

Las administraciones estatales como instrumento de desarrollo regional

IGNACIO PICHARDO PAGAZA

INTRODUCCION

El presente trabajo tiene como objetivo explorar la validez de una proposición relacionada con las actuales preocupaciones de reforma administrativa. Esa propuesta se resume del modo siguiente: *la administración pública de las entidades federativas puede constituirse en un factor de desarrollo económico regional.*

Para su análisis, la proposición mencionada se ha descompuesto en varios elementos:

a] El desarrollo económico de México ha sido desequilibrado. Se entiende por ello que las diversas regiones del país se encuentran en grados muy distintos de desenvolvimiento. En consecuencia, un objetivo de la política económica nacional es la disminución de tales desequilibrios regionales.

b] El Gobierno federal ha intentado combatir el desequilibrio regional haciendo uso de dos instrumentos diferentes, a saber: los planes de desarrollo interestatales, por un lado, y el

desarrollo por regiones económicas, definidas sobre la base de cuencas hidrológicas, por otro.

c] El éxito conseguido en la aplicación de los planes interestatales ha sido nulo; por el contrario, el desarrollo regional a base de cuencas hidrológicas ha tenido un éxito limitado.

d] No obstante lo anterior, el desequilibrio económico regional en México se ha acentuado; es necesario buscar medidas adicionales que propicien la eliminación de esos desajustes. La administración pública de las entidades federativas, modernizada y fortalecida por una tesorería poderosa, debe ser un factor decisivo para conseguir un mejor equilibrio regional, a pesar de que las regiones económicas no coincidan, por lo general, con las fronteras político-administrativas de los estados.

e] El Gobierno federal debe modificar enfoques y procedimientos en sus relaciones con las entidades federativas; los gobiernos estatales deben ser vistos como el instrumento óptimo de desarrollo regional.

1. PREOCUPACION POR EL CRECIMIENTO ECONOMICO EQUILIBRADO

Los últimos años han visto un progresivo interés del gobierno por incorporar el objetivo del crecimiento equilibrado como elemento de su política de desarrollo económico. Pero este interés se ha acentuado en el presente, tal vez por la tendencia que el crecimiento del país ha experimentado, de grandes desproporciones regionales y estatales, comprobada por estudios recientes.¹ Así, el Lic. Luis Echeverría Álvarez en sus discursos como candidato presidencial señaló:

Nos proponemos atacar con la máxima atención y energía los problemas de las regiones, de la provincia mexicana, para disipar los grandes contrastes que hoy distinguen desfavorablemente a muchas y amplias zonas de la república, para que no haya varios Méxicos, sino uno solo: el México del desarrollo rápido y equilibrado, en camino hacia sus más altos objetivos de bienestar e independencia.²

Otras muestras de la preocupación señalada en la presente administración se encuentran frecuentemente:

Las reformas administrativas deben orientarse de acuerdo con las metas y programas que persigue el país en esta etapa de desarrollo y que, por lo tanto, han de contribuir a la descentralización económica y a la elevación de la productividad, entre otros objetivos.³

Los lineamientos expuestos por el Secretario de Hacienda como normativos del proyecto de presupuesto de egresos de la federación para 1971:

4o. Que se incluyan las medidas necesarias para que la política fiscal y la inversión pública tengan fuerza suficiente para dirigir el crecimiento de la economía y que el gasto que se proponga a la consideración de la H. Cámara de Diputados tienda a un desarrollo económico equilibrado para una mejor distribución del ingreso, evite el alza injustificada de los precios y coadyuve para mantener las políticas monetarias y de intercambio con el exterior.⁴

La iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio 1971:

En resumen, la inversión del sector público seguirá ampliando la infraestructura económica y social, supliendo las deficiencias y omisiones de la inversión privada y asegurando el adecuado desenvolvimiento de los renglones estratégicos que tiene a su cargo. En su distribución tendrá particular importancia el crear un mayor número de empleos, sobre todo en el sector rural, y conseguir un desarrollo más equilibrado, tanto en términos geográficos como en las actividades económicas.⁵

¹ Véanse K. Albrechtsen, R. Domínguez y D. Murayama, *Desarrollo desigual de México: 1900-1960*, Centro de Estudios Económicos y Demográficos, El Colegio de México, 1970 (mimeografiado); James Wilkie, *The Mexican Revolution: Federal Expenditures and Social Change Since 1910*, University of California Press, Berkeley y Los Angeles, 1970, segunda edición, revisada.

