

" EL CONVENIO UNICO DE DESARROLLO COMO ALTERNATIVA
PARA EL DESARROLLO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS
EN MEXICO "

Tesis para obtener el grado de Licenciado
en Administración Pública

Centro de Estudios Internacionales
El Colegio de México

Luis Alberto Sánchez Martínez

México, D.F., Agosto 1987.

I N D I C E

| | |
|---|-----|
| I n t r o d u c c i ó n | I |
| I.- Evolución de la política regional | 1 |
| 1.- Reconstrucción y prioridades nacionales (1920-1946) | 2 |
| 2.- Desarrollo regional vs. Crecimiento industrial (1946-1970) | 12 |
| 3.- El resurgimiento de la política regional (1970-1986) | 29 |
| II.- Alternativa para el desarrollo estatal | 62 |
| III.- Evolución de la estructura progra- mática financiera del Convenio Unico de Desarrollo (1977-1987) | 89 |
| Cuadros Estadísticos del CUD | 136 |
| IV.- Planeación estatal y Convenio Unico de Desarrollo | 137 |
| Conclusiones | 158 |
| Bibliografía | 171 |

INTRODUCCION

El tema de esta tesis surge como resultado de una constante preocupación a lo largo de mis estudios de administración pública, la creencia de que las entidades federativas han tenido históricamente poco poder para participar en las decisiones de las más relevantes cuestiones de la vida política, económica y social de México. Más allá de visiones bucólicas sobre lo que significa la vida apacible y despreocupada de nuestra provincia, tengo la convicción quizá por el hecho de pertenecer a ella, de que en su interior se desaprovechan potenciales humanos y naturales, que con más recursos e incentivos contribuirían a darle a este país no solo mayor justicia, sino esa revitalización y fortaleza que requiere para afrontar los cambios y las crisis de nuestros tiempos .

Esta preocupación general por la cuestión de los estados hubiera podido desembocar en análisis sobre variadísimos tópicos. Sin embargo, fueron tanto el interés por las finanzas estatales como la oportunidad que mi primera experiencia de trabajo me brindó para relacionarme con temas de desarrollo regional, lo que finalmente determinó que abordara el estudio del Convenio Unico de Desarrollo como alternativa para el desarrollo de las entidades federativas en México.

Aunque no existe acuerdo sobre las características que una investigación de administración pública debe revestir --ya que no puede definirse sólo en términos de un tema relacionado con la administración, sino que debe reunir otros requisitos--, me atreveré a decir que hay ciertas preocupaciones que la deben caracteri-

zar. Primero, no perder de vista el marco general --histórico, político y económico-- en el que se desenvuelve el problema analizado. Esto fue lo que me motivó a darle un contexto histórico al problema de mediante qué acciones el gobierno federal ha tratado de atender a las regiones, dentro de cuyos programas esta el Convenio Unico de Desarrollo (CUD). En segundo lugar, debe existir la inquietud de analizar para proponer soluciones, aunque aquí, quizá estoy haciendo referencia más a una cualidad del administrador público, que a una característica de un estudio de administración pública. Este segundo afán, definió que optara por darle un carácter propositivo a la tesis.

A manera de marco teórico diremos que en la teoría de las finanzas públicas regionales un elemento crucial para juzgar el poder que tienen los gobiernos estatales en sus relaciones con el gobierno central y en las decisiones de su propio desarrollo económico es el grado de discrecionalidad o control que ejercen sobre los gastos públicos efectuados en su territorio.¹

El punto financieramente óptimo de una relación intergubernamental, nos dirían los teóricos, se logra con la adecuada distribución entre ingresos y obligaciones de gasto de cada nivel de gobierno. Así, el sistema de relaciones intergubernamentales debe asegurar: 1).- Una racional distribución de poder entre los niveles de gobierno sobre el origen y gasto de los recursos públicos. La discrecionalidad en su manejo debe ser consistente con la delegación de responsabilidades; 2) La distribución equitativa del gasto público entre las regiones, ya que los efectos de la concentración del desarrollo no pueden revertirse de la noche a la mañana, pero el sistema financiero, puede ser sensitivo a ellos y dar prioridad a

la igualación de ciertos servicios básicos; y 3) Un esfuerzo fiscal local que sea equitativo con la distribución del total de gasto público realizado en la entidad.²

Así, se plantea que aunadas a las demandas de mayores ingresos para los gobiernos estatales debe haber una evaluación de las obligaciones de gasto que les corresponden. El problema así planteado, se torna sumamente complejo porque sería necesario precisar las funciones que debe desempeñar cada nivel gubernamental y calcular sus costos. Tal análisis está fuera de nuestras posibilidades por ser materia de una gran diversidad y especialización, que requeriría estudiar cada sector y función para ir aclarando la concurrencia que se presenta en materia de gasto.³

En este sentido, mucho se ha dicho sobre el cambio en las funciones de las administraciones públicas estatales, pero poco ha sido consistentemente fundamentado. Según los estudios más renombrados, hasta 1970 la organización de los gobiernos locales no había experimentado modificaciones fundamentales en cuanto a su estructura y funcionamiento, en comparación con los primeros años posrevolucionarios.⁴

Anecdóticamente, es a partir de un suceso político, acontecido en 1966 --cuando se declaró la desaparición de poderes de una entidad federativa argumentándose que las autoridades estatales habían sido incompetentes e incapaces para enfrentarse a los problemas del desarrollo económico --que los estados despiertan y reforman sus estructuras administrativas para hacer frente a estas nuevas obligaciones.⁵ Independientemente del valor de esta explicación, se aprecia que los estados ya no se conformaron con que la Federación impulsara su desarrollo, sino que la iniciativa se comenzó a tomar en el propio es-

tado. No obstante, para los gobiernos locales no existe la posibilidad, dada su pobreza relativa frente a la Federación, de emprender grandes proyectos --lógicamente, quien más ha hecho es quien más ha podido.

Frente a esta situación, surge la idea de que en la medida en que cada entidad federativa cuente con sus propios programas de desarrollo, tendrá mayor oportunidad de hacer valer sus razones, y de contribuir a satisfacer los deseos y ambiciones de sus pobladores. Esta visión de convertir a los estados en promotores de su desarrollo aparece ya a principios de la década de los setenta. Desde entonces se ha insistido en la necesidad de avanzar por este camino.⁶ Durante este sexenio tal tendencia se reforzó con la creación de todo tipo de sistemas estatales y de colaboración con el gobierno federal. Lo anterior ha quedado inscrito dentro de la tesis de la descentralización de la vida nacional que impulsa el gobierno de Miguel de la Madrid.

Sin embargo, dada la escasez general de recursos que vive el país, el camino de continuar fortaleciendo a las entidades se vuelve intrincado. Esta persistente crisis económica torna difícil cambiar las formas y los montos de las principales fuentes de ingresos que sostienen a los gobiernos estatales.

Por el lado de los ingresos, el crecimiento de las fuentes impositivas estatales parece improbable desde el momento en que el proyecto de delimitación de competencias fiscales presentado en 1983 se desechó. Ya haya sido por falta de decisión política presidencial o por las fuertes resistencias burocráticas que se manifestaron, o por una combinación de ambas, el hecho es que fue imposible transfor

mar el sistema nacional de participaciones. Asimismo, el incremento de estas participaciones, además de difícil, sería insuficiente --ya que todo apunta a perfeccionar el sistema, pero sin incrementos substanciales en los fondos asignados, además, hay que recordar que en 1979, el sistema surgió para detener la caída que las participaciones estaban experimentando como porcentaje de los ingresos federales, y nunca se pensó en que el sistema de participaciones vendría a resolver esa crónica escasez.

Pór el lado de los gastos, una de las alternativas que se presentan para no detener el impulso al desarrollo estatal es el Convenio Unico de Desarrollo. Los objetivos que históricamente se le han fijado han sido tanto que contribuye a disminuir los desequilibrios regionales --sea a través del fortalecimiento del pacto federal o la descentralización--, como la mejoría que propicia en la capacidad de ejecución de obras en las administraciones estatales.

Sin embargo, y a pesar de que tiene las ventajas de hacer más eficiente la forma de gastar los fondos públicos y aumentar los montos de los recursos que se asignan con una perspectiva local, el Convenio no es la solución teóricamente ideal, ya que no resuelve de fondo el problema de la dependencia financiera de los estados.

Ante estas disyuntivas, el objetivo de la tesis es analizar las ventajas que el CUD presenta como alternativa para el desarrollo estatal, así como, el señalar los logros que efectivamente puede ofrecer a los estados dadas las limitaciones que le caracterizan. A manera de hipótesis diremos que el Convenio definido como el instrumento más importante de la política regional del actual sexenio, no cuenta con el apoyo financiero, la voluntad política necesaria y la ade

cuada articulación con el resto de los instrumentos que inciden en el desarrollo regional, como para lograr los objetivos que se le fijan.

Así, queda también como una tarea de la tesis el dar los lineamientos generales que una política de desarrollo regional coherente con el principio de disminuir los desequilibrios entre los estados, debiera adquirir en relación con los instrumentos de gasto público que inciden en la configuración regional.

Todas las cuestiones anteriores van de la mano con problemas tan añejos, pero aún no resueltos como el de los desequilibrios regionales, la desigual distribución de recursos entre la Federación y los estados, o bien, con el de los resultados de la política regional del gobierno mexicano, u otros más recientes, como la descentralización.

Todos los elementos anteriores por referirse al problema regional, influyen determinadamente en la poca o nula capacidad económica de los gobiernos estatales. Nadie podría negar que el desarrollo socioeconómico de las entidades federativas en México presenta marcados desequilibrios que pudieran visualizarse a grandes rasgos como producto de un modelo de desarrollo que ha privilegiado a la industria y con ella alas zonas urbanas y que ha dado impulso preferente a los sectores agrícolas dedicados a la exportación, que en suma, ha concentrado los beneficios en zonas bien localizadas como el Valle de México, la frontera norte y algunas regiones que por factores coyunturales como la explotación del petróleo en Tabasco, se han agregado a este selecto grupo. Los estudios enfocados al análisis de las desigualdades entre los estados son numerosos, aunque no muy recientes, y en general coinciden en la selección de las entidades que ocupan las posiciones superiores e inferiores de la jerarquía. Donde

hay algunas diferencias es en la clasificación de las entidades de nivel medio de desarrollo.⁷

Sin embargo, estas opiniones se dividen completamente, cuando se aborda el análisis de la dinámica convergente o divergente que presente el desequilibrio. Así Carrillo Arronte y Medellín han llegado a la conclusión de que las disparidades regionales han crecido de 1950 a 1960 el primero, y de 1921 a 1960 el segundo, a excepción hecha de los estados de la frontera norte.⁸

Asimismo en un estudio más reciente, de Appendini, Murayama y Domínguez se concluye: "Como se ha señalado a lo largo de este trabajo, las entidades que ya tenían una posición ventajosa a principios de siglo la han mantenido, y la brecha que separa a las regiones avanzadas de las atrasadas se ha ampliado al paso del tiempo."⁹

Por otra parte, hay trabajos como el de Mendoza y Wilke que concluyen que la brecha relativa entre entidades federativas se ha cerrado para el periodo 1940-1960, gradualmente de 1940 a 1950 y de manera significativa de 1950 a 1960.¹⁰

En contraste con los estudios anteriores, hay quien señala que la convergencia o divergencia no es una tendencia uniforme para todas las entidades del país. Así, las disparidades regionales entre la región del Valle de México y las del Norte y Golfo están disminuyendo, mientras que con las del Centro-oeste y Sur y Sureste se mantienen prácticamente constantes. En opinión de Luis Unikel, no es posible asegurar cuál tendencia es la más precisa, máxime que los estudios no son comparables, sin embargo, esta última posición va de acuerdo con la complejidad de la dinámica regio-

nal tanto de la urbanización como del desarrollo económico.

En esta tesis no abordaremos directamente el estudio de tales desequilibrios entre regiones, ya que nuestra intención es partir de asumirlos para analizar si el CUD ha contribuido a su disminución y determinar qué tipo de medidas se pudieran tomar para enfrentarlas en el marco de una política regional.

