

LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN LOS ESTADOS

IGNACIO PICHARDO PAGAZA

Es Licenciado en Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México y Licenciado en Relaciones Industriales de la Universidad Iberoamericana. Se ha especializado en Economía Industrial en Dartmouth College, EE.UU., becado por el gobierno norteamericano. Obtuvo la Maestría en Administración y Finanzas en la Escuela de Economía de Londres, becado por el gobierno de la Gran Bretaña. Ha sido Director de la Revista Comercio Exterior (1965-67), Presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta de la Cámara de Diputados (1969-70) y Director General de Hacienda del Gobierno del Estado de México. Es en la actualidad Secretario General de Gobierno del Estado de México.

Introducción:

El presente trabajo tiene como propósito explorar la validez de una proposición de carácter administrativo 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.

c) El éxito conseguido en la aplicación de los planes interestatales ha sido nulo; por el contrario, el desarrollo regional a base de cuencas hidráulicas 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.

En los siguientes párrafos se desenvuelven las consideraciones anteriores.

1. Preocupación por el crecimiento económico equilibrado.

Los últimos años han visto un progresivo interés del Gobierno en 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 de 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 anterior 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

¹ Véase: *Desarrollo Desigual de México: 1900-1960*; K. Albrechtsen, R. Domínguez y D. Murayama. Centro de Estudios Económicos y Demográficos, El Colegio de México, 1970 (mimeo). *The Mexican Revolution: Federal Expenditures and Social Change Since 1910*; James Wilkie. University of California Press, Berkeley y Los Angeles, 1970, segunda edición, revisada, pp. 246-257.

² Véase: *Todos en México, Reuniones Nacionales de Estudio*, discursos Lic. Luis Echeverría Álvarez, 1970. pp. 132 y 166. *Reunión Nacional de Estudio para el Desarrollo Regional de Aguascalientes*.

³ Véase: *Acuerdo del Poder Ejecutivo que establece las bases para la promoción y coordinación de las*

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

2. Planes interestatales

Se dijo en la introducción que uno de los instrumentos usados por el Gobierno Federal para conseguir el desarrollo económico han sido los planes interestatales. Mencionaremos los principales: 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 de los expertos detuvieron 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 tratar problemas específicos, como el Plan Huicot y el Plan del Desierto.

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. 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.

reformas administrativas del sector público federal. Diario Oficial de la Federación del 28 de enero de 1971.

⁴ Véase: *Revista Comercio Exterior*, Enero 1971, pp. 26.

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

3) Las cuencas hidrológicas.⁶

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, construcción de 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, etc., etc.⁷

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,

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

⁷ *Coordinación de los Organismos Oficiales de Fomento Económico Regional*. Reunión Nacional de Estudio para el Desarrollo Regional, Lic. José Herrera Domínguez, IEPES, 1970.

por un lado y la generación de energía para el establecimiento de industrias por el 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, comprendían los proyectos 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 Río Fuerte (junio de 1951).

Comisión del Grijalva (junio de 1951).

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

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 asimilado la autoridad sobre inversiones regionales que eran 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 éstos llegaran a rehusar su cooperación. El cuadro No. 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, sólo

CUADRO 1

GASTOS POR LAS COMISIONES DE LAS CUENCAS HIDROLOGICAS 1947-1964

(Millones de pesos)

Años	Papaloapan		Grijalva		Tepalcatepec (incl. Balsas)		Fuerte	
	A precios corrientes	A precios de 1960 ¹	A precios corrientes	A precios de 1960 ¹	A precios corrientes	A precios de 1960 ¹	A precios corrientes	A precios de 1960 ¹
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	11.6	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	11.6	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 ²	21.6	25.3	24.5
1963	23.7	22.5	412.3	391.7	53.9 ²	51.2	42.0	39.9
1964	20.0	19.8	135.0	129.6	54.4 ²	52.2	62.2	59.7
Total	1 023.8	1 360.4	1 043.9	1 030.6	468.8	579.9	720.0	838.8

¹ Gastos corrientes ajustados por el índice de precios para la inversión pública, Manual de estadísticas básicas, Banco de México.² Incluye gastos para toda la cuenca del 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.

David Barkin y Timothy King, Desarrollo Económico Regional, Siglo XXI Editores, 1970, pág. 97.

CUADRO 2

ESTADO DE MEXICO

ESTRUCTURA DE EGRESOS

(miles de pesos)

	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971 ¹
Egresos Netos	294 798 612	352 903 243	410 863 386	519 507 467	609 211 846	767 418 993	800 000 000
Gastos Corrientes	183 527 633	225 878 407	263 791 594	292 360 824	435 153 565	476 037 000	498 150 768
Gastos de Capital	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.

