apoyo administrativo y el número de centros de decisión hasta más de 900 organismos separados en el presente momento. Un clamor cada vez mayor, señala que esta estrategia ha producido un alto grado de duplicación y de sobreposición, con las ineficiencias consecuentes. La respuesta del gobierno central ha consistido en anunciar una Reforma Administrativa cuyo propósito principal es la “descentralización” de las agencias federales, consistente en un movimiento hacia la categoría (a) antes señalada. Procederemos a discutir estos esfuerzos en la sección que sigue.

### *La Reforma para la Descentralización*

Desde 1971 el Presidente Echeverría ha ido anunciando una reforma administrativa como una parte importante de su programa de desarrollo para el país. Como se explica en el Diario Oficial del 5 de abril de 1973, los propósitos de la reforma incluyen la búsqueda de una mayor eficiencia en la administración de las funciones del gobierno, “especialmente aquellas que están relacionados con la promoción del desarrollo nacional, la redistribución de la riqueza, y la disminución de la dependencia de los mercados externos”.

Un estudio más profundo de los aspectos funcionales de la reforma administrativa indica un énfasis en la delegación de facultades de las agencias centrales a las oficinas regionales; lo que permite a los titu-

lares de estas oficinas regionales el tomar mayor número de decisiones dentro de las orientaciones de política sin el requerimiento del visto bueno de las oficinas centrales de la ciudad de México.

Explicando esta estrategia, el actual Secretario de Gobernación, en un discurso intitulado "Federalismo y Descentralización Administrativa", declaró:<sup>19</sup>

"Los estados centralizados han tenido que instrumentar mecanismos de descentralización, forzados por demandas estrictamente operacionales, ante la imposibilidad de enfrentarse a una gran variedad de situaciones locales con un aparato monolítico y de jerarquización rígida y entorpecedora. . ."

"Una gran variedad de funciones públicas exigen la gestión local, tanto por su necesaria adaptación a las condiciones de los diferentes medios en que se realizan, como porque el contacto personal con los beneficiarios es una necesidad comprobada".

Por lo tanto, las políticas anunciadas para la reforma administrativa, basada en la descentralización, parecen indicar la conciencia de que el país ha llegado a una etapa en su evolución en la que es necesario aprender a desarrollar y a usar formas y estructuras administrativas de regionalización, que dependan menos de la autoridad política y administrativa de unos cuantos funcionarios de alto nivel, los que tradicionalmente han estado acostumbrados a dar su visto bueno en cada decisión de importancia.

### *La Secretaría de Obras Públicas*

Como un ejemplo entre muchos de este programa de descentralización, examinaremos su impacto en un organismo federal encargado de acciones en toda la República. Se encontró que, en términos concretos, la reforma ha cristalizado en el establecimiento, dentro del organismo (como en todos los demás organismos federales), de:<sup>20</sup>

- 1) Comisiones internas de administración,
- 2) Unidades de organización y métodos,
- 3) Unidades de programación,
- 4) Delegación de facultades a funcionarios de niveles secundarios.

---

<sup>19</sup> Mario Moya Palencia, "Federalismo y Descentralización Administrativa" (Sin fecha).

<sup>20</sup>, <sup>21</sup> Datos tomados del estudio del Lic. Antonio Vélez, "La Descentralización como Factor de Desarrollo Regional", Toluca, México: Secretaría General del Estado de México, 1974, pp. 60-64.

La Secretaría de Obras Públicas (SOP), reporta resultados favorables de esta reforma, incluyendo “una delegación funcional, más ágil, mejores comunicaciones internas, reformas presupuestales y, en materia de adquisiciones, cursos de entrenamiento para el personal, además de la programación de la SOP como un todo” que “considera todos los recursos federales como si estuvieran en una sola bolsa para ser usados indiscriminadamente de acuerdo con las necesidades del caso”, sin reconocer las fronteras burocráticas tradicionales entre las dependencias en programas regionales, por ejemplo. Señala que esta práctica ha tenido el efecto de aumentar el número y la calidad de los recursos y su uso más racional.<sup>21</sup>

### *Descentralización vs Desconcentración*

Sin tratar de disminuir el valor de los cambios estructurales que se están introduciendo en la reforma actual, parece que no se observa un verdadero caso de “descentralización”, sino más bien lo que los franceses han designado en su Derecho Administrativo como “desconcentración”.