Por otra parte, ha sido a través de diferentes programas federales que se ha buscado corregir o atenuar estos desequilibrios regionales. Estos programas, a pesar de las limitaciones que les impone su desarticulación e impacto no nacional son lo que pudieramos denominar los elementos conformadores de una política regional mexicana.

En general, se ha discutido muy poco en torno a cuando podemos decir que existe una política regional gubernamental. El uso de la citada expresión, se diferencia de las aproximaciones globales o sectoriales que forman parte de una política general de desarrollo del país. Así, no podemos decir que la suma de tales políticas arrojan como resultado una política global o nacional. Para Unikel, los atributos que debe reunir una política regional son: 1) Debe ser viable, de otro modo es letra muerta; 2) Debe de contener objetivos claros, y específicos. Debenser más precisos que las metas sociales generales. Si los objetivos no son concretos, más que objetivos son declaraciones de principios que por abstractos no tienen discusión. Una política que se plantea en términos demasiados generales también puede ser demagógica en el sentido que toda acción encaminada a cumplirla, sin importar de que tipo ni monto, la satisface; 3) Las políticas deben permitir que las acciones del gobierno puedan ser juzgadas sobre la base de su racionalidad, por lo menos en dos formas: en

primer lugar, que incluyan indicaciones operativas sobre la forma factible de lograr fines positivos (o evitar los negativos) y, en segundo lugar, proporcionando marcos de referencia para la realización de las actividades y programas administrativas de aplicación diaria; 4) Debe incluirse en un documento de gobierno, el cual debe contener la declaración de la intención fundamental por una serie de considerandos que expliquen el por qué se formula la política, qué alcances tendría y los antecedentes de políticas o acciones aplicadas a resolver problemas regionales; y 5) Debe tener alcance nacional, o sea que los objetivos e instrumentos deben referirse a todas y cada una de las regiones del país o a todas las de ciertas características.¹²

Ahora bien, la política regional puede tener múltiples objetivos, pero en el modelo más simple estos pueden reducirse a dos: a) eficacia: asignación óptima de los recursos y/o maximización del crecimiento de la economía nacional y b) equidad: la reducción de las disparidades interregionales en los índices de crecimiento y bienestar. El hecho de que se de preferencia al primer objetivo implica la adopción de una posición ante el desarrollo regional, aunque esto por lo general se hace de manera velada, ya que se acepta como un valor entendido, que la atención especializada hacia las regiones va encaminada a resolver sus diferencias, y en este sentido busca la equidad.¹³

Estos objetivos generalmente estarían en conflicto entre sí, a menos que las regiones de baja renta ofrecieran unas mayores tasas prospectivas de rendimiento que las existentes en las regiones de alta renta, con lo cual se conciliarían ambos objetivos. Sin

embargo, estas condiciones difícilmente coinciden ya que, normalmente, el potencial de mercado, la concentración de los centros de innovación y las preferencias psíquicas de renta favorecen a las regiones más ricas, más desarrolladas. En consecuencia, el conflicto entre eficacia y equidad es casi inevitable.¹⁴

En una parte de nuestro estudio se tratará de determinar cual ha sido la evolución de esa política regional y a que principios se ha privilegiado en los distintos momentos históricos: la eficiencia o la equidad. Es importante señalar que, para detectar las manifestaciones de la política regional hemos optado por considerar sólo dos aspectos: el discurso oficial y los distintos programas que específicamente se crearon con la finalidad de atender a las desigualdades entre las entidades federativas.

El otro de los elementos que generalmente entra en consideración para juzgar el esfuerzo de desarrollo regional que ha realizado la Federación en la inversión pública. No obstante, en nuestro análisis se han querido integrar solamente los esfuerzos federales por contrarrestar directamente tales desequilibrios. Esto no deja de reconocer, la limitación que impone el dejar fuera del análisis expreso a un elemento crucial en la configuración regional, que nunca ha sido vinculado a una política regional explícita --la inversión pública federal.¹⁵

Sin embargo, aún cuando nosotros no analizaremos este último aspecto cabe señalar que las políticas de inversión seguidas tanto por la federación como por el sector privado, han optado por el criterio la mayor rentabilidad para determinar el lugar de inversión. Esto es explicable para la iniciativa privada pero para el sector público

solo se explica por la escasez de recursos, y por el interés de incrementar la oferta y la capacidad empresarial, aunque con ello se haya agudizado el problema regional.

Así como señala Paul Yates en su clásica obra El desarrollo regional en México durante el período 1945-1955 la inversión per cápita fue de cinco a diez veces mayor en los estados ricos --Baja California Norte, Distrito Federal, Sonora, Nuevo León, Baja California Sur, Tamaulipas, Coahuila y Chihuahua --que en los pobres-- Oaxaca, Chiapas, Hidalgo, Tlaxcala y Guerrero. Estas diferencias en la asignación de la inversión federal constituyen uno de los principales determinantes de las diferencias entre regiones.¹⁶

Estaría por demás abundar sobre el vínculo tan estrecho que existe entre el tema objeto de la tesis y la descentralización.

Así, en el presente sexenio se trató de implantar el proyecto descentralizador a través de reformas a la Ley de Coordinación Fiscal en caminadas a financiar las nuevas funciones que adquirirían los estados con una mayor asignación de participaciones. Sin embargo, dados los obstáculos burocráticos que se opusieron a que tal vía diera sustento financiero a la descentralización, el gobierno federal optó por el Convenio Único de Desarrollo como instancia principal en la transferencia de recursos para estos propósitos.

La forma como se incluye el principio descentralizador en el contexto de la política regional se analiza en su momento. Por ahora, valga la siguiente cita Mariátegui para corroborar la compatibilidad y unión de federalismo y descentralización: "El fin histórico de una descentralización no es secesionista, sino por el contrario unionista. Se descentraliza no para separar y dividir sino para asegurar y per-

feccionar su unidad dentro de una convivencia más orgánica y menos coercitiva".¹⁷

La tesis consta de cuatro capítulos y un apartado de conclusiones. En el primero de ellos se analiza la evolución histórica de los principales programas federales dirigidos al desarrollo regional. En el segundo capítulo, se presentan las alternativas para el fortalecimiento estatal: delimitación de competencias fiscales, incremento de participaciones y algunas propuestas sobre coordinación de inversiones.

A partir del tercer capítulo entramos a analizar las características que presenta el Convenio Unico de Desarrollo para posteriormente determinar sus ventajas y la solución que ofrece al desarrollo de las entidades. En primer instancia se analiza si hay correspondencia entre los programas que lo han integrado y los fines que persigue, así como, su importancia financiera. En el último capítulo se analiza su relación con el Sistema Estatal de Planeación para determinar qué problemas enfrenta la formulación de la propuesta de inversión de los Programas de Desarrollo Regional y su impacto en la elaboración de los programas de inversión federales.

En el apartado de conclusiones se hace una recapitulación general que recoge los principales elementos del estudio y analiza la viabilidad de implementar las alternativas planteadas.

Finalmente quiero agradecer al Dr. Fernando Vázquez Alanís y a la Lic. Lucila Langarica el apoyo que me brindaron durante la elaboración de esta tesis. De manera especial, agradezco a Dolores Acevedo su constante preocupación porque este trabajo saliera adelante.

N O T A S :

- 1 Kenneth Davey: Financing Regional Government (Bath, Avon, Jhon Wiley & Sons, 1983) pag. 154.
- 2 Ibid pp. 20-25
- 3 El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) ha desarrollado algunos trabajos donde se analizan esta separación de obligaciones de gasto entre la Federación y los Estados. Véase por ejemplo: INDETEC: "Sistema de Organización Financiera Estatal y Municipal " (Guadalajara, Jal., IN-DETEC) Fotocopia. s.p.
- 4 Véase por ejemplo; Gustavo Martínez Cabañas " La administración estatal y municipal" en Enrique Velasco Ibarra et.al: Administración pública y desarrollo (México, UNAM, 1970) o del mismo autor la monografía Administración Estatal y Municipal (México, INAP, 1985). Asimismo, Ignacio Pichardo: Introducción a la Administración Pública II. (México, INAP, 1983) en su capítulo de administración estatal.
- 5 Gustavo Martínez Cabañas: " La administración estatal y municipal" op. cit. pag. 50
- 6 Véase el artículo de Ignacio Pichardo Pagaza: "Las administraciones estatales como instrumento de desarrollo regional" en Comercio Exterior. México Vol. 21. Diciembre 1971. pp.1088-1093
- 7 Véase por ejemplo los siguientes estudios; Paul L. Yates: El desarrollo regional en México (México, Banco de México, 1961) ; Kristen A. de Appendini et al : "Desarrollo Desigual en México 1900-1960" en Demografía y Economía México Vo. VI No. 16 1972; o el de Luis Unikel: "Medición de algunos aspectos del desarrollo socioeconómico de las entidades federativas en México, 1940-1960" en Demografía y Economía México Vol. IV.No. 12. 1970.
- 8 Estudio citado en Luis Unikel: "Políticas de Desarrollo Regional en México" en Demografía y Economía México Vol. XI. No. 26.1975. pag. 154.
- 9 Kirsten A. de Appendini art. cit. pag. 21.

- 10 Citado en Luis Unikel: " Políticas de Desarrollo Regional... " art. cit. pag. 154.
- 11 Ibid. pp. 154-156
- 12 Ibid. pp. 156-158
- 13 Harry W. Richardson: Política y planificación del desarrollo regional en España. (Madrid, Alianza, 1975) pp. 55-65
- 14 Ibidem
- 15 Gilberto Loyo hace una breve exposición de los criterios empleados para asignar la inversión pública federal entre sectores y regiones, en : Tres breves estudios (México, Imprenta Arana, 1970)
- 16 Paul L. Yates art. cit. pag. 143-146
- 17 José Carlos Mariátegui: "Regionalismo y Centralismo" en Leopoldo Zea: Precursores de Pensamiento Latinoamericano Contemporáneo. (México, Sep Setentas, 1979) pag 213.

CAPITULO I

EVOLUCION DE LA POLITICA REGIONAL

Como citamos en la Introducción, el estudio de la participación del Gobierno Federal en la configuración regional se centra tanto en las políticas establecidas en el discurso oficial como en los planes y programas que pretendieron cristalizar tales objetivos.

Un planteamiento tan amplio como la evolución de la política regional en México enfrenta el problema de tener que circunscribir su ámbito temporal en beneficio de un mejor análisis. Aún cuando, hay quien señala que muchas de las causas de la actual configuración regional y por ende sus problemas, se explican y aparecen ya desde la época colonial¹; nosotros creemos que es en los hechos del presente siglo donde se presentan las experiencias definitivas en la comprensión de nuestros actuales problemas regionales, sin con ello negar que en estos años se hayan reforzado problemas heredados de un pasado más lejano.

La idea general del capítulo es demostrar que, si bien los gobiernos posrevolucionarios se preocuparon ya por atender necesidades locales muy específicas --por ejemplo, a través de las Juntas Federales de Mejoras Materiales creadas en 1923--, no hubo un esfuerzo importante y medianamente integrado por atender a las regio

nes, sino hasta el sexenio de Miguel Alemán Valdés, cuando se emprendió el desarrollo de las llamadas cuencas hidrológicas.

El problema de decir si existe o no una política regional definida a partir de los principios esbozados en la Introducción --viabilidad política, económica y administrativa, claridad y precisión en los objetivos que se persiguen, definición tanto de mecanismos operativos como de un marco normativo que guie las acciones cotidianas de la administración encaaminadas a lograr los objetivos propuestos, existencia de un documento especial donde se definan las razones para implementar la política y finalmente, que ésta tenga una cobertura nacional-- es una tarea que se resuelve en la parte final de cada apartado que integra este capítulo. Asimismo, aun cuando hay ciertos programas que cumplen algunos o la mayoría de los requisitos anteriores, el alcance de la política regional puede variar de acuerdo a los objetivos que se proponga. De tal forma, podemos hablar de políticas regionales, en mayor o menor grado ambiciosas, pero en todo caso políticas de acuerdo a los criterios enumerados. Estaríamos pues, juzgando ya el contenido y la calidad, y no tanto la forma que debe revestir.

Por otro lado, también en la parte final de cada apartado se señala cómo se resuelve la pugna entre los principios de crecimiento y equidad.

RECONSTRUCCION Y PRIORIDADES NACIONALES.