Fuente: Estados Financieros del Gobierno del Estado.

Nota: Compárese el monto de inversiones del Estado de México con los gastos efectuados por las Comisiones de las cuencas hidrológicas. Ver Cuadro 1.

CUADRO 3

DIFERENCIAS REGIONALES EN MATERIA DE EGRESOS

	Presupuesto de Egresos 1970 \$	Población-1970 (Datos preliminares)	Presupuesto per cápita 1970 \$
Noroeste	908,566.088	3'346,245	271.52
Norte	1'160,649.971	6'393,853	181.53
Noreste	230,000.00	1'438,350	159.91
Pacífico Sur	346,616.555	5'163,224	67.13
Centro-Occidente	1'016,700.105	10'329,746	98.42
Centro-Sur	4'459,504.663	15'946,615	279.65*
Golfo de México	503,503.359	4'579,959	109.91
Península Yucatán	212,529.364	1'115,446	190.53
TOTAL	8'838,070.105	48'313,438	182.93

* El ingreso presupuestal per cápita del Estado de México con base en un ingreso total de 670 millones para el ejercicio de 1970 resulta de \$176.45.

Nota: Utilizamos la división en zonas geoeconómicas que establece el Sr. Angel Bassols Batalla en el libro La División Económica Regional de México, pp. 182-183.

Fuente: Oficina de Información de asuntos económicos de los estados y territorios.

aquellos que se canalizan a través de las mismas comisiones.

Trataremos con un poco de mayor detalle las comisiones más importantes.

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 la "Autoridad del Valle de Tennessee", pero sin su autonomía, aunque el campo de responsabilidad de la comisión era más amplio. Si bien se inició con gran fuerza, actualmente el proyecto se encuentra sin terminarse 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 ya construidos. El Cuadro No. 1 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 estudiosos 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. Quizás 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 se encuentran tan profundas, casi, como antes.¹⁰ Ver Cuadro 3.

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 en nuestro caso, es de mayor interés.

Algunos mencionan que la estrategia general es incorrecta, toda vez de que es 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 para lograr un foco de desarrollo integral y no meramente sectorial.¹¹ Parece ser 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 interés, pensamos que el cauce administrativo que

⁹ Ibid, pág. 108.

¹⁰ Ensayo Analítico Metodológico de Planeación Interregional en México, Ricardo Carrillo Arronte, 1969, pp. 13-35; La Planeación Hidráulica en el Valle de México, dentro de las Planeaciones Regionales del País, Ing. José Ramos Magaña, Reunión Nacional de Estudio para el Desarrollo Regional, IEPES, 1970; Relación entre la Federación, los Estados y los Municipios para la Implantación de un Programa Nacional de Desarrollo Regional, Lic. Adolfo López Romero. Ibid; James Wilkie, op. cit. p. 105; K. Albrecht-sen R. Domínguez y D. Murayama, op. cit.; México y su Política Hidráulica, José Hernández Terán, 1967, p. 35.

¹¹ A. O. Hirschman, La Estrategia del Desarrollo Económico. F. de Cultura Económica de México, 1961. Ver también Gunnar Myrdal, Rich Lands and Poor, New York Harper, 1957, pp. 23-38; Ing. José Ramos Magaña, op. cit.

⁸ David Barkin y Timothy King, op. cit., pág. 108 y 10.

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 o 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 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 necesario, y un sentido de pertenencia 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 poner distinto énfasis en las orientaciones de la planeación regional, resulta indispensable adaptar el aparato administrativo que ha de instrumentarlas a nuevas directrices de política.

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 corregirles. 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 haber llegado el momento, en el desarrollo nacional, en que la promoción a nivel regional puede y debe 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.

Diversas razones concurren a fortalecer este punto de vista.

A. Marco jurídico-político

La Constitución General de la República 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 en-

cargados 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, duplicaciones 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 los 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, 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 con "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, aquéllos 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 hace posible, 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, es el camino a seguir.

En el Gobierno Federal, es preciso 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, sería necesario establecer mecanismos operativos que organizaran 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 participan 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 han 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 deben 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 requieren 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 tomen han 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 verse de los cuadros 1 y 2, 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 federales de la República están en posibilidad ya 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.

5. Un ejemplo concreto

En forma sucinta se mencionan las principales medidas de reforma administrativa emprendidas por el Gobierno del Estado de México a partir de septiembre de 1969: Un número elevado de las medidas que aquí se señalarán no son, en lo fundamental, dispositivos que pudieran considerarse de tipo administrativo en su intención primaria. Son medidas de política económica que tienen un reflejo inmediato en la estructura de la maquinaria gubernamental.