De acuerdo con la definición de Manuel María Díez, la desconcentración se caracteriza por:<sup>22</sup>

un sistema de organización administrativa en el que el poder de decisión y la competencia para realizar los actos jurídicos que corresponden a la persona pública son atribuidos, en forma permanente, a órganos que le estén subordinados jerárquicamente.

O sea, mientras que las facultades delegadas permanezcan dentro del contexto legal y reglamentario de las prácticas normales del organismo, la delegación viene dentro de la categoría de “desconcentración”.

De acuerdo con Roberto Ríos Elizondo, la verdadera descentralización se caracteriza por<sup>23</sup>

un sistema jurídico de organización estadual que tiene por objeto transferir facultades o atribuciones decisorias y ejecutivas, que podrán ser de carácter económico o de servicio, a otra persona jurídica ya existente...

<sup>22</sup> Manuel María Díez, Derecho Administrativo, Tomo II, Cap. 2, p. 71.

<sup>23</sup> Roberto Ríos Elizondo, “Desconcentración Administrativa: El Caso de la Ciudad de México”, (Xerografiado, México D. F., 1974. p. 15).

La verdadera descentralización se entiende, entonces, como una delegación mucho más radical y permanente que la simple desconcentración. En el caso de la SOP que se acaba de comentar, debido a que la delegación de facultades permanece dentro del contexto reglamentario de la misma Secretaría, y a que los titulares de las oficinas regionales se encuentran siempre sujetos a la autoridad de decisión de la oficina central, se observa un fenómeno de desconcentración más que de descentralización. El Dr. Enrique Tejera Paris lo menciona muy claramente:<sup>24</sup>

la creación de unidades de campo se llama desconcentración y no descentralización, pues que ésta última significa el abandono de una atribución por el Poder Central o Nacional, a favor de una autoridad estatal, provincial o municipal.

### *Centralismo y Regionalización*

Nuestros estudios de la evaluación de los programas de desarrollo regional en México, no proporcionan evidencia de que el gobierno central haya aprendido a delegar sus capacidades de decisión o de autoridad en los representantes estatales o municipales; y en los casos de los organismos *ad-hoc* creados específicamente para supervisar los programas de desarrollo regional, la tendencia ha sido siempre contraria a proporcionar autonomía a la agencia, y más aún a establecer un control operativo de los titulares de las agencias centrales.

La justificación de estas tendencias se establece en el pensamiento administrativo de que no deben duplicarse entidades administrativas que tengan funciones similares, como una regla básica de buena administración.

Moya Palencia, en el discurso antes citado, comenta que 60 ó 100 años antes existía un número de razones poderosas para concentrar la autoridad política y administrativa en un gobierno central, como ausencia de comunicación, heterogenidad cultural, intereses parciales exacerbados, falta de conciencia por parte de la ciudadanía de pertenecer a una entidad nacional, falta de personal calificado en las provincias, inercia y desorganización local, ausencia de iniciativa hacia el desarrollo de la periferia, etc.