(1920 - 1946)

Dentro de las interpretaciones oficiales que existen de la his

toria de la planeación nacional,² se considera que el período revolucionario dió origen al diseño de un proyecto nacional que estableció las características fundamentales para el desarrollo político, económico, social y cultural de México. La Constitución de 1917 vino a conjuntar y dar forma escrita a tales principios que se constituirían en los ordenamientos clave de las actividades futuras de los gobiernos posrevolucionarios³.

Así, durante el mandato de los primeros gobiernos emanados de la Revolución, las prioridades eran fundamentalmente dos: lograr la institucionalización del sistema político y la recuperación económica⁴.

Obregón inició su mandato enfrentando una situación francamente incierta debido, entre otros problemas, a la grave escasez de ingresos fiscales, al nulo reconocimiento diplomático de los Estados Unidos de Norteamérica (EUA) y a las fuertes presiones para reiniciar y aumentar el pago de la deuda externa, amén de los problemas políticos internos para controlar a las distintas facciones que ambicionaban el poder⁵.

No obstante todas las dificultades, en 1923 se constituyen las Juntas Federales de Mejoras Materiales, primer antecedente de un programa federal posrevolucionario encaminado a la atención de necesidades locales. Este programa se caracterizó por estar dirigido a la solución de problemas específicos, que carecía de una visión integral del desarrollo en los estados⁶.

Inicialmente las Juntas Federales de Mejoras Materiales, se crearon para fortalecer las condiciones materiales y de servicios públicos de los municipios en zonas fronterizas y portuarias. El

financiamiento de estas Juntas corría a cargo de la Federación quien en la Ley de Ingresos de 1924 asignó la tasa del 2% sobre derechos de importación y exportación, para la realización de obras y servicios en las poblaciones donde se encontraran las aduanas. Estos recursos que eran administrados por las Juntas, aumentaron en 1934 al incrementarse la tasa al 3% sobre las exportaciones, además de que a aquéllas se les dotó de personalidad jurídica propia⁷.

Adicionales a estos recursos, las Juntas recibían financiamiento a través de los subsidios federales, la cooperación de los particulares, la recuperación de obras y la venta de terrenos. En estricto sentido, las obras realizadas, fundamentalmente en comunicaciones, agua potable y alcantarillado, beneficiaron a pocas ciudades. La asignación de las inversiones entre las ciudades era desigual, las más necesitadas eran las que menos recursos tenían. En general los subsidios eran para las ciudades más importantes dándose, por ejemplo, el caso de Juntas que no realizaron ninguna inversión entre 1959 y 1964⁸. Cabe señalar que las Juntas tanto por lo estrecho de sus alcances, como por no impactar sino a ciertas ciudades, así como por no encontrar sustento en una estrategia general de atención a los estados, no constituyeron un esfuerzo de desarrollo regional cabalmente integrado.

Por otra parte, a partir de 1925, Calles emprendió un ambicioso programa económico en el que establecieron las bases materiales e institucionales para el futuro desarrollo del país. Dentro de las obras proyectadas se incluyeron principalmente carreteras, bancos oficiales, irrigación, salubridad y escuelas.

En este período se fundaron muchas instituciones clave para el

surgimiento del México moderno: el Banco de México, el Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero, la Comisión Nacional Bancaria y las Comisiones Nacionales de Irrigación y Caminos. En apoyo al sistema fiscal se creó la primera Ley del Impuesto sobre la Renta (1925) y se depositó la conducción de la política económica en las Secretarías de Hacienda y de Industria, Comercio y Trabajo.⁹

Entre los historiadores, es generalmente aceptado que los trazos esenciales del Estado mexicano actual se gestaron durante los diez años en que Plutarco Elías Calles estuvo al frente de la vida pública mexicana.¹⁰ Entre las declaratorias eminentemente políticas que afectaron a la planeación nacional y con ello indirectamente a la planeación regional, está el discurso del último informe presidencial de Calles. En él se anuncia a la par de la formación del Partido Nacional Revolucionario, la necesidad de diseñar un proyecto de desarrollo económico basado en el cálculo, las estadísticas, la experiencia y de acuerdo con los recursos y las circunstancias del momento.¹¹

En 1930 se da a nivel nacional el primer intento por planificar las acciones gubernamentales para ampliar la infraestructura económica del país e incrementar el nivel de vida de la población. El entonces presidente, Ing. Pascual Ortiz Rubio decretó el 12 de julio de 1930 la Ley sobre Planeación General de la República que partía del principio de conocer los recursos del país para de ahí fincar la estrategia de industrialización y modernización.¹²

En este momento, las circunstancias obligaban a pensar en la integración nacional en todos sentidos, de tal forma, la prioridad como en todo este período y en otras materias como la fiscal, era

buscar la uniformidad, en este caso, de propósitos para encaminar la acción del gobierno.

Con el primer plan sexenal 1934-1940 se reconoce que el Estado es un agente activo de gestión y ordenación de los fenómenos vitales del país, no un mero custodio de la integridad nacional, de la paz y el orden público. Las principales directrices del plan estaban orientadas a lograr el reparto de la tierra y el agua a los campesinos organizados. Asimismo se creía que la elevación de los niveles de vida de la población sería resultado de la transformación de la estructura productiva del país y de sus relaciones con el exterior.¹³ De esta forma no había ninguna precisión del papel que correspondía a las entidades federativas en el proceso, mucho menos existía una definición de la actividad federal hacia las regiones; los problemas del país se confrontaban con otra perspectiva: la nacional, lo importante en ese momento era resolver los grandes problemas nacionales que afectaban la estructura productiva de todo el país. En la medida que se resolvieran estos problemas prioritarios, lo accesorio correría igual suerte.

Con este plan se reafirma una vez más la necesidad de dar entrada a procedimientos de cálculo técnico para la planeación, de tal manera, que se elaborara un cuadro de prioridades para la toma de decisiones y la asignación de recursos.¹⁴

La política cardenista logró el consenso de los diferentes grupos sociales en torno a la solución de los problemas de desarrollo; fortaleció la institucionalización del país; impulsó la organización de obreros y campesinos y reafirmó el papel del Estado en la conducción del desarrollo.¹⁵

En 1932, dos años antes de que se iniciara ese sexenio, se expidió el Acuerdo sobre Construcción de Caminos en cooperación con los Estados. En su texto el Acuerdo estipulaba que los estados tendrían derecho a recibir la ayuda federal cuando crearan una Junta Local de Caminos que se encargaría de dirigir las obras y administrar los fondos destinados a la construcción del camino.¹⁶

Posteriormente, con la publicación del Reglamento de la Ley respectiva --que había sido promulgada en 1934-- , se agregó que los estados recibirían la aportación federal, si destinaban cuando menos, el importe equivalente de su participación en el impuesto sobre gasolina. Se estimaba que no cumplían tal obligación, cuando en los dos primeros meses del año, no entregaran a la Junta para constituir el fondo cooperativo, por lo menos, la sexta parte de la cantidad señalada para la construcción del camino, durante el ejercicio fiscal correspondiente.¹⁷

A diferencia de las Juntas de Mejoras Materiales que se integraron por el administrador de la aduana, el presidente municipal y un representante de los comerciantes, las Locales de Caminos eran presididas por el gobernador del estado y estaban representadas la Secretaría de Obras Públicas, la Cámara de Comercio Local y las empresas de autotransporte.¹⁸

La ventaja principal de estas Juntas radicaba en que eran los gobiernos locales los que determinaban sus necesidades, correspondiendo a la Federación la revisión técnica y parte del financiamiento.¹⁹

Aun cuando su larga existencia y funcionamiento demuestra que

las Juntas Locales de Caminos fueron viables en todos sentidos, el hecho de que no tuvieran un impacto nacional y que sus objetivos no incluyeran una estrategia general de desarrollo para las entidades federativas impide que puede hablarse de una política de desarrollo regional --ésta no puede limitarse a la construcción de caminos. Estos intentos tuvieron limitados alcances, aunque no por ello carecen de valor, por ejemplo, en su momento fue de gran relevancia el que se haya iniciado a gran escala la construcción de vías de comunicación en el país. Paradójicamente, esta claridad de objetivos derivada de la unicidad de propósitos, es un elemento que se extraña en los actuales proyectos de desarrollo regional, como veremos más adelante.

Estos proyectos hay que entenderlos como antecedentes de una política de ayuda a los estados, que surgieron en momentos difíciles como para haber integrado una política de desarrollo regional menos casuística y de perspectivas realmente nacionales. En sus inicios los gobiernos posrevolucionarios estaban más preocupados por volver a concentrar el poder económico y político que a raíz de la caída porfirista había desembarcado en la época del caudillismo y la dispersión del poder.²⁰

A manera de resumen, diremos que no fue sino a partir de la Constitución de 1917, y sobre todo en el decenio de 1920, que empezó a rehacerse un gobierno federal con eficacia elemental en el cumplimiento de sus funciones, jerarquizadas y centralizadas. Es en este contexto donde debemos ubicar lo inconveniente que hubiera resultado fortalecer las regiones mediante un programa integral, eso hubiera sido atentatorio contra la sobrevivencia misma del poder federal. La prioridad del momento era fortalecer la Federación, así lo evidencian los principales programas de gobierno emprendidos desde Alvaro Obregón

hasta Lázaro Cárdenas, momento en el que podemos decir que la unidad federal (centralización) y el presidencialismo mexicano logran afianzarse en definitiva.

El segundo plan sexenal, elaborado por el Partido de la Revolución Mexicana para llevarse a la práctica durante el gobierno de Avila Camacho, respondía en lo fundamental a la línea del primero. Consolidar la Reforma Agraria era su objetivo principal, aunque ya se contemplaban una serie de metas para los demás sectores de la administración, sobre todo para el sector industrial.²¹

En este documento se habla de mejorar los términos de coordinación entre los gobiernos federal, estatal y municipal:

"Para mantener mejor el régimen federal establecido por la Constitución, la necesaria coordinación del gobierno federal con las de los gobiernos locales y municipios, debe realizarse principalmente por medio de convenios que no tendieran a establecer sistemas rígidamente uniformes en todo el país, sino que se adaptaran a las características, necesidades y posibilidades locales."²²

Con el fin de lograr la industrialización del país se concibió un plan que distribuyera la actividad a lo largo del territorio nacional con la finalidad de evitar los costos elevados de producción, la sobre-capitalización y lograr un mejor uso y control de los recursos naturales.²³

Entre los diversos organismos de planeación creados en el período con la finalidad de hacer frente tanto a los problemas externos derivados de la Segunda Guerra Mundial como a los de origen interno, se creó en 1942, el Consejo Mixto de Economía Regional, cuya

principal función sería realizar estudios socioeconómicos para cada entidad federativa. Se proponían mejorar las condiciones económicas y sociales de la vida rural e incrementar la producción agropecuaria, así como coordinar las proposiciones conjuntas de los secretarios de estado y de los gobernantes estatales.²⁴

En esta primera etapa de evolución de la política regional se aprecia que en los planes del gobierno federal no hay una idea ordenadora del papel que tocaría desempeñar a las regiones y a los estados dentro del proceso de reconstrucción primeramente y después en el de los dos primeros planes sexenales.

Podemos hablar de dos períodos diferentes en cuanto a lo que podría llamarse una aproximación al problema regional en los años que van de 1910 a 1946. Un primer período es el comprendido entre 1910 y 1934, que se caracteriza porque no hay un plan de gobierno federal que articule de alguna manera a las entidades. Tanto para Obregón, como para Calles, el problema de dar forma y consistencia al Estado mexicano ocupó sus mejores esfuerzos. Ambos períodos fueron de aprendizaje político y administrativo, ya que en el primero se crearon las citadas Juntas Federales de Mejoras Materiales y en el segundo, además de la serie de organismos económicos-administrativos que se instituyeron se delinearon los principales rasgos de nuestro sistema político.