² Véase Lic. Luis Echeverría Álvarez, *Todos en México: reuniones nacionales de estudio*, México, 1970, pp. 132 y 166.

³ Véase "Acuerdo del Poder Ejecutivo que establece las bases para la promoción y coordinación de las reformas administrativas del sector público federal", *Diario Oficial*, México, 28 de enero de 1971.

⁴ Véase "Gasto público y prioridades económicas para 1971", *Comercio Exterior*, México, enero de 1971, vol. XXI, núm. 1, p. 26.

⁵ Iniciativa de Ley que presentó el Ejecutivo al H. Congreso de la Unión el 15 de diciembre de 1970.

2. PLANES INTERESTATALES

Se advirtió en la introducción que uno de los instrumentos usados por el Gobierno federal para conseguir el desarrollo económico ha sido el de los planes interestatales, entre los que se cuentan, el Plan del Sureste de 1962, que comprendía a Chiapas, Tabasco y Oaxaca, y el Plan de Yucatán de 1960, que abarcaba a Campeche, Quintana Roo y Yucatán.

A través de estos planes se buscaba agregar a los criterios tradicionales de jerarquización de inversiones, el concepto de prioridades regionales, y se consideró conveniente efectuar la planeación regional por grupos de estados. Se requería que la Secretaría de la Presidencia coordinara las acciones de los gobiernos estatales con la Federación, y todas las acciones de las diversas secretarías en cada estado. Se esperaba que la coordinación de políticas de las secretarías de Estado a nivel regional, sería el primer paso para la coordinación a nivel nacional.

La idea de planes interestatales que tuvo su nacimiento en la antigua Dirección de Planeación de la Secretaría de la Presidencia, encontró reflejo en el llamado proyecto de Ley que crea la Comisión *Nacional* de Planificación. Al debatirse en el Senado de la República la iniciativa, la perspicacia política de los senadores la transformó en proyecto de Ley *Federal* de Planificación. Ese proyecto nunca se aprobó.

Los planes interestatales, técnicamente superiores, no se ejecutaron. Las dificultades políticas y administrativas que la labor descrita implica, mantuvieron dentro de los escritorios de los expertos aquellos proyectos. Empero, aportaron una experiencia positiva, a saber: no menospreciar la sensibilidad política de los gobiernos estatales.

Parece claro que este tipo de planeación regional no operará en el futuro inmediato, salvo aquellos proyectos interestatales para hacer frente a problemas específicos, como el Plan Huicot y los trabajos de la Comisión Nacional de las Zonas Áridas.

El primero abarca la zona Huichol, Cora y Tepehuana, y el segundo las zonas áridas del país, por lo que las similitudes de las zonas comprendidas son notorias. Ambos planes están encaminados a promover el desarrollo, beneficiando regiones donde más se ha concentrado la pobreza, e incorporar a la riqueza nacional la potencialidad de esas zonas.