A. Cambios en el sector de las Finanzas Públicas:

- a) Se formó la comisión de reforma fiscal para la revisión de la legislación de la materia. Entraron en vigor los siguientes nuevos textos fiscales:

- Código Fiscal del Estado de México
- Ley de Hacienda del Estado de México
- Ley de Hacienda Municipal
- Ley de Catastro.
- Ley para el control de los Orga-

nismos Descentralizados en el Estado de México.¹²

- b) Se creó el Centro de Cómputo y Automatización del Gobierno del Estado de México para el cálculo y procesamiento de estadísticas fiscales y patrones de causantes.
- c) Se modificó la estructura programática del presupuesto de egresos del Estado y se estableció un sistema de control presupuestal automático.
- d) Se creó un sistema de control de organismos descentralizados.¹³
- e) Se creó un sistema de crédito y financiamiento para los Ayuntamientos del Estado.
- f) Se llevó a cabo el levantamiento catastral urbano por medios aerofotogramétricos y se creó la oficina técnica de catastro.

B. Cambios en el Sector Agropecuario.

- a) Se creó la Comisión de Desarrollo Agrícola y Ganadero del Estado de México (DAGEM) que tiene la organización completa del sector agrícola, ganadero, pecuario y forestal y que representa la coordinación de todas las entidades estatales y federales en este campo.
- b) Se creó el organismo denominado PROTIBOS que es Protectora e Industrializadora de Bosques con el propósito de llevar a cabo una enorme tarea de reforestación invirtiendo en esa acción los productos que se obtengan de la explotación razonable del bosque.¹⁴
- c) Se creó la oficina de Proyección Agrícola con el propósito de centralizar toda la información técnica del sector agropecuario y formular planes de trabajo para ese mismo sector. Se establecieron las bases para obtener una estadística agrícola continua.

¹² Gaceta del Gobierno del 30 y 31 de diciembre 1970.

¹³ Reglamento para el Control de Organismos Descentralizados, Gaceta del Gobierno, 6 de Enero de 1971.

¹⁴ Gaceta del Gobierno, 3 de enero de 1970.

C) Cambios en el Sector de Inversiones y Obras Públicas:

- a) Se reorganizó la Dirección de Comunicaciones y Obras Públicas para llevar adelante programas de inversión del orden de 500 millones de pesos anuales.
- b) Se creó el sistema de control de inversiones por procedimientos automáticos.
- c) Se creó la Constructora del Estado de México para que un solo contratista, empresa propiedad del Estado, llevara a cabo la mayor parte de las inversiones de la Entidad.

D) Cambios en el Sector Promotor del Desarrollo Social.

- a) Se creó el organismo descentralizado AURIS, Instituto de Acción Urbana e Integración Social,¹⁵ con objeto de promover e intervenir en forma intensa y decidida en todas las acciones tendientes al desarrollo y mejora de la vivienda popular, incluyendo las acciones derivadas de la expropiación de zonas ejidales que forman parte de los centros urbanos.

E) Cambios en la Interrelación con los Municipios.

- a) Se celebraron seminarios de información y estudio para autoridades y funcionarios de los Ayuntamientos.
- b) Se preparó y editó un manual de administración municipal.
- c) Se proporciona asesoría a los Ayuntamientos, principalmente en el campo de financiamiento de las obras y servicios municipales a través de una nueva oficina de promoción municipal.

F) Cambios en las interrelaciones con el Gobierno Federal.

- a) Se coordinó la acción de las dependencias federales y estatales en materia de promoción agrícola, centralizando las funciones de dirección de las delegaciones de la Secretaría de Agricultura y Ganadería y de la Dirección General de Agricultura del Estado, en una sola unidad administrativa.
- b) Se centralizó igualmente en una sola unidad administrativa la dirección de las dependencias federal y estatal en materia de turismo.
- c) Se sustituyeron las gerencias regionales de Recursos Hidráulicos con influencia en zonas específicas del Estado, en una sola gerencia para toda la entidad federativa, con participación de las autoridades estatales en la materia.

G) Cambios en el Sector Administrativo propiamente dicho.

- a) Se vienen aplicando técnicas avanzadas para la selección y asignación de los recursos humanos, principalmente en materia de exámenes psicotécnicos y análisis y valuación de puestos.
- b) Se opera un programa permanente de capacitación al personal del sector público en todos los niveles, incluyendo el de altos funcionarios del Gobierno del Estado.
- c) Se creó un grupo de organización y métodos encargado de llevar a cabo una revisión integral de los métodos y procedimientos de trabajo y de elaborar manuales de operación.