El otro momento, abarca los gobiernos que adoptaron los dos primeros planes sexenales. En ellos ya hay una directriz ordenadora de la acción gubernamental que fundamentalmente se dirige a los aspectos sectoriales. La Reforma Agraria y la Industrialización son los grandes temas que acapararon la atención y los recursos de los regí-

menes de Cárdenas y Avila Camacho. Aunque, en el segundo ya se aprecia un interés mayor por atender las necesidades regionales a través del Consejo Mixto de Economía Regional y de las declaraciones para adoptar a los convenios como la vía de coordinación intergubernamental. Sin embargo, no se dan los elementos mínimos que conforman un esfuerzo de desarrollo regional. En primer lugar, la viabilidad de implementar un esfuerzo de desarrollo regional iba todavía en contra de los objetivos nacionales que buscaban unidad y concentración de esfuerzos para llevar a la práctica los principios del proyecto de estado nacional definidos en 1917.

En segundo lugar, no hubo en los años de 1934-1946, un pronunciamiento claro, mucho menos se elaboró un plan regional, donde se hiciera explícito el esfuerzo por afrontar los problemas del desarrollo nacional desde esta perspectiva. Es más, fueron los años en los que por primera vez se integraron planes sexenales, que afrontaron los problemas del crecimiento económico desde una perspectiva macrosectorial, no se incorporan previsiones en torno al papel que correspondía a las entidades.

Asimismo, los pocos esfuerzos que se realizaron para atender problemas sectoriales de las regiones --Juntas de Mejoras Materiales (problemas de Desarrollo Urbano) y Juntas Locales de Caminos (problemas de Comunicaciones)--, carecieron tanto de una proyección nacional como de una definición más amplia de objetivos como para haber integrado por si mismos el esbozo de una política regional.

Hay que señalar que las Juntas Locales de Caminos son organismos que existen hasta la fecha aunque ahora en su versión descentralizada como entidades --en ocasiones incorporandos al sector cen-

tral-- de las administraciones públicas estatales. Por su parte, las Juntas Federales de Mejoras Materiales se liquidaron de acuerdo al Decreto expedido en el D.O. el 20 de diciembre de 1978.

Por otra parte, es claro que aun cuando no podemos hablar de la formulación de una política regional en todo este período, implícitamente se optó por privilegiar el crecimiento económico, esto es cierto, sobre todo, a partir del segundo plan sexenal donde ya se introducen las bases del despegue industrializador que se produciría en las siguientes administraciones.

DESARROLLO REGIONAL VS. CRECIMIENTO INDUSTRIAL (1946 - 1970)

La política de desarrollo nacional emprendida por Miguel Alemán se orientó en dos principios: 1) Mantener y elevar el ritmo de crecimiento industrial a través de la sustitución de importaciones e 2) Impulsar el crecimiento de ciertos territorios con mayor potencial económico.²⁵

Bajo el esquema de estos principios, la idea de desarrollar las regiones se estructuró sobre la base del aprovechamiento de las economías externas y de escala que presentaban algunas de ellas, es to es, las zonas urbanas más dinámicas en su crecimiento, todo ello con el fin de impulsar la operación creciente del sector industrial. De tal forma, el desarrollo de las regiones se concentró ante la prioridad del crecimiento industrial, que ya había sido destacada desde el primer plan sexenal.²⁶

La expansión económica se sustentó en el desarrollo de un sector agrícola que proporcionó las divisas necesarias para el despegue industrial que era intensivo en importación de bienes de capital para producir bienes intermedios y de consumo. De tal forma, como señala Leopoldo Solís, en el período 1940-1955 el sector más dinámico de la economía fue el agrícola. En cambio, de 1955 a 1970, el sector de desarrollo más rápido fue el industrial.²⁷

Asimismo, aún cuando el gasto público no experimentó un incremento importante en términos del Producto Interno Bruto (PIB) --aproximadamente el 10% en el sexenio alemanista--, si hubo un cambio en la selección de las prioridades ya que se dió un uso más selectivo del gasto en favor de la economía y en detrimento de lo social y lo administrativo. Así, en términos generales más de cuatro quintas partes de la inversión pública federal anual se dedicaban al fomento económico.²⁸

Ante esta realidad caracterizada por un crecimiento industrial centralizador, el gobierno creó el proyecto de las Cuencas Hidráulicas. A través de ellas se evitaría un distanciamiento mayor en el desarrollo de las diferentes regiones, atendiendo especialmente a las zonas históricamente más relegadas: el Sureste y el Suroeste.²⁹ Es decir, durante el sexenio alemanista, el problema de las diferencias regionales recibe, por primera vez, si bien no un trato de prioridad nacional, sí se define el propósito de enfrentarlas directamente. Aunque aquí cabe aclarar que a pesar de que a las Cuencas se les visualizó como proyectos encaminados a disminuir las diferencias regionales y propiciar el crecimiento integral de cada espacio geográfico, no es del todo falso que éstas tuvieran

cierta vinculación con el proyecto de industrialización mediante el fortalecimiento de las actividades agrícolas exportadoras indispensables para financiar en un principio la importación de los bienes de capital necesarios para iniciar el proceso sustitutivo.

Para realizar un proyecto de planeación integral, como lo eran las Cuencas, era crucial la participación de un órgano central que conociera de los problemas generales de la economía y racionalizara la inversión. Así en febrero de 1947 se expidió el primer Acuerdo que creó un organismo técnico y administrativo dependiente de la Secretaría de Recursos Hidráulicos para planear, diseñar y construir las obras de la Cuenca del Río Papaloapan³⁰. Este organismo era la Comisión del Papaloapan, que al igual que el resto de las que se crearían en el futuro, quedó integrado por un Presidente que sería el Secretario del Ramo, un Vocal Ejecutivo y un Vocal Secretario que serían designados por el Ejecutivo Federal. En el Acuerdo se definía como objetivo de la Comisión buscar el integral desarrollo de la extensión del país comprendida en la Cuenca³¹:

La concepción de las Cuencas se inspiró en gran medida en los favorables resultados que había obtenido la Autoridad del Valle de Tennessee en los EUA, así mismo, adoptó modalidades semejantes a las de los organismos descentralizados para realizar programas específicos que no encajaban claramente dentro de las dependencias gubernamentales existentes³².

El elemento que daba a las comisiones hidrológicas su carácter de verdaderos órganos de planeación regional era que no se limitaban a la solución de problemas hidráulicos, sino que pretendían el aprovechamiento integral de los recursos de la zona. Tal como lo

señala el Acuerdo por el que se crea la Comisión del Río Papaloapan, y en el que se le confieren las funciones de: "la planeación, proyecto y construcción de todas las obras de defensa en los ríos (...), las vías de comunicación comprendiendo vías de navegación, puertos, carreteras, ferrocarriles, telégrafos, teléfonos y la relativas a creación y ampliación de centros poblados, y tendrá también amplias facultades para dictar todas las medidas y disposiciones en materia industrial, agrícola y de colonización (...)"³³

Esta forma de llevar el desarrollo a las regiones, se mantuvo no solo durante el gobierno de Alemán Valdés sino, hasta el de López Mateos, cuando se creó la última Comisión, la del Río Balsas. Así, las Comisiones de Cuencas Hidrológicas que han existido son: 1) Comisión del Papaloapan (1947), 2) Comisión de Tepalcatepec (1947); 3) Comisión del Sistema Lerma-Chapala-Santiago (1950); 4) Comisión del Río Fuerte (1951); 5) Comisión del Grijalva (1951); 6) Comisión Hidrológica de la Cuenca del Valle de México (1951); 7) Comisión del Río Pánuco (1956) y 8) Comisión del Río Balsas (1960) que absorbió la de Tepalcatepec. Sin embargo como se observará la gran mayoría de ellas se crearon en el sexenio alemanista.³⁴

Las opiniones en torno a los resultados obtenidos por las Comisiones difieren, tanto por el énfasis en sus logros, como por las causas que explican lo limitado de sus éxitos. Una primera posición, que pudieramos llamar oficial, señala que el proyecto dejó de cumplir algunos de los trabajos planeados, y que las deficiencias se produjeron más por la falta de instrumentación de los programas que por deficiencias en su concepción.³⁵ La otra opinión, ha sido sostenida en algunos estudios, que al hablar de las Comisiones las llaman: "un mo

numento 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".³⁶ En cuanto a los objetivos alcanzados por las comisiones señalan: "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 solo han tenido un efecto muy limitado en términos de la descentralización de la actividad económica".³⁷

En contra de la primera versión que señala que las limitaciones no se deben a defectos en la concepción, hay quienes 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 de que no se consideran cabalmente las interrelaciones con otros sectores para lograr un desarrollo balanceado.³⁸

Así, en este período caracterizado por el rápido crecimiento y la diversificación del aparato productivo, la respuesta gubernamental ante los desequilibrios regionales, que no serían resueltos naturalmente por el modelo de crecimiento adoptado, sino mediante una acción concreta del gobierno, se circunscribió a la creación de Comisiones Hidrológicas con las finalidades, ya mencionadas, de buscar el aprovechamiento de todos los recursos de cada cuenca geográfica.

En primera instancia el proyecto de Cuencas Hidrológicas encaja dentro de los instrumentos encaminados a fortalecer el desarrollo económico a través del aprovechamiento integral de los recursos hidráulicos de esas regiones. Con ellos se apoyaría a la agricultura

e indirectamente a todo el proceso de desarrollo industrial.

Sin embargo, en su libro Tres Años de Política Hacendaria, Ramón Beteta señala que el gobierno de Alemán busca un desarrollo sin preeminencias de unas regiones en perjuicio de otras en función de consideraciones ajenas a su propia potencialidad, y aquí vuelve a mencionarse la importancia de los entonces recientes proyectos del Papaloapan y del Tepalcatepec. Así con la construcción de obras de irrigación y de caminos que comunican y vinculan económica y culturalmente a regiones antes aisladas, se busca reafirmar la unidad nacional por la vía de la solidaridad e interdependencia de las entidades que la integran.³⁹

Ahora bien, esta última finalidad no acaba de reafirmarse completamente ya que aún cuando se señala que a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le compete emplear todos los medios que la teoría y la práctica le aconsejan para contrarrestar los efectos que en perjuicio de la masa general de la población pudieran causar los factores de desequilibrio necesariamente vinculados a todo proceso de desarrollo, no existe mención alguna al papel que a las Cuencas correspondería jugar en esas correcciones que fundamentalmente eran financieras --reducción de precios internos y pérdidas de reservas monetarias, efectos como la concentración y la desigual distribución de la riqueza entre regiones no se contemplaban.⁴⁰

El énfasis en el aspecto de desequilibrio que se buscaba erradicar con las cuencas se presenta en las reuniones de las Comisiones encargadas de la administración de tales programas. Así, en una de ellas realizada en Guadalajara en diciembre de 1964 se señala que el Plan Lerma "persigue racionalizar el uso de los recursos disponibles

en beneficio de la región; sabemos que la distancia económica y social que separa a la cuenca de los promedios nacionales [...] es difícil de cubrir a corto plazo [para lograrlo deben] estudiarse profundamente la dinámica económica y social a fin de encontrar la óptima combinación de factores productivos que permita alcanzar con el mínimo de esfuerzo y tiempo el máximo ritmo de desarrollo".⁴¹

Así pues, estamos en posición de decir que el proyecto de las Cuencas inicialmente no surgió de una concepción racionalizadora que previera cabalmente los efectos que las decisiones macroeconómicas acarrearían en el futuro para el desarrollo regional. En todo caso, es más importante el papel que se les asignó como elemento de apoyo para el desarrollo de sectores como la agricultura que eran definitivos en el proyecto económico de Miguel Alemán. A fin de cuentas, como a la fecha, trataban de compatibilizarse mejores niveles de bienestar para los habitantes de la Cuenca con un desarrollo económico más acelerado.

Las más fuertes limitantes del proyecto fueron la ausencia de un plan general que sirviera de marco de referencia, una incompleta concepción del desarrollo que no incorporó a otros sectores y que enfrentó problemas de recursos de inversión decrecientes, así como, dificultades instrumentales derivadas de la falta de experiencia previa en estos proyectos.