3. LAS CUENCAS HIDROLOGICAS⁶

Los intentos serios de desarrollo regional se han realizado mediante la creación de comisiones ejecutivas que operan sobre cuencas hidrológicas. El propósito que se persigue es el de aprovechar la riqueza natural de esas cuencas para construir en ellas presas, canales de riego, obras de contención de inundaciones, revestimiento de canales, perforación de pozos profundos, construcción de sistemas de aspersión y redes de atarjeas; actividades de conservación del suelo, construcción y mejoramiento de caminos vecinales; obras de electrificación; construcción de escuelas; campañas sanitarias, urbanización de poblados, centros de experimentación de semillas, establecimiento de viveros, construcción y rehabilitación de plantas avícolas, porcinas, etcétera.⁷

⁶ Los comentarios descriptivos de este apartado se basan principalmente en dos trabajos, a saber: David Barkin y Timothy King, *Desarrollo económico regional*, Siglo XXI Editores, S.A., México, 1970, y Thomas T. Poleman, *The Papaloapan Project*, Stanford University Press, California, 1964.

⁷ José Herrera Domínguez *Coordinación de los organismos oficiales de fomento económico regional*, Reunión Nacional de Estudio para el Desarrollo Regional, México, 1970.

Las comisiones de las cuencas hidrológicas se crearon a semejanza de ciertos organismos descentralizados, para realizar programas específicos que no encajaban claramente dentro de las dependencias gubernamentales existentes. En términos de la tradición administrativa mexicana, la autonomía de esas comisiones, en particular en sus primeros años, ha sido amplia. Sus limitaciones no fueron de tipo administrativo, aunque quizá hoy en día sí lo sean, sino de carácter presupuestal. Los observadores extranjeros, empero, piensan lo contrario, es decir, que su autonomía ha sido limitada, puesto que responden directamente ante la Secretaría de Recursos Hidráulicos. Estas comisiones representan un mecanismo administrativo para asignar fondos y ejecutar programas de inversiones en gran escala en unas cuantas regiones aisladas del país.

La elevación de rendimientos agrícolas, por un lado, y la generación de energía para el establecimiento de industrias, por otro, serían la base del nuevo auge económico regional. Empero, las comisiones ejecutivas de las cuencas han tenido, sobre todo en sus primeros años, un objetivo mucho más ambicioso: el del desarrollo social y económico total de las zonas. En efecto, los proyectos comprendían la creación de nuevos centros de población, la construcción de vías de comunicación en los tramos navegables de los ríos, puertos fluviales, marítimos y aéreos, carreteras, ferrocarriles y líneas telegráficas y telefónicas.

A partir de la segunda guerra mundial e inspirados, en cierta medida, en la famosa "Autoridad del Valle del Tennessee", surgieron en México las comisiones por cuencas hidrológicas; éstas han sido:

- Comisión del Papaloapan (enero de 1947)
- Comisión del Tepalcatepec (mayo de 1947)

Comisión del Sistema Lerma-Chapala-Santiago (noviembre de 1950)

Comisión del Río Fuerte (junio de 1951)

Comisión del Grijalva (junio de 1951)

Comisión Hidrológica de la Cuenca del Valle de México

Comisión de la Cuenca del Río Pánuco

Comisión del Río Balsas (1960).

Obviamente, una característica atractiva de estas organizaciones es la posibilidad que ofrecen para trabajar en varios estados simultáneamente y para coordinar los esfuerzos de las diferentes secretarías. En algunos casos, las comisiones han asumido la autoridad sobre inversiones regionales que era de la responsabilidad de otras secretarías o de gobiernos estatales. Sin embargo, la coordinación de las funciones de otros organismos que trabajan en la misma región es problemática, debido a que la comisión no puede exigir, sino sólo estimular, tal cooperación, y carece de los recursos para realizar por sí misma las funciones de otros organismos, si esos llegaran a rehusar su cooperación. El cuadro 1 proporciona información sobre la inversión de las comisiones de las cuencas hidrológicas. Estas cifras no incluyen todos los gastos públicos dentro de una cuenca, sino sólo aquellos que se canalizan a través de las mismas comisiones.