El Dr. Carrillo Arronte agrega que, en 1924, el centralismo polí-

---

<sup>24</sup> Enrique Tejera Paris, Organogramas, (San José, CR: ESAPAC, Material de Trabajo, 1955) p. 23.

tico coincidía afortunadamente con las necesidades del desarrollo económico de ese tiempo; pero que desde hace 20 años se ha notado que el sistema económico se ha desarrollado en gran parte, mientras que el sistema político “se ha quedado con su enfoque centralizado en el que se encontraba desde hace varias décadas”.<sup>25</sup> Existen algunas indicaciones, piensa nuestro entrevistado, de que los líderes políticos han presentado un período de crisis que podría ser el precursor de un avance político importante, y de que los sectores económicos, técnicos y políticos de la nación se encuentran ahora en una “conjunción favorable” para lograr dicho avance. Los políticos parecen ya no tener miedo de que el planificador o el técnico les quiten sus opciones de decisión, con lo que las décadas futuras verán la aparición de una planeación regional y nacional sobre una base realmente democrática.

### *Federalismo y Regionalización*

Saldaña señala que, en el momento presente, el presupuesto de gastos del gobierno federal es del orden de 231 mil millones de pesos, aproximadamente 18 veces más que los gastos de todos los gobiernos estatales y municipales juntos. Piensa, junto con otros muchos, que la macrocefalia administrativa es un problema endémico en México, que tiende a obstaculizar el desarrollo regional mientras continúe tomando la mayor parte de los recursos impositivos; y mientras siga llevando a cabo la asignación y el control de su uso directamente desde el centro; que en este momento del desarrollo económico de la nación, dicho centralismo lleva a un alto grado de ineficiencia, tanto administrativa como económica; y de que ya es realmente tiempo de comenzar a aprovechar las ventajas de la descentralización económica que proporciona la Constitución Federal.<sup>26</sup>

Argumenta que la duplicación y la triplicación existentes de aparatos administrativos (por ejemplo, existen casos de facilidades educacionales en la misma población, algunas operadas por el municipio, otras por el estado y otras por la Secretaría de Educación) ha resultado en una “explosión burocrática” con el consecuente crecimiento desmedido en los costos operativos, etc. También señala que las “ventajas comparativas” se obtendrán a través de una asignación racional de las funciones a nivel del gobierno que pueda mejor encargarse de

<sup>25</sup> Ricardo Carrillo Arronte, entrevista abril 6, 1974.

<sup>26</sup> Adalberto Saldaña H., “Aspecto Administrativo de la Regionalización Política”, Secretaría General del Estado de México, (Xerografiado, sin fecha, pp. 6, 9).

ellas, debido a las características innatas y a los procesos de operación de cada nivel de gobierno.<sup>27</sup> Argumenta que en la forma que opera el sistema en este momento, las autoridades locales siempre serán dejadas a un lado en la planeación regional.<sup>28</sup>

Propone Saldaña que México conmemore el 150 Aniversario de Constitución Federal, haciendo efectivos sus principios y señalamientos en la asignación a los estados de las facultades y recursos necesarios para el desarrollo regional.<sup>29</sup> Esto no limitaría la capacidad del gobierno central para llevar a cabo la función de compensación de los desajustes económicos, o de las tasas tan distintas de desarrollo en las diferentes regiones. Respecto del argumento de que los estados carecen tanto de iniciativa como de competencia técnica para encargarse de los proyectos de desarrollo dentro de sus esferas de influencia, señala que, mientras las políticas impositivas dirijan casi todos los recursos económicos al gobierno federal, los estados no tienen la oportunidad de mostrar su iniciativa ni de desarrollar su propia competencia técnica en los proyectos regionales. Algunas personas han observado que el desarrollo industrial y económico de la década pasada ha producido un número mucho mayor de técnicos capaces que ya no se limitan sólo al Distrito Federal. Saldaña recomienda un procedimiento de dos etapas para comenzar a usar los estados como entidades para el desarrollo regional, destinando subsidios federales a las entidades federativas para programas regionales específicos que aceleren el crecimiento de su capacidad administrativa; seguidos por una distribución eventual de estos recursos y responsabilidades a los gobiernos municipales. Aunque tal vez fuera necesario llevar a cabo una distribución proporcional de inmediato, para evitar que los gobiernos estatales caigan en el mismo vicio de centralización de la federación.<sup>30</sup>

### *Planeación Central*

México no tiene una agencia central de planificación, y existen distintas opiniones con respecto a la forma en que debería establecerse. Desde un punto de vista funcional, el argumento del programa regional de desarrollo que utiliza un sistema de subsidios federales a los estados, que les permite implementar ellos mismos sus proyectos,

<sup>27</sup> Ibid, pp. 12-16.