Cuando Ruiz Cortines asume la presidencia en 1952 el país se enfrenta a una grave situación en el sector externo. Con la caída en las exportaciones, al terminar el auge producido por la Guerra de Corea, se debilitó la actividad económica interna y se agravó la situación de la balanza de pagos.⁴²

Ante esta amenaza de recesión donde el círculo vicioso inflación-devaluación era un signo que imponía la austeridad gubernamental como lema de gobierno, el gabinete de Ruiz Cortines elabora un plan de inversiones para todo el sexenio (1953-1958). Hay que recordar que Miguel Alemán había creado el Proyecto de Inversiones del Gobierno Federal y Dependencias Descentralizadas para 1947-1952, pero en situación francamente distinta a la que ahora intentaba Ruiz Cortines. En aquel entonces el proyecto se concibió con el propósito de fundamentar una solicitud de crédito externo ante el Banco Mundial para proseguir con el impulso industrializador. En cambio, para el régimen ruizcortinista la planeación de inversiones surgía de la necesidad de ahorrar recursos e imponer austeridad al gasto.⁴³

Con ese propósito se creó la Comisión de Inversiones que dependía directamente del Presidente de la República. La racionalización --iniciada con la priorización de gastos encuadrada en una serie de objetivos generales-- significó un adelanto importante en la programación y control de una de las variables fundamentales del desarrollo socioeconómico del país, las inversiones públicas de la Federación.⁴⁴ Inicialmente, en julio de 1953 la Secretaría de Hacienda había acordado la creación de una Comisión de Inversiones que en la práctica no funcionó debido a las fricciones políticas intersecretariales. En septiembre de 1954, Ruiz Cortines decide llevarse tal organismo bajo la custodia directa de la Secretaría de la Presidencia. Su finalidad era proyectar los gastos de inversión del gobierno federal en la doble perspectiva del largo --programa sexenal de inversiones-- y el corto plazo-- programación anual de las inversiones.⁴⁵

Dentro de los objetivos de la estrategia global del sexenio de Ruiz Cortines estaban el evitar el financiamiento inflacionario y el déficit público y en aumentar en lo posible la fracción de los ingresos dedicada a la inversión. Así dentro de la estrategia nacional para salir de la crisis de 1952, se dio prioridad al principio de la eficiencia económica al privilegiar el crecimiento económico y el incremento de la productividad. Por demás está decir, que en la estrategia no se contempló el aspecto regional, excepto en cuanto se impuso cierto orden en la coordinación de inversiones de las dependencias federales, organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Aunado a lo anterior, cabe señalar que los criterios empleados por la Comisión de Inversiones para asignar recursos a los distintos proyectos fueron: a) la productividad del proyecto y b) el beneficio social. Aún cuando había otros criterios, éstos fueron los que prevalecieron.⁴⁶

En general, se coincide en lo exitosa que resultó la política económica ruizcortinista, y en particular el proyecto de inversiones reseñado, desde el punto de vista de los resultados obtenidos: crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) a una tasa real del 5.8% --una décima debajo de lo proyectado--, estabilidad de precios, mejoramiento de salarios, aceleración del proceso de sustitución de importaciones y equilibrio presupuestal aunque basado en créditos externos.⁴⁷

En relación al señalamiento que nos interesa hacer sobre los efectos en el desarrollo regional durante el sexenio, valga la siguiente cita que al referirse a todos los logros del régimen de

Ruiz Cortines dice: "Se trató de verdaderos triunfos para el gobierno que, independientemente de los costos sociales y económicos a largo plazo, se había empeñado en mantener un fuerte crecimiento, alentar la industrialización y evitar el conflicto entre grupos sociales que, de manera inmediata, resultaban piezas fundamentales para continuar el crecimiento económico"⁴⁸. Uno de los costos de largo plazo fue el reforzamiento de la centralización y la desatención a las regiones situación que puede explicarse, que no justificarse, a la luz de la prioridad nacional del desarrollo industrial.

Así, hemos visto que durante, el sexenio de Ruiz Cortines al lado que comienza a gestarse el llamado desarrollo estabilizador; se previó un recorte presupuestal encaminado a atacar los déficits de los años alemanistas. Bajo estas condiciones no se generaron importantes proyectos dirigidos a los estados. Se continuó con la creación de Cuencas hidrológicas aunque ya no con el énfasis del sexenio precedente. En este sentido, la política de austeridad implementada a partir de 1952 sí afectó de alguna manera los presupuestos en inversión y con ello los recursos destinados al desarrollo regional a través de las Cuencas.

En resumen, en estos dos sexenios el desarrollo regional se sostiene preponderantemente en los proyectos de Cuencas Hidrológicas con las salvedades que impone el que sus objetivos no estaban definidos para exclusivamente beneficiar a esas regiones, sino como parte de la estrategia nacional de desarrollo. Si partimos del hecho de que el proyecto económico de la Federación en este período, como en el de López Mateos y Díaz Ordaz, privilegió la eficiencia económica y la industrialización, cabe preguntarse el por qué surge la preocupación

de por primera vez, iniciar un proyecto que introducía consideraciones para el desarrollo integral de las regiones.

Como se ha visto, efectivamente existía cierta conciencia y voluntad política para atender las perversidades futuras del modelo de desarrollo adoptado. Sin embargo, estas razones de tipo racional dada la previsión para contrarrestar en el momento que se producen efectos que pudieran resultar nocivos en el futuro, no son las únicas explicaciones del surgimiento.

Así también puede haber causas que obedecen a modas de planeación imperantes en la época y que no sólo se limitan a las que provenían de la Autoridad del Valle del Tennessee, sino a la misma formación académica de los funcionarios que intentaron este esfuerzo de planeación. Por ejemplo, Eliseo Mendoza Berrueto realizó estudios sobre Planeación y Cuencas Nacionales y sobre Planeación Integral en La Haya, Holanda; para posteriormente ser el Jefe del Departamento de Planeación Económica y Social del Plan Lerma, a fines del sexenio de López Mateos. Por demás interesante hubiera sido indagar en la existencia de alguna "camarilla" o fracción de la burocracia que hubiera adoptado como suyos los principios del desarrollo regional --tal como sucedió con la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto en 1976, o bien la defensa que del Sistema de Coordinación Fiscal implementado en 1980 realiza la Subsecretaría de Ingresos y la Coordinación General con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda.⁴⁹ Aunque ciertamente, a la luz de los resultados obtenidos por este esfuerzo de desarrollar a las regiones parece difícil que algún grupo con poder político real se haya identificado exitosamente con tales causas.

Por otra parte, fue quizá el hecho de que no existía en realidad una contradicción entre atender la prioridad nacional del crecimiento y la redistribución de los beneficios de éste entre las regiones lo que facilitó la aparición de este proyecto. Lo anterior porque, como señalamos, las Cuencas se idearon con la intención de constituir las en instrumento para lograr los objetivos de industrialización y de desarrollo de la agricultura comercial, prioridades que más que compatibles se derivan de un interés nacional. Es un proyecto que ve por las regiones en la medida que contribuye a alcanzar propósitos nacionales de apoyo a la industria y a las exportaciones agrícolas.

Sin embargo, a partir de los resultados de estos proyectos se comprueba que efectivamente es difícil compatibilizar eficiencia y equidad. Las Cuencas que parecía contribuirían a desarrollar sus regiones y con ello disminuirían los desequilibrios, no acabaron de cumplir con su propósito principal. Así, los beneficios que generaron sirvieron para ampliar aún más el desarrollo industrial de las regiones más desarrolladas del país. Este proceso se realizaba a través del sistema bancario que extraía los excedentes de las Cuencas y los canalizaba vía créditos, a inversiones productivas fuera de ellas. Igualmente, la energía producida en ellas se destinó principalmente a abastecer el consumo de las zonas urbano-industriales del país, lo cual es lógico si partimos de que ahí estaba la demanda del servicio, pero también de que el proyecto estaba pensado en función no de las necesidades de esa sino de otras regiones. 50

En fin, en cuanto a los elementos que pudieran definir a las

Cuencas como una auténtica política de Desarrollo Regional, tenemos que la imposibilidad de hacerlo deriva fundamentalmente de que no hubo una clara definición o compromiso de lo que efectivamente se buscaba con su implementación, desde nuestro punto de vista, trato de conjugar algo sumamente difícil: crecimiento y equidad, lo cual vendría a constituir un verdadero desarrollo. Lo anterior se manifiesta en los resultados poco satisfactorios que se obtuvieron para las regiones donde se realizaron tales proyectos, y cuyas "externalidades" beneficiaron a regiones más prósperas.

Por otra parte, también carecieron de un impacto auténticamente nacional, así como, de que no partieron de una concepción general sino como un proyecto aislado, y finalmente, de que no tuvieron mucha viabilidad económica para alcanzar sus fines de equidad interregional.

Durante los sexenios de López Mateos y Díaz Ordaz cuando en la economía se afianza el llamado "desarrollo estabilizador", las experiencias de desarrollo regional se vieron fortalecidas al sumarse a las comisiones hidrológicas los esfuerzos para la creación de ciudades y parques industriales, el Programa Nacional Fronterizo y los Planes Interestatales.⁵¹

El discurso presidencial entre 1960 y 1969 define los aparatos estatales de apoyo a la industria privada que van de acuerdo dentro del modelo de desarrollo elegido, con una participación conservadora del gobierno en la economía. Con ello se lograría impulsar el crecimiento económico nacional, que en este período se caracterizó por sus altas tasas y por su estabilidad tanto en el tipo de cambio como en los precios. Se entiende que las desigualdades generadas por

el proceso económico, entre ellas las regionales, tenderían a resolverse en el mismo proceso. De tal manera, la intervención federal estaría destinada a corregir y atenuar los desequilibrios entre regiones y entre sectores.⁵²

Para López Mateos y Díaz Ordaz el tema regional, sin ser central, está presente en sus formulaciones que definen la intervención estatal mediante: 1) la necesidad de expandir el desarrollo económico a todo el territorio del país, siendo función primordial del Estado federal la expansión territorial del crecimiento (López Mateos 1959) y 2) la referencia a las desigualdades que deben atenuarse o corregirse: es innegable la eficacia del gobierno federal como equilibrador de las diferencias económicas regionales (Díaz Ordaz 1966).⁵³

En este sentido, la política regional siguió teniendo en las Comisiones hidrológicas el principal sustento para lograr los objetivos anteriores. Por la magnitud de sus inversiones las Comisiones más importantes en estos años fueron la del Río Balsas y la del Sistema Lerma-Chapala-Santiago.⁵⁴

La Comisión del Balsas arrojó como principales resultados la construcción de las presas del Infiernillo y la José Ma. Morelos; a su vez se elaboraron planes para cuencas menores como la de los ríos Mixteco y Tlapaneco.⁵⁵

Por su parte la Comisión del otro sistema, estableció al organismo Plan Lerma de Asistencia Técnica (PLAT) que se encargaría de investigar la capacidad de recursos naturales de la zona, orientar la programación de inversiones y elaborar proyectos para fomentar

el crecimiento. En una primera etapa, los resultados se redujeron a la investigación. La puesta en práctica de esos planes se postergó por la carencia de capacidad ejecutiva del organismo y por la dispersión de los centros de decisión ya que la Cuenca comprendía diez estados.⁵⁶

Como ya se dijo, el proceso industrializador iniciado en los años cuarenta era eminentemente centralizador en su impacto geográfico. En los años sesenta, los efectos de esta concentración comenzaban a manifestar síntomas dañinos. Si bien, la política de crear parques industriales no obedeció completamente a una estrategia de desarrollo regional, sí contribuyó a evitar una concentración más aguda de la actividad industrial. Ejemplos de esta política fueron la construcción de las ciudades y parques industriales de Sahagún, Irapuato, Torreón y Querétaro.⁵⁷

Otro de los instrumentos usados por el gobierno federal para conseguir el desarrollo económico regional fueron los planes interestatales, entre los que se cuentan, el Plan de Yucatán de 1960 que abarcaba a Campeche, Quintana Roo y Yucatán, y el Plan del Sureste de 1962, que comprendía a Chiapas, Tabasco y Oaxaca.⁵⁸

Con ellas se buscaba agregar a la tradicional jerarquización de inversiones federales, el concepto de prioridades regionales, y se consideró conveniente realizar la planeación 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.

Los planes interestatales no tuvieron aplicación por las difi

cultades políticas y administrativas que significaban la resistencia a coordinarse de las dependencias federales entre sí y con los gobiernos de las entidades. Sin embargo, aportaron una experiencia positiva: no menospreciar la sensibilidad política de los gobiernos estatales.