¹⁵ Gaceta del Gobierno del 3 de enero de 1970.

GUSTAVO ESTEVA FIGUEROA

Se graduó como Licenciado en Relaciones Industriales el año de 1956. Ha sido catedrático en la Universidad Iberoamericana, el Instituto Politécnico Nacional y en la Escuela Nacional de Economía y la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Ha colaborado de 1963 a 1965, en la Revista Comercio Exterior. Inició su carrera profesional en diversas empresas privadas. Para la administración pública mexicana ha trabajado en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la Secretaría de Industria y Comercio y en la Secretaría de la Presidencia (como Subdirector del Plan General del Gasto Público). Es en la actualidad Subdirector de Egresos de la Dirección General de Hacienda del Gobierno del Estado de México.

COMENTARIO:

La exposición del Lic. Pichardo contiene numerosas proposiciones sugerentes, que invitan a la reflexión. Pero he preferido concentrar este comentario sólo en una de ellas: la relativa a los criterios de asignación de recursos en la promoción del desarrollo regional.

Para que se cumpla su proposición central, que las entidades federativas se constituyan en un factor de desarrollo económico regional, se requiere que el Gobierno Federal "introduzca cambios de fondo en la orientación de sus políticas de inversión". No se trata simplemente, señaló el Lic. Pichardo, "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". Si no es la optimización, ¿cuál es el criterio para asignar los recursos públicos?

A medida que han avanzado las técnicas de programación en el sector público federal, se ha logrado una mayor "racionalización" del gasto público. Cada vez

con más rigor, se evalúan los proyectos de inversión para preferir los más "racionales", entendiendo como tales los más eficaces, los óptimos. Con análisis de costo-beneficio, en términos monetarios, o con otros procedimientos semejantes cuando no es posible aplicar éste, se intenta determinar la redituabilidad de los proyectos para emplearla como criterio central en la asignación de los recursos.

Es este criterio, precisamente, el que ha determinado que una parte de las inversiones públicas contribuya a acentuar las desigualdades en vez de corregirlas o entre en contradicción con las necesidades regionales. En efecto, resulta evidente que la mayor parte de las inversiones es más redituable en las zonas adelantadas que en las atrasadas en cuanto a los costos y beneficios monetarios. El análisis que simplemente compara "pesos de costo" contra "pesos de beneficio" no permitirá orientar recursos a las zonas que más lo necesitan.

En ocasiones, como la eficacia expresa solamente una relación entre medios y fines, se ha intentado enfrentar ese problema, sin prescindir del criterio de optimiza-

ción, sustituyendo los "pesos de beneficio" por conceptos o criterios de "beneficio social". Como en general no ha sido posible superar las dificultades existentes para dar una expresión cuantitativa a estos criterios, su uso ha derivado con frecuencia en una mayor ineficiencia de la acción, al perderse toda posibilidad de medir sus resultados, pero sin lograrse con ello una orientación más "racional" de los esfuerzos.

Esta situación, que sólo puede apuntarse aquí, pone de manifiesto la necesidad de contar con criterios de racionalidad económica y social ajenos a la noción de eficacia. Una racionalidad asociada a las necesidades reales de la población y a las posibilidades de transformar la realidad para atenderlas. Una racionalidad que defina acciones y programas, con base en la diversa intensidad de necesidades y capacidades, y en que las técnicas de optimización sólo tengan cabida en la fase instrumental, como corresponde a toda técnica. Una racionalidad cuya ausencia ha permitido que la eficacia ocupe su lugar, propiciando que en nombre de la op-

timización de los recursos se realicen acciones enteramente irracionales. Acciones como las que acentúan, en vez de reducir, las desigualdades regionales.

Dentro de esta línea de pensamiento, cobran particular relevancia las consideraciones del Lic. Pichardo sobre las posibilidades de las administraciones públicas de los Estados de convertirse en factores del desarrollo regional. En efecto, al incorporar a la programación criterios asociados directamente a las necesidades y capacidades regionales de desarrollo, las administraciones estatales podrán tener a menudo, a pesar de su atraso técnico, mayores posibilidades de dar un sentido racional a las acciones públicas que una organización central de programación. Todo ello supone, evidentemente, cambios profundos, de forma y de fondo, en los sistemas de programación y en las estructuras administrativas. Pero sin duda debe ser tomado en cuenta al orientar el rumbo de los esfuerzos públicos a una acción correctora del modo desigual en que se ha venido desarrollando el país.