La Comisión del Papaloapan, establecida en 1947, fue el inicio de un nuevo enfoque del problema del desarrollo regional. El modelo que se tomó fue el de la "Autoridad del Valle del Tennessee", pero sin su autonomía; empero, el campo de responsabilidad de la Comisión era más amplio. Si bien se inició con gran fuerza, actualmente el proyecto se encuentra sin terminar, en un estado de suspensión, con un presupuesto menor que la quinta parte del mayor que tuvo, apenas adecuado para la conservación de los trabajos realizados. El cuadro 1

CUADRO 1

Gastos por las comisiones de las cuencas hidrológicas 1947-1964
(Millones de pesos)

Años	Papaloapan		Grijalva		Tepalcatepec ^b		Fuerte	
	A precios corrientes	A precios de 1960 ^a	A precios corrientes	A precios de 1960 ^a	A precios corrientes	A precios de 1960 ^a	A precios corrientes	A precios de 1960 ^a
Total	1 023.8	1 360.4	1 043.9	1 030.6	468.8	579.9	720.0	838.8
1947	7.8	18.6			2.4	5.7		
1948	16.0	35.8			11.5	25.8		
1949	21.0	43.5			14.1	29.3		
1950	37.5	70.9			16.8	31.8		
1951	77.9	122.3			20.7	32.5		
1952	111.6	167.4			27.3	40.9	2.9	3.8
1953	115.1	174.9	5.5	8.4	27.7	42.0	38.0	57.8
1954	99.7	137.6	9.9	13.7	25.7	35.5	111.6	154.0
1955	96.6	117.9	13.6	16.6	32.5	39.6	144.1	175.8
1956	88.9	103.1	26.3	30.5	30.6	35.5	121.9	141.4
1957	89.0	98.8	28.0	31.1	38.3	42.5	60.2	66.8
1958	102.8	110.0	34.8	37.2	33.2	35.5	35.7	38.2
1959	40.8	42.8	24.3	25.5	19.9	20.9	20.0	21.0
1960	24.3	24.3	57.9	57.9	26.6	26.6	32.9	32.9
1961	30.0	29.7	49.4	48.9	10.9	10.8	23.2	23.0
1962	21.1	20.5	246.9	239.5	22.3 ^b	21.6	25.3	24.5
1963	23.7	22.5	412.3	391.7	53.9 ^b	51.2	42.0	39.9
1964	20.0	19.8	135.0	129.6	54.4 ^b	52.2	62.2	59.7

^a Gastos corrientes ajustados por el índice de precios para la inversión pública, *Manual de estadísticas básicas*, Banco de México.

^b Incluye gastos para toda la cuenca del Río Balsas. Para la cuenca del Tepalcatepec exclusivamente, los gastos corrientes en 1962 fueron 13.9 millones, para 1963, 13.8 millones y para 1964, 10.4 millones.

Fuente: David Barkin y Timothy King, *Desarrollo económico regional*, Siglo XXI Editores, México, 1970, p. 97.

muestra en términos financieros cómo disminuyeron las actividades de la Comisión después de 1958.

El balance de resultados de la Comisión del Papaloapan, en lo que toca a su efecto equilibrador del crecimiento, ha sido hecho por algunos estudios, en términos inusitadamente críticos. Al hablar de la Comisión se la llama:

...un monumento a la inhabilidad del Gobierno mexicano para planear algo que perdure de una administración a otras futuras, y un ejemplo perfecto de proyectismo, la tendencia a proclamar la intención de realizar grandes proyectos, pero de fracasar para terminarlos con éxito. Quizá esto sea una exposición un poco ruda de las cosas... pero es cierto que lo logrado es muy limitado. El proyecto ha contribuido algo al progreso económico de México. Pero en términos del objetivo de descentralización regional, los resultados han sido desalentadores.⁸

Los mismos investigadores aludidos manifiestan que, al intentar evaluar los efectos combinados de los proyectos del Papaloapan y del Grijalva, se pone en claro que dos décadas de cuantiosa inversión en la región del Golfo sólo han tenido un efecto muy limitado en términos de la descentralización en la localización de la actividad económica.⁹

Es la opinión general de los estudiosos del problema, que las desigualdades regionales son hoy tan profundas, casi, como antes.¹⁰ (Ver cuadro 2.)