También como parte de una concepción regional se creó en 1961 el Programa Nacional Fronterizo, que, sin embargo, obedecía a intenciones distintas a las de los planes interestatales: captar el mercado de la zona para impulsar la industria, lograr que la producción nacional fuera competitiva, elevar el nivel de vida de los residentes y crear fuentes de trabajo, cambiar la apariencia física de las poblaciones y fomentar el turismo. La respuesta a los estímulos proporcionados por el programa fue lenta en los primeros años, pero hacia 1970 la zona tenía ya una mayor proporción de la industria como generadora del producto interno. A la fecha, este programa con modificaciones en sus objetivos, permanece dentro de los propósitos del gobierno como Programa de Desarrollo de la Frontera Norte.⁵⁹

Así, no obstante que entre 1958 y 1970 se diseñaron e implementaron nuevos programas con la intención de incorporar a ciertas regiones al desarrollo iniciado bajo la industrialización alemanista y continuando en el desarrollo estabilizador, no existió una idea integradora que dirigiera el esfuerzo de la Federación hacia los Estados. Tanto los programas interestatales, como la creación de ciudades y parques industriales se llevaron a la práctica como proyectos ausentes de un marco que definiera sus objetivos comunes. No se puede hablar de una política de desarrollo regional en tanto, la Fe

deración no tenga la voluntad de implementarla.

Por un lado, los planes interestatales no tuvieron viabilidad política y administrativa ya que encontraron fuerte resistencia a la coordinación entre los gobiernos estatales. Aún más difícil, fue la coordinación de las diferentes dependencias federales que tendrían que invertir en esos proyectos, solo hay que recordar que las estructuras administrativas federales encargadas de coordinar las inversiones públicas se hallaban en la complicación que imponía un "Triángulo de la Eficiencia" donde la Secretaría de la Presidencia, la Secretaría de Hacienda y la de Patrimonio Nacional se repartían las funciones de planeación, programación, presupuestación y control.⁶⁰

Por su parte, la creación de parques industriales no tuvo como sustento una concepción regional, sino una sectorial surgida a raíz de la concentración industrial. Si bien, la desconcentración o reubicación de empresas favoreció el desarrollo de ciudades medias importantes, su impacto fue muy localizado y de limitadas percusiones dado lo estrecho del ámbito geográfico en que incidió.

En suma, el elemento que homogeiniza todo el periodo 1946-1970, es la constante contradicción entre los objetivos del proyecto económico nacional y el supuesto equilibrio que pretendió alcanzarse con los programas dirigidos a las regiones y a los estados, que de ninguna forma constituyeron una política regional cabalmente articulada. No obstante, que la pugna eficiencia-equidad entre regiones se resolvió favorablemente hacia la primera, son los años en que ya se plantea, aunque débil e inconsistentemente, sobre todo en los primeros años del período una atención especial hacia lo regional.

EL RESURGIMIENTO DE LA POLITICA REGIONAL
(1970 - 1986)

Con Luis Echeverría se señala que el modelo de sustitución de importaciones que había tenido nuestra economía como base central para su crecimiento había dado lo que tenía que dar, y era tiempo de entrar al desarrollo compartido. Dentro del nuevo esquema se critica que anteriormente se creyera que las desigualdades desaparecían con el solo incremento de la producción. Se argumentaba que esto nos había conducido a la concentración de la riqueza, a prolongar la dependencia y a una incapacidad para resolver las demandas locales.⁶¹

De ahí que se plantee un cambio en el patrón de crecimiento que sectorialmente consistió en dar mayor atención al campo, cambiar el modelo de sustitución de importaciones y dar impulso a sectores de industria básica y empresas medianas y pequeñas.

A la par de estos problemas se presentan los de las desigualdades regionales. Así, se parte de la existencia de una desigual repartición de actividades productivas, sobre todo, una excesiva concentración en el Valle de México. Ciertamente los problemas del "centralismo nocivo" y de los desequilibrios regionales no son nuevos en nuestro país, ya que desde la presidencia de Avila Camacho todos los gobiernos trataron de atenuar tales tendencias. Sin embargo, como afirma Fernando Silva, la historia de este cambio comienza en los años setenta,⁶² quizá con la única salvedad de las Cuencas

Hidrológicas creadas por Alemán.

De tal forma, tras múltiples e inconexos intentos de atender las regiones, a partir de 1970 hay una intervención estatal más clara dirigida al logro del desarrollo regional equilibrado. En esta primera etapa, que abarca el sexenio echeverrista, se procuró impulsar el desarrollo de regiones especiales (el Istmo de Tehuantepec y Baja California)⁶³ y por otra parte crear condiciones para estimular la descentralización. Estos últimos programas realizados entre 1971 y 1972, incentivaron la inversión en zonas preferenciales a través, entre otros, de los siguientes programas: el programa de conjuntos, parques industriales y centros comerciales, los fondos revolventes para estudios de preinversión en zonas de bajo desarrollo industrial y las primeras medidas desconcentradoras y de delegación de funciones derivadas de las reformas a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.⁶⁴

En este momento se concibe al desarrollo regional como una tarea que incumbe al estado federal por tener la responsabilidad de conducir la vida económica del país. Los gastos del Estado se definen como fundamentales para determinar el ritmo y la orientación de la actividad económica y constituyen además, el más poderoso elemento de redistribución del ingreso entre los sectores y las regiones del país. Entre ellos, la inversión pública es indiscutiblemente, el factor esencial para el desarrollo.

En este mismo período, bajo el esquema del desarrollo compartido, se impulsaron programas de contenido social con carácter intersectorial y aplicadas a micro-regiones, como el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER) cuyo objetivo era crear

empleos para arraigar al campesino en su lugar de origen y el Plan Nacional de Centros de Población Ejidal dirigidos a dotar de servicios a los nuevos centros de población derivados del reparto agrario.⁶⁵

En el lado institucional se creó en 1971 como resultado de la necesidad de instrumentar un plan que organizara las actividades de las dependencias federales que laboraban en el estado de Yucatán, el primero Comité Promotor del Desarrollo Económico (Copróde). A raíz de este comité se crearon organismos similares en Oaxaca y Chiapas, para posteriormente instituirlos en el resto de las entidades federativas.⁶⁶ Sobre esta base se elaboraron planes estatales de desarrollo que se propusieron sin mucha eficacia en la práctica, unificar decisiones de inversión, y se delinearon elementos para instituir un sistema de planeación del desarrollo regional. Asimismo, por decreto presidencial publicado el 28 de enero de 1975 se creó la Comisión Nacional de Desarrollo Regional como organismo de Coordinación de las instituciones del sector público federal con participación en la materia, y se otorgó a la Dirección General de Desarrollo Regional de la Secretaría de la Presidencia, las funciones del secretariado técnico de la propia Comisión. Cabe señalar que de acuerdo a la Ley de Secretarías de Departamentos de Estado de 1958 a la Secretaría de la Presidencia le competía "proyectar el fomento y desarrollo de las regiones y localidades que le señale el Presidente para el mayor provecho general".⁶⁷ Sin embargo, la Comisión de Desarrollo Regional desaparece por decreto presidencial el 28 de junio de 1976 al crearse una Comisión idéntica a no ser porque incorpora el elemento de lo urbano.⁶⁸ A su vez la Dirección General de Desarrollo Regional y Urbano de la Secretaría de la Presidencia adopta de acuerdo al Ma-

anual de Organización del Gobierno Federal de 1976, las siguientes funciones: 1) Fungir como Secretariado técnico de la Comisión Nacional y del Coprade; 2) Administrar los recursos humanos, materiales y financieros de los Coprade; 3) Coordinar las propuestas de los programas de corto, mediano y largo plazo para el desarrollo de los estados que elaboran los Coprade, así como, la propuesta anual de inversión; 4) Proponer la distribución más adecuada de la Inversión Pública Federal a nivel regional en colaboración con la Dirección General Coordinadora de la Programación Económica y Social y la Dirección General de Inversiones Públicas; 5) Ayudar a los estados y municipios en la elaboración de sus Programas de Desarrollo Urbano y 6) Proponer al Titular del ramo la conveniencia de celebrar convenios sobre acciones e inversiones en materia de desarrollo regional o urbano con los estados y municipios y sugerir las bases conforme a las cuales pudieran celebrarse.

Así, a finales del sexenio echeverrista la estructura administrativa federal ya contemplaba una Dirección General dentro de la Secretaría de la Presidencia, que entre otras funciones, le competía la planeación del desarrollo regional. Había otras secretarías como la de obras públicas que en el desarrollo de sus actividades requerían coordinarse estrechamente con las entidades federativas. Sin embargo, las atribuciones de la Dirección General de Desarrollo Regional y Urbano fueron la base de las funciones que con la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto se asignaron a la Dirección General de Promoción y Operación Regional en 1977.⁶⁹ Con ello comenzaba a integrarse un marco administrativo de referencia que guiaría las acciones cotidianas de la administración pública en el sentido de promover el desarrollo de las entidades federativas.

En los primeros cuatro años del sexenio de López Portillo, el discurso presidencial propone dar por terminado el patrón de crecimiento seguido desde los años cuarenta. La industrialización debe ir más allá de la sustitución de importaciones, debe transformarse la composición del sector hacia actividades estratégicas más dinámicas y productivas, como el petróleo, el acero, la química, la petroquímica, los fertilizantes y la electricidad. De ellos, el petróleo aparece como el eje del desarrollo que permitirá la autonomía financiera y el desarrollo industrial.⁷⁰

Con objeto de realizar tales cambios se tienen que adecuar los aparatos estatales: reforma política, administrativa, fiscal, económica y social. El instrumento que asegure la correspondencia de objetivos y acciones es la planeación y la programación.

En esta estrategia la dimensión territorial aparece no sólo como algo importante, sino integrado en términos globales. Se parte de una caracterización: el crecimiento explosivo y desordenado de algunas ciudades han acentuado las disparidades regionales económicas y sociales, y radicalizado las dos expresiones extremas de la problemática actual: concentración y dispersión.⁷¹

En esta segunda etapa, del período iniciado en 1970 a partir del cual los estudiosos afirman que la problemática regional se hace presente en el discurso oficial, se mantuvieron algunas instituciones políticas y ciertos programas que sustentaban el naciente sistema de planeación regional, pero hubo énfasis en lo urbano. El desarrollo regional pasó a segundo plano, cobró auge la planeación de los asentamientos humanos, y se creó una infraestructura jurídica y administrativa para la planeación urbana. Con ella se pretendía

impulsar las ciudades medias, las fronterizas, las de interés turístico y en general, los polos de desarrollo para con ello revertir las tendencias de concentración demográfica y económica.⁷²

Un aspecto muy importante es que todo este intento de racionalizar la administración pública favoreció el aspecto sectorial en detrimento del regional. Sin embargo, en el primer informe de gobierno de López Portillo se señala que: "dentro del marco de la Reforma Administrativa se había firmado con cada estado de la República un Convenio Unico de Coordinación".⁷³ Con ello se lograría fortalecer la capacidad de gestión y realización de obras públicas de los gobiernos estatales, sobre todo en los renglones donde el conocimiento, la habilidad y sensibilidad no son solamente superiores, sino indispensables para un mejor ejercicio del gasto. Así, se reconocía la necesidad de fortalecer la capacidad de ejercicio en obras públicas de las entidades y con ello hacer más eficiente el gasto público. Este nuevo instrumento del gobierno federal que surge como un intento de coordinar inversiones para evitar duplicidades e ineficiencias del gasto, vendría a constituirse con el tiempo, en el elemento clave de la política regional de la federación. Sobre las características y evolución del Convenio hablaremos en capítulos posteriores.