<sup>28</sup> Ibid, p. 20.

<sup>29</sup> Ibid, p. 20.

<sup>30</sup> Saldaña, op. cit., p. 27.

exige un organismo o comisión central de planificación que tenga la información y la autoridad política necesarias para supervisar el desarrollo nacional coordinado. Muchos piensan que un ministerio de planeación sólo perpetuaría problemas que ya son muy familiares en la actual administración del desarrollo regional; porque continuaría la utilización de los organismos federales que están establecidos dentro de marcos funcionales para la implementación actual.

Es necesario encontrar una fórmula más adecuada a la idiosincracia política mexicana para el logro de una efectiva coordinación global del desarrollo regional. Se propone un "consejo de ministros" a nivel de gabinete, limitado a un total de 12 a 15 representantes de las más importantes Secretarías Federales y empresas descentralizadas que tengan la responsabilidad del control y del desarrollo de los aspectos económicos principales del país. Este grupo estaría auxiliado por un cuerpo técnico de planificación para la preparación de los estudios y documentos necesarios pero en constante interacción con el consejo para la factibilidad política y económica de sus recomendaciones. Se cree que este grupo podría hacer lo que ha sido muy difícil para el Presidente de la República: La coordinación efectiva de 15 Secretarías, 32 entidades federativas y varias docenas de empresas públicas que operan en todo el país y que controlan cantidades enormes de recursos públicos.

### *La aparición de organismos regionales como "intermediarios"*

Basándose en la evolución de las estructuras regionales de países con una mayor experiencia en ese tipo de gobiernos, como son los casos de Inglaterra, de Francia y de Alemania se muestra la madurez en la administración zonal por la aparición de organismos regionales o de entidades públicas que sirven como intermediarios entre las políticas del gobierno central y los intereses locales de los estados y municipios. Parece que la aparición de dichos organismos intermedios ha sido necesaria en México desde hace mucho tiempo, y seguramente lo será más si es que los estados comienzan a ejercer una acción más importante en relación con los programas de desarrollo regional. Ya existen unos pocos ejemplos del funcionamiento de dichos organismos en México: por ejemplo, las reuniones de los gobernadores de los estados de Nayarit, Durango, Jalisco y Zacatecas, que eventualmente hicieron posible la creación del Plan Huicot, pueden considerarse

como personas de dichos organismos intermedios. Otro caso, actualmente en funciones, sería el de las Juntas Federales de Mejoras Materiales, que reúnen a representantes de los sectores federal, estatal, local y privado para la promoción de proyectos específicos de interés y de beneficio para una área o región. Vemos esto como una contraparte necesaria para cualquier organismo nacional de planeación, ya sea que se trate de un comité a nivel de gabinete o del más común ministerio de planificación.

La maduración general de la planeación e implementación del desarrollo regional tiene una gran trascendencia para el futuro desarrollo económico de México. Se ha tratado de ilustrar en nuestro estudio de diversos casos que ya en este momento el tamaño, alcance y complejidad de los programas regionales se han adelantado a la habilidad y a la capacidad del aparato administrativo federal, para coordinarlos y administrarlos efectivamente a través de las prácticas y estructuras existentes; y hemos concluido que la verdadera descentralización y la delegación de responsabilidad a las entidades federativas, para muchos de estos programas, puede traer mejoras en la eficiencia de la operación; así como estar mucho más de acuerdo con las mejores tradiciones democráticas y con los preceptos incorporados a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.