El éxito limitado del método de las cuencas hidrológicas para el desarrollo regional equilibrado, debe analizarse bajo dos elementos conceptualmente distintos. Por un lado, se trata de la

estrategia empleada, es decir, el tipo de empresa acometida. Por el otro, del instrumento administrativo utilizado, y que, para el propósito de este texto, es de mayor interés.

Algunos mencionan que la estrategia general es incorrecta, ya que resulta poco probable que un esquema basado en la agricultura, atraiga por sí solo a la industria. Además, el enfoque es demasiado parcial, al no considerar suficientemente las interrelaciones de otros sectores, necesarias para lograr un desarrollo balanceado, y se considera que la agricultura tiene efectos en cadena hacia atrás y hacia adelante más limitados que otras actividades, por lo que es difícil derivar de ella un foco de desarrollo integral y no meramente sectorial.¹¹ Parece que la conclusión final es que se requiere de una estrategia más positiva en los proyectos de las cuencas hidrológicas para lograr el desarrollo de las regiones atrasadas.

Por lo que respecta a nuestro objeto de análisis, pensamos que el cauce administrativo que ha sido utilizado no es el óptimo. Quizá parecería un tanto inconsistente buscar la descentralización económica utilizando un cauce centralizador, como lo es la administración pública federal. Resulta obvio que dentro del marco de políticas de descentralización deba contemplarse el instrumento de la administración pública estatal. Tomar un mecanismo distinto, sin seguir las fronteras estatales es exponerse a que la realidad política muestre su rechazo, como lo ha hecho con anterioridad. Además, encontrar las determinaciones comunes que identifiquen a una región es tarea nada fácil; con frecuencia, las zonas son muy grandes o muy pequeñas, por lo que el utilizar las zonas políticas puede resultar más conveniente. Las administraciones públicas estatales, como mecanismos de desarrollo regional, tienen ventajas muy importantes. Pueden lograr una mayor participación de los

CUADRO 2

Diferencias regionales en materia de egresos

	Presupuesto de egresos 1970 (miles de pesos)	Población-1970 (Datos preliminares)	Presupuesto per capita 1970 (pesos)
Total	8 838 070	48 313 438	182.93
Noroeste	908 566	3 346 245	271.52
Norte	1 160 649	6 393 853	181.53
Noreste	230 000	1 438 350	159.91
Pacífico Sur	346 616	5 163 224	67.13
Centro-Occidente	1 016 700	10 329 746	98.42
Centro-Sur	4 459 504	15 946 615	279.65*
Golfo de México	503 503	4 579 959	109.91
Península de Yucatán	212 529	1 115 446	190.53

* El ingreso presupuestal *per capita* del estado de México con base en un ingreso total de 670 millones de pesos para el ejercicio de 1970 resulta de 176.45 pesos.

Nota: Se usa la división en zonas geoeconómicas que establece Angel Bassols Batalla en *La división económica regional de México*, UNAM, México, pp. 182-183.

Fuente: Oficinas de información de asuntos económicos de los estados y territorios.

⁸ David Barkin y Timothy King, *op. cit.*, pp. 103 y 104.

⁹ *Ibid.*, p. 108.