El planteamiento que se hacía en torno a la desconcentración y descentralización de la administración pública federal parecía acertado: "No solo se trata de trasladar a provincia actos que se realizan en la capital, sino de transferirles poder, al desconcentrar la ejecución y el manejo de los recursos económicos".⁷⁴ En suma, se adoptaba el principio de la teoría de las relaciones financieras intergubernamentales: "No se pueden adjudicar nuevos compromisos [a

los estados] , si no se desconcentran los recursos suficientes para cumplirlos. A la redistribución de responsabilidades públicas ha de corresponder una redistribución de los medios para asumirlas".⁷⁵

En 1981, los antiguos Coprodes, que dependían de la Federación y tenían el estatuto de organismos públicos dotados de personalidad y patrimonio propio, se transformaron en Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados (Coplade), con una concepción diferente fijada en el Plan Global de Desarrollo que reconoce formalmente la competencia de los estados para planear su desarrollo.⁷⁶ Estos nuevos comités solo se vincularían a la Federación de manera coordinada a través de la recién creada Secretaría de Programación y Presupuesto, en términos operativos a través de la Coordinación de Delegaciones y en términos programáticos y metodológicos mediante la Dirección General de Programación Regional. En adelante, las legislaturas locales crearían los Coplade que decidirían las prioridades de inversión junto con la Federación, los municipios y los sectores social y privado.⁷⁷

Como señalamos anteriormente, hasta diciembre de 1976 fecha en que se expide la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las funciones de la planeación regional correspondían a la Secretaría de la Presidencia y dentro de ésta a la Dirección General de Desarrollo Regional y Urbano. A partir de entonces, tales funciones se confieren a la Secretaría de Programación y Presupuesto. En el primer Reglamento Interno de SPP se señala que a la Dirección General de Programación le corresponde: "III. Elaborar normas y metodología para las tareas de programación regional" (art. 15 del R.I. publicado en el D.O. del 23 de marzo de 1977). Sin embargo

go, el grueso de las actividades relacionadas con las entidades federativas se depositan en la Dirección General de Programación y Operación Regional, así sus principales atribuciones eran: 1) Coordinar las acciones con las entidades federativas en lo que compete a la Secretaría; 2) Coordinar la operación de los Coprode; 3) Formular y actualizar los Convenios Unicos de Coordinación; 4) Coordinar el PIDER y 5) Resolver sobre los apoyos presupuestales a estados y municipios (art. 16 del citado reglamento). Si se comparan las funciones de esta Dirección General con las que tenía las de Desarrollo Regional de la Secretaría de la Presidencia, se observa que prácticamente fue un traslado completo de la citada Dirección a la nueva Secretaría.

A fines del sexenio de López Portillo la organización administrativa de SPP en lo referente a la cuestión regional había variado considerablemente. Así, dentro de la Subsecretaría de Programación se creó la Dirección General de Programación Regional que tomó una parte de las atribuciones de la anterior Dir. Gral. de Programación y Operación Regional. Las funciones que le correspondían eran: 1) Analizar el desarrollo regional; 2) Proponer normatividad para la elaboración de planes y programas estatales y regionales; 3) Definir criterios de desarrollo regional a considerarse en la formulación de planes nacionales y regionales e 4) Introducir la perspectiva regional en la asignación del gasto público federal.⁷⁸

La otra parte de las funciones se le confirieron a la Coordinación General de Delegaciones que dependía directamente del Secretario del ramo. Orgánicamente la Coordinación se componía de tres Direcciones Generales: la de Fomento al Desarrollo Estatal, la de Desarrollo Rural Integral y la de Control Operativo de Delegaciones.

De ellas, la primera concentraba las atribuciones más importantes para el desarrollo estatal: 1)Apoyar al Coplade; 2)diseñar y operar los mecanismos de planeación, programación y presupuestación regional; 3)Coordinar, operar y seguir las acciones del Convenio Unico de Coordinación; 4)Promover ante las autoridades competentes el ejercicio oportuno del gasto público canalizado a los estados y 5)Promover y participar en el estudio y en los dictámenes relativos a la asignación de los apoyos presupuestales a estados y municipios.⁷⁹

Por su parte, las dos Direcciones restantes se encargaban respectivamente de apoyar e instrumentar las acciones de desarrollo rural, y de proponer las acciones de desconcentración de la Secretaría y el mejoramiento operativo de las Delegaciones.

Ahora bien, es importante reseñar como el gobierno federal va ordenando sus estructuras administrativas con la finalidad de incorporar permanentemente la problemática regional dentro de su agenda de políticas gubernamentales, ya que con ello el esfuerzo de política regional por primera vez cuenta con un marco institucional-administrativo que norma y orienta los esfuerzos de la Federación para apoyar a los estados.

Con la experiencia de los últimos dos sexenios en torno a la problemática de la organización del territorio y la corrección de sus desequilibrios, se planteó a principios del régimen de Miguel De la Madrid, la necesidad de vincular la planeación global con la regional y hacer que las inversiones sectoriales respondieran a metas específicas del desarrollo regional. No se trataba con ello de descartar las grandes inversiones en especial en proyectos de infraestructura que desencadenarían efectos multiplicadores, pero

ésf de hacer a éstas más selectivas para disponer de recursos en otras áreas de mayor urgencia y rentabilidad, o para vincular en forma menos traumática los grandes proyectos sectoriales con las regiones.⁸⁰ De tal forma, en una época de franca crisis se pretende no sólo hacer más eficiente la asignación de recursos sino aún más implementar todo un programa de desarrollo regional. Bajo esta situación de franca austeridad, donde desde un principio se planteó la necesidad de sanear las finanzas públicas y darle a la política de gasto público un carácter más selectivo, las alternativas que se presentan para proseguir con el esfuerzo de desarrollo regional son poco halagadoras.

Ya en su campaña política MMH, había integrado un tomo que reunía los distintos esfuerzos de planeación estatales y federales, realizadas hasta entonces.⁸¹ Fue a partir de esas propuestas que se concibió la creación de Sistemas Estatales de Planeación, sustentados en el ejercicio de la soberanía de las distintas entidades federativas. La Ley de Planeación de 1983 es de carácter federal y no norma a los estados, pero sí asegura que la planeación nacional considere las propuestas estatales, además, precisa la figura de la coordinación entre distintos órdenes lo que involucra una planeación de las entidades federativas.⁸²

El discurso oficial señala que la crisis de 1982 crea condiciones diferentes para los programas regionales de desarrollo. De acuerdo con esta concepción, no era posible mantener los grandes esquemas de programación descentralizada que permita a estados y municipios una creciente participación en la definición de sus prioridades y en la concentración de las acciones.⁸³

En el Plan Nacional de Desarrollo la política regional se concibe integrada por tres líneas de acción: el desarrollo estatal integral, la integración regional y la desconcentración de la zona metropolitana de la Cd. de México. Estas tres acciones se ven fortalecidas por lo que es la esencia de la política regional en el sexenio actual: la descentralización política, económica, social y cultural del país. Así, con el fin de reordenar la economía nacional se busca equilibrar la asignación regional del gasto y programar su impacto. 84

De tal forma al plantearse en 1982 la descentralización de la vida nacional como uno de los objetivos básicos del gobierno federal, presumiblemente se contaba ya con una experiencia en el plano regional, suficiente para montar un programa más eficaz. Como apoyo a estas acciones eran necesarias nuevas estrategias y cambios institucionales, que a pesar de la crisis, permitieron avanzar en los objetivos de la descentralización.

A nivel de estructuras administrativas federales el 25 de enero de 1983, la nueva administración introduce algunos cambios en la organización de la SPP. El más importante es que se crea una subsecretaría de Desarrollo Regional que será la encargada de proponer las políticas a seguir en la materia. Así, el impulso que se dio al principio de la descentralización de la vida nacional y a la inclusión de un capítulo sobre política regional en el Plan Nacional de Desarrollo se vio corroborado con la creación de una subsecretaría especialmente encargada de ver por las regiones. Las Direcciones Generales encargadas de cumplir con sus funciones más importantes fueron la de Delegaciones, la de Programación y Presupuesto

Regional y la de Política de Descentralización para el Desarrollo Regional.⁸⁵

La Dirección General de Delegaciones dejó de depender directamente del Secretario para ubicarse bajo la jerarquía de la citada subsecretaría. Por lo demás, sus funciones se concentraron sobre el apoyo que debía brindar al proceso de planeación en los estados, así como, la de proponer acciones de desconcentración de la Secretaría y las relativas a normar el funcionamiento de las Delegaciones.⁸⁶

Por su parte, la de Programación y Presupuesto Regional se encargaba de proponer los mecanismos de coordinación entre la Federación y los Estados para el desarrollo integral del país. Así, le correspondía elaborar y formalizar los ahora Convenios Unicos de Desarrollo, apoyar la integración de los programas y presupuestos convenidos y vigilar que los recursos se asignaran convenientemente. Por otra parte, también le correspondía proponer y vigilar que se respetara la normatividad expedida para la programación y presupuestación regional. De tal manera, esta Dirección se encargaría de lo que ahora llamamos la fase de instrumentación del proceso de planeación, mezclado con ciertas atribuciones de control de recursos y de normas.⁸⁷

Finalmente, a la Dirección General de Política de Descentralización para el Desarrollo Regional le correspondía formular diagnósticos socioeconómicos que servirían para definir las prioridades del desarrollo regional que en este sexenio son la de la descentralización. Así, también tenía la obligación de realizar el seguimiento de la descentralización y la de proponer políticas para la desconcentración de la Zona Metropolitana de la Cd. de México.⁸⁸ Sus funciones eran las de darle contenido a la política de desarrollo regional vin

culándola a los problemas de la descentralización.

Este esquema de organización vino a romperse en abril de 1986, cuando en el marco de la austeridad y el recorte presupuestal, se decidió fusionar la Subsecretaría de Desarrollo Regional con la de Programación y Presupuesto de Desarrollo Social y Rural. Las transformaciones fueron más aparentes que reales ya que la nueva Subsecretaría de Programación y Presupuesto de Desarrollo Social y Regional adoptó a las tres mencionadas Direcciones Generales.⁸⁹

De hecho, la única transformación importante fue la separación sufrida por el proceso de elaboración, formalización, programación, presupuestación y control del Convenio Unico de Desarrollo. Hasta antes de la reforma de 1986, la totalidad de las responsabilidades recaía en la Dirección General de Programación y Presupuesto Regional, sin embargo, ahora éstas se han fraccionado al darle intervención en la elaboración y formalización a la Dirección General de Política de Descentralización, lo cual ha traído cierta ruptura en un proceso donde los que lo elaboran no saben de asignaciones presupuestales, y éstos últimos asignan sobre lo que en principio ya está definido. De tal forma, el buen funcionamiento del proceso queda a expensas de una adecuada coordinación que impida la aparición de frustraciones burocráticas donde los que integran las acciones no las vean cabalmente cumplidas.⁹⁰

En el plano institucional y operativo, la nueva planeación regional inscrita en el propósito descentralizador, suponía desde un principio: a) fortalecer la participación de los gobiernos estatales y de los municipios en la planeación, programación y ejecución, en su desarrollo interno y en el de la región en que se encuentran. Es

decir, ampliar su capacidad de influencia directa en el desarrollo de sus sectores productivos, en el ordenamiento urbano y en la promoción del bienestar en su estado y región; b) fortalecer los mecanismos de coordinación y concertación que habían probado ser eficaces para romper inercias y feudos burocráticos federales y estatales. Sería indispensable establecer procedimientos que introdujeran mayor agilidad en el flujo de recursos sin afectar la calidad de los proyectos y dando más seguridad sobre su uso y su destino; y c) promover la participación social en las tareas del desarrollo regional, con el fin de dar legitimidad al proceso.⁹¹

Con base en estos principios se cambió la denominación de los Convenios Unicos de Coordinación (CUC) por Convenios Unicos de Desarrollo (CUD), la idea subyacente a esta transformación, además del tradicional rebautizamiento sexenal de los proyectos que logran sobrevivir, fue la de incorporar compromisos que van más allá de la mera coordinación, y que pretenden dar los elementos necesarios para que el estado dirija su desarrollo.⁹²

Así por ejemplo, se convino introducir en el Convenio el compromiso de establecer Sistemas Estatales de Planeación que a semejanza del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) requerían, en este caso, una serie de adecuaciones jurídico administrativas: reformas constitucionales, reforma a las leyes orgánicas de las administraciones públicas estatales, creación de leyes estatales de planeación y establecimiento, con la participación del Coplade, de sistemas estatales encargados de realizar las distintas fases de la planeación.

Posteriormente, ya con las leyes de planeación y con el impulso

dado a los Coplades (creación de López Portillo, pero surgida de la Secretaría de Programación y Presupuesto que entonces dirigía Miguel de la Madrid) se procedió a la formulación de los planes estatales de desarrollo, que se sustentaban en las opiniones provenientes de los legitimadores foros de consulta popular realizados en cada entidad.