¹⁰ Ricardo Carrillo Arronte, *Ensayo analítico metodológico de planeación interregional en México*, 1969, pp. 13-35; José Ramos Magaña, *La planeación hidráulica en el Valle de México, dentro de las planeaciones regionales del país*, Reunión Nacional de Estudio para el Desarrollo Regional, 1970; Adolfo López Romero, *Relación entre la federación, los estados y los municipios para la implantación de un programa nacional de desarrollo regional*, *ibid.*; James Wilkie, *op. cit.*, p. 205; K. Albrecht, R. Domínguez y D. Murayama, *op. cit.*; José Hernández Terán, *México y su política hidráulica*, 1967, p. 35.

habitantes de la localidad, a través de los municipios, de los diputados locales, de las organizaciones de agricultores y otras semejantes. La comunicación social que así puede lograrse es muy positiva para provocar el interés personal, el conocimiento

¹¹ A. O. Hirschman, *La estrategia del desarrollo económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1961. Ver también Gunnar Myrdal, *Rich Lands and Poor*, Nueva York, Harper, 1957, pp. 23-38; José Ramos Magaña, *op. cit.*

necesario, y un sentido de participación de los habitantes respecto de los proyectos que se realicen.

4. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA PARA LA PLANEACIÓN REGIONAL

En la medida en que es preciso modificar las orientaciones de la planeación regional, resulta indispensable adaptar a las nuevas directrices de política el aparato administrativo que ha de instrumentarlas.

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

Las tareas de promoción del desarrollo regional han sido impulsadas, de manera principal, por el sector público federal, y si bien se ha planteado explícitamente la necesidad de establecer corrientes de información y decisión de la periferia al centro, en la práctica estos flujos de información y decisión han reflejado las desigualdades existentes, sin contribuir a corregirlas. Ello, sin duda, se debe en parte a la debilidad técnica de los aparatos administrativos del sector público, estatal y municipal, que, agregados a los factores económicos, políticos y sociales generales, han impedido la coordinación operativa de los múltiples esfuerzos realizados. En estas condiciones, parece que ha llegado el momento, en el desarrollo nacional, de que la promoción a nivel regional pueda y deba apoyarse en el aparato administrativo de los gobiernos estatales, como instrumento central de la planeación regional, aunque se mantengan otros dispositivos tendientes al mismo fin y se tomen medidas para reforzarlos técnicamente y corregir sus deficiencias tradicionales.

A. Marco jurídico-político

La Constitución Política del país concede a la Federación facultades específicas relacionadas con el desarrollo nacional, pero reserva a los estados y municipios las principales acciones de promoción del desarrollo. A la Federación compete el planteamiento de objetivos de política de orden nacional, a los que han de sujetarse estados y municipios en función de los intereses de la nación; pero a éstos corresponde, sin restricciones, la tarea de contribuir a la atención directa y adecuada de las necesidades de los habitantes, o sea, a la actividad fundamental de la promoción del desarrollo económico y social.

A nivel federal, con el manejo de las relaciones interestatales se plantea la unificación de los esfuerzos de los mexicanos para programar y organizar su propio desarrollo. Pero, con la división política que establece los estados y los municipios, se definen también los órganos públicos encargados de programar y promover el desarrollo local y los mecanismos institucionales conforme a los cuales tales acciones se integran a nivel regional, estatal y nacional, en la programación del desarrollo económico y social.

Si los esfuerzos de planeación regional se organizan sólo al nivel federal, no solamente se descuidan —como se han descuidado— necesidades locales de la más alta prioridad, sino que todos los proyectos enfrentan restricciones jurídicas, políticas y económicas, presentándose problemas de coordinación, duplica-

ciones, e incluso esfuerzos contradictorios, muchas veces insalvables.

En la medida en que se haga descansar la política de desarrollo regional en las administraciones de los estados, será posible instrumentar más adecuadamente los planes nacionales, apoyándolos en los regionales y coordinándolos con ellos. De este modo, entre otras cosas, será posible asegurar que los proyectos mismos correspondan no sólo a las necesidades, sino también a las capacidades de cada región, evitando que los proyectos organizados con la tecnología y criterios de la Federación, se conviertan en enclaves de alto desarrollo en un contexto general de atraso.

B. Criterios de regionalización

Se han propuesto, en México y en otros países, múltiples metodologías de regionalización para la promoción del desarrollo. Los enfoques puramente económicos han sufrido serias críticas, sobre la base de que descuidan el sentido general, social y político, que tiene necesariamente el desarrollo.

En México, entre los intentos de diseñar una regionalización general, apoyada no sólo en elementos económicos, sino también en aspectos ecológicos, políticos, sociales y de otra índole, destaca el trabajo del profesor Angel Bassols Batalla, que dividió el país en 8 grandes zonas y más de 100 regiones económicas. Además, diversas dependencias gubernamentales, a nivel federal y estatal, emplean distintos sistemas de regionalización para propósitos específicos, referidos al uso de los recursos naturales, las comunicaciones y otros aspectos.

Sin embargo, *tales esquemas de regionalización no pueden sustituir la organización administrativa que corresponde a la división política del país*, por muy útiles que sean como base de información.

En primer término, definir una zona para promover su desarrollo implica su desaparición con el éxito del programa. Esto significa que la regionalización basada solamente en criterios económicos y sociales, carece de la permanencia que exige un esfuerzo sostenido para corregir las desigualdades regionales.

Por otra parte, los órganos administrativos creados en función de planes regionales, tanto por su carácter provisional y limitado, como por otras razones, no pueden enlazar adecuadamente sus actividades con las regiones colindantes, produciéndose desfases en el seno de cada entidad federativa, por la falta de coordinación entre órganos federales y administraciones estatales. Estos problemas de coordinación no pueden resolverse adecuadamente mientras la capacidad de decisión de tales órganos administrativos (cuando existen como tales, a nivel regional), o de sus representantes (cuando se trata de delegados regionales de órganos federales), está decisivamente restringida por los organismos centrales. A menudo, los planes regionales se desarrollan como "ejecutores" de decisiones de los órganos centrales, y mientras éstos carecen de información y posibilidades reales de adaptar los planes a las necesidades y características locales, aquellos no poseen la capacidad de decisión indispensable para realizar tales ajustes.

La división política que conforma la integración de las entidades federativas posee las características de estabilidad y permanencia que se requieren para mantener un esfuerzo sostenido, destinado a atenuar las desigualdades, y posee, asimismo, el poder de decisión indispensable para atender las condiciones regionales con políticas y planes flexibles.

C. Las administraciones estatales como instrumento de desarrollo

Para que las administraciones estatales se conviertan en organismos efectivamente promotores del desarrollo regional, es preciso tomar múltiples medidas, tanto a nivel federal como estatal. No obstante las dificultades implícitas, este es el camino a seguir.

En el Gobierno federal se precisa introducir cambios de fondo en la orientación de sus políticas de inversión, a fin de que los criterios de decisión sobre la asignación de recursos den suficiente prioridad a objetivos distributivos. No se trata, simplemente, de preferir proyectos "óptimos" para regiones atrasadas; es preciso que se establezcan normas generales sobre el empleo de los recursos del sector público federal, orientadas a canalizar recursos a las zonas atrasadas, independientemente del nivel de "optimización" de cada proyecto.

Asimismo, es preciso reorganizar los centros de decisión en la ejecución de programas federales. Aunque al más alto nivel se seguirán tomando las decisiones sobre la orientación general de cada programa, es preciso dotar a los responsables directos de su ejecución, ubicados en las distintas regiones, de poder de decisión suficiente para instrumentar ajustes en los programas.

Para ello, y para resolver los problemas de coordinación entre distintos programas federales en una misma región, será necesario establecer mecanismos operativos que organicen los esfuerzos federales y estatales, en torno a los cuadros básicos de la administración de cada entidad. Si los ejecutores de programas federales quedan agrupados en un solo cuerpo de decisión, en la cual participen los funcionarios de las administraciones estatales, será posible integrar adecuadamente los esfuerzos de unos y otros, adaptándolos a las necesidades regionales.

En cuanto a los gobiernos estatales, parece indispensable, sin duda, avanzar más aceleradamente, en extensión y en profundidad, en los planes de reforma administrativa que la mayor parte de ellos ha emprendido. Sólo con un aparato ágil, suficientemente informado y con la flexibilidad indispensable, será posible coordinar realmente los programas federales y los estatales en una efectiva promoción del desarrollo regional.

Entre las diversas medidas de reforma administrativa que pueden emprenderse, destacan dos. En primer término, una reforma fiscal a fondo, que implique la revisión de la totalidad de la legislación fiscal. Tal reforma, obviamente, debe ir acompañada de la adopción de los más avanzados procedimientos de administración tributaria.

En segundo lugar, los gobiernos estatales, necesitan fortalecer considerablemente su capacidad de generación de proyectos, pues buena parte de los problemas observados hasta ahora se debe a que los organismos federales han tenido la mayor parte de la iniciativa en cuanto a la promoción de nuevos proyectos. Es preciso, por ello, que los gobiernos de los estados sean capaces de plantear constantemente proyectos que requieran la participación federal y de concertar internamente los esfuerzos que los apoyarán.

No sería posible, aquí, analizar en detalle las múltiples medidas administrativas que integrarían este nuevo enfoque, cuya definición e instrumentación finales, además, deberán corresponder a un proceso de estudio y negociación entre todos los órganos políticos y administrativos involucrados. Conviene subrayar, empero, que el conjunto de medidas que se tome ha de corresponder a la necesidad urgente de establecer un tejido administrativo apropiado para la aplicación efectiva de las concepciones regionales del desarrollo, de sentido distributivo, que forman ya parte explícita de los grandes objetivos nacionales. Apoyarse para ello en los gobiernos estatales, hacer de sus aparatos administrativos los núcleos básicos de la promoción regional, alrededor de los cuales se integren y ejecuten los programas federales, resulta una decisión operativa y urgente para todo el país.

Una consideración final permite aclarar las posibilidades que en los próximos años presentan las administraciones estatales en comparación con las cuencas hidrológicas como mecanismos de inversión pública regional. Como puede advertirse al comparar los cuadros 1 y 3, el monto del gasto de capital del gobierno del estado de México en los últimos años, representa dos o tres veces más que el monto de las inversiones totales realizadas en un solo año por cualquiera de las comisiones de cuencas hidrológicas. Esto significa que los principales estados de la república están ya en posibilidad de invertir en programas de desarrollo, montos anuales superiores a los que se contemplan para las comisiones de las cuencas hidrológicas. La conclusión que podría desprenderse de la anterior consideración es que el Gobierno federal debe apoyar directamente, con recursos financieros y técnicos, los programas de inversión estatales, en lugar de crear formas paralelas de inversión.

En los párrafos anteriores se ha señalado que, a pesar de la relativa debilidad administrativa y técnica de muchas entidades federativas, su organización y aparato gubernamental son superiores a las comisiones que, por su propia naturaleza, resultan precarias.

CUADRO 3

Estado de México: estructura de egresos (Miles de pesos)

	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971 ¹
Egresos netos ²	294 798 612	352 903 243	410 863 386	519 507 467	609 211 846	767 418 993	800 000 000
Gastos corrientes ³	183 527 633	225 878 407	263 791 594	292 360 824	435 153 565	476 037 000	498 150 768
Gastos de capital ⁴	111 270 979	127 024 836	147 071 792	227 146 643	174 058 281	291 381 993	301 849 232

¹ Cifras presupuestales. (Estimadas para 1971. Los anteriores años son cifras realizadas.)

² Egresos brutos menos resultado en operación y cuentas de movimientos compensados.

³ Gastos administrativos más transferencias.

⁴ Obras públicas y de fomento más deuda pública.

Nota: Compárese el monto de inversiones del estado de México con los gastos efectuados por las comisiones de las cuencas hidrológicas. (Ver cuadro 1.)

Fuente: Estados financieros del Gobierno del Estado.