Todo este proceso de implementación de un sistema estatal de planeación tuvo como segundo paso, la obligación de ejecutar los planes que se habían creado. Para ello se elaboraron los Programas Operativos Anuales (POA) --que incluyen las inversiones a realizar en cada entidad-- y se dio paso al intento de coordinar las inversiones federales de alcance estatal a través de los Coplades. Esta fase del proceso de planeación, al igual que la de control y evaluación no ha podido desarrollarse cabalmente tanto por ineficiencias en la coordinación de los Coplades, como por resistencias burocráticas que impiden cumplir con los compromisos contraídos con los estados.⁹³

Así, en la elaboración de los POA aún existe una predominante intervención federal. El propósito de introducir un mecanismo formal para que los estados conozcan y participen en la decisión de los recursos que las dependencias federales ejercerán en sus territorios es todavía una ilusión; los mecanismos informales continúan supliéndolos. Asimismo, si a nivel federal la evaluación de la planeación se limita a publicar los Informes de Ejecución del PND, a nivel estatal es aún más difícil encontrar que se haya elaborado un documento de este tipo.

Como se puede apreciar, a nivel de discursos y programas la actual administración ha implementado un esfuerzo más ordenado por dotar a los estados con los instrumentos, que desde la perspectiva fe-

deral, se requieren para que tengan una participación importante en decidir los caminos de su desarrollo, pero respetando las directrices nacionales.

Sin embargo, para los estados al igual que para la Federación aún no son muy claros los resultados de todos estos cambios. De hecho todo el proceso de planeación estatal ha funcionado bien hasta la etapa de formulación, los resultados así lo indican: todos los estados cuentan con una ley de planeación, con un plan de gobierno o de desarrollo y han iniciado la operación de los sistemas estatales de planeación.⁹⁴ No obstante, las fases subsecuentes han encontrado un camino no libre de obstáculos. Sobre estos problemas volveremos a hablar más adelante.

De acuerdo a los criterios que definen la existencia de una política regional, nos encontramos con que en el proyecto del actual sexenio se perfeccionan algunos de los rasgos, pero quedan sin definirse otros de vital importancia. En primer lugar, el objetivo que se persigue es la descentralización, para ello se fijan tres acciones que articulan tal propósito: 1) Desarrollo Estatal Integral; 2) Fortalecimiento Municipal y 3) Reordenación de la actividad económica en el territorio nacional. Todas estas acciones, de una u otra forma afectan a la totalidad de las regiones del país, se cumple con el criterio de que la cobertura de la política sea nacional. Asimismo, se puede señalar que el gran objetivo que persigue el gobierno federal es claro descentralizar, valiéndose para ello de acciones complementarias arriba señaladas.

Por otra parte, es indudable que este proyecto de desarrollo cuenta con una profusa cantidad de instrumentos operativos y mar-

cos de referencia que guien y ordenen el esfuerzo regional. De tal forma, a nivel de estructuras administrativas, la Secretaría de Programación y Presupuesto tiene ahora tres Direcciones Generales encargadas de ver la cuestión regional de la planeación, programación de inversiones, convenios de desarrollo y acciones de descentralización. Asimismo, se han elaborado una serie de apoyos normativos que racionalizan la asignación presupuestal desde el punto de vista en cuestión: la creación del ramo XXVI dentro del Presupuesto de Egresos Federal⁹⁵, la elaboración de los Manuales de Operación de los Programas de Desarrollo Regional, el perfeccionamiento programático del Convenio Unico de Desarrollo y la introducción del proceso de planeación en el funcionamiento de las administraciones públicas estatales.

La viabilidad ~~administrativa~~ del programa no presenta una situación favorable ya que hay trabas burocráticas para adoptar criterios regionales en la asignación de la inversión pública federal, o bien, por la insuficiente participación de funcionarios federales y estatales en las actividades de planeación en los estados. Esto sobre todo, porque no existe voluntad política para dar verdadero impulso a la adopción tanto de los mecanismos que racionalizan la organización de las administraciones estatales, ni para asignar montos mayores de recursos financieros a estos menesteres. Asimismo, la viabilidad económica está en entredicho a la luz de la crisis económica que enfrenta el país. Ante la precariedad de las finanzas públicas nacionales cada vez hay que aplicar criterios más selectivos para la distribución del gasto, y es ahí donde lo regional puede nuevamente resultar "sacrificado".

Además, aún cuando existe un apartado dentro del Plan Nacional

de Desarrollo referido al Desarrollo Regional, éste no es suficiente para que formalmente se pueda decir que exista aquella. Haría falta la integración, a semejanza de los programas sectoriales, de un programa de desarrollo regional donde quedarán perfectamente claros los objetivos y los alcances del esfuerzo emprendido.

Finalmente, en cuanto a la amplitud de los alcances que ahora se le fijan, cabe destacar, que la perspectiva empleada es más integral ya que incorpora las necesidades que plantean los propios estados. Así, la política regional aún cuando enfatiza en la descentralización, introduce previsiones que tienen una visión global de lo que los estados requieren para desarrollarse normalmente. Es importante no olvidar, que a principio del sexenio se presentó una iniciativa importante para fortalecer "de raíz" el desarrollo estatal,⁹⁶ sin embargo, como veremos más adelante, el citado proyecto de delimitar competencias fiscales no salvó el obstáculo que significa la SHCP.

El papel que al Convenio Unico de Desarrollo corresponde en el proyecto es de orden instrumental. A través de él se pretende llevar a cabo la mayoría de las relaciones Federación- Estados, es decir, en su marco se pretenden realizar las acciones de descentralización de funciones y recursos hacia los estados. De igual forma, mediante ellos se trata de fortalecer la capacidad administrativa de las entidades a través de la transferencia de inversiones y programas de obras públicas que a éstas compete realizar. En fin, dado que el CUD es un aglutinador y ordenador de las acciones de coordinación intergubernamental, con ellos la política regional gana instrumentos operativos, en definición de propósitos, y probablemente sea una alternativa para aumentar esa viabilidad económica que ahora pa

rece difícil de lograr.

A manera de conclusiones generales del capítulo I, diremos que el planteamiento parte de que históricamente, no ha sido siempre necesario tener definida una política regional tendiente a atender las necesidades locales y a corregir los desequilibrios entre ellas. La centralización fue funcional hasta el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, pero esto no justifica la imprevisión de los gobiernos del período para haber intentado corregir mientras se crecía, los efectos perversos de tal crecimiento ya que se privilegió en todo momento el principio de la eficiencia. Los programas implementados en este período carecieron sobre todo de continuidad y de una perspectiva auténticamente nacional, así como de mayor voluntad política para comprometerse verdaderamente con disminuir las inequidades entre las regiones.

Es en los años setenta y ochenta cuando los efectos perversos de la concentración se agudizan y se proyectan resultados catastróficos de seguir tal tendencia. Sin embargo, más que esos avisos y lo exagerados que puedan resultar, se comienza a manifestar que la centralización ya no es funcional o conveniente para el desarrollo del país. Es decir, para el gobierno federal ya no resulta racional proseguir con un esfuerzo concentrador (de recursos, de funciones, de poder) que en su momento fue necesario, pero que ahora contribuye a aletargar las respuestas a las demandas nacionales y locales. El gobierno central, por la modernización del país, ya no puede atender la mayoría de los problemas del país, debe depurar las áreas de su intervención en beneficio de toda la función pública.

Así hemos visto como los gobiernos desde los años setenta, han carecido de una política regional bien definida para atacar los desequilibrios entre regiones que, desde entonces, se manifestaron como problemas de primer orden. Además, a la par de la disfuncionalidad de la concentración, los estados han desarrollado una mayor capacidad de administrar para el desarrollo de sus entidades. En el actual sexenio se incorporó dentro de los planteamientos regionales, el desarrollo estatal integral. La política regional definida centralmente debe seguir existiendo para decidir qué regiones son prioritarias en el contexto del desarrollo nacional. Lo que no se puede permitir es que los estados dependan para su desarrollo preponderantemente de estos programas regionales. Hay que darles la capacidad de que cada uno tenga la posibilidad real de inducir el desarrollo en su entidad. La concepción de lo que se pretende es clara, la dificultad estriba en que son muchos y muy fuertes los obstáculos y las modificaciones que hay que realizar. No solo hay que cambiar las relaciones centro-regiones sino la asignación entre los mismos estados.

A la luz de los resultados económicos de los últimos dos sexenios resulta difícil extraer alguna conclusión en torno a que se haya privilegiado a la eficiencia o a la equidad. En algún momento del sexenio pasado nos preparamos para "administrar la abundancia" y crecimos desordenadamente y con resultados traumáticos para ciertas regiones,⁹⁷ ciertamente ante la ilusión de una riqueza que fue efímera la Federación gastó e invirtió desmedidamente, pero los gobiernos estatales se beneficiaron desigual y marginalmente. Solo en este momento hay claridad en que se optó por crecer desmesuradamente ya que a partir de la crisis de 1982 la actividad económica

no se ha incrementado substancial y consistentemente. Así por ejemplo el crecimiento del producto interno bruto durante el actual sexenio ha sido casi nulo. De tal forma, en estos años de crisis ha podido más que cualquiera de los dos principios, porque tampoco podemos asegurar que en lo que va de la década del ochenta las desigualdades hayan disminuido. Por el contrario, si acaso esto se ha logrado, es porque ahora todos los estados son relativamente más pobres que a principios de la década. Lo anterior a pesar de que ha sido en estos años que los estados han tenido a nivel de programas e instrumentos una atención más cuidadosa y especializada.

Por último, cabe especular un poco en torno a lo que pudieramos esperar de un nuevo esfuerzo de política regional, así habría que pensar en lo que sería ideal dentro de lo posible.

En primer lugar, debe existir continuidad en los propósitos. Si algo se ha podido observar es que las concepciones para desarrollar lo regional han ido de lo macro-conceptual, por ejemplo, Cuencas Hidrológicas; a lo micro-regional, por ejemplo, el PIDER. Lo más importante de todo esto, es que ha habido períodos gubernamentales como los de López Mateos o Díaz Ordaz donde la atención a las regiones prácticamente desapareció. Así, dada la magnitud y la persistencia de los problemas que pretenden erradicarse se necesita continuidad en la voluntad política para atender las regiones. Es aquí, que, ante la escasez de recursos que la Federación experimenta en todos sus ramos de gasto, deben plantearse las alternativas que permiten proseguir con el esfuerzo de fortalecimiento regional.

En segundo lugar, dado que históricamente en nuestro país la política regional o la ayuda que la Federación ha prestado a los esta-

dos se ha caracterizado por contrarrestar las desigualdades y con ello fortalecer el pacto federal, se deben adoptar medidas que efectivamente atiendan tal requerimiento. Hay que aclarar que una situación es que oficialmente se haya adoptado tal principio y otra que efectivamente se haya cumplido. Así, hay que introducir una visión global en la asignación de todo tipo de instrumentos de política regional que pueda emplear la Federación: crediticios, financieros, fiscales e inversión pública. Con la adopción de una visión integral de este tipo se introduciría racionalidad en la distribución de recursos al considerarse mecanismos compensadores entre unos y otros, --así por ejemplo el CUD podría compensar las desigualdades que se generan con la repartición de las participaciones fiscales-- todo con el propósito de darle justicia y equidad a la distribución.

Por último, habría que enfatizar que los gobiernos estatales son las entidades idóneas para desarrollar sus regiones. En la medida, que cada estado cuente con la capacidad económica suficiente para promover por sí mismo las actividades productivas que considera más relevantes, estaremos en el camino de un incremento general en el bienestar de las regiones, de un uso más racional de los recursos públicos. Lo anterior, se puede lograr por diversos caminos que tienen mayor o menor viabilidad de acuerdo a los factores económicos, políticos y administrativos. Así podría ser entregándoles más recursos fiscales por la vía de las participaciones, o por la vía de la redistribución de fuentes tributarias, problema sobre el que volveremos en el capítulo siguiente. O bien, dándoles mayor control sobre las inversiones públicas que se realizan en cada entidad federativa, lo cual pudiera ser a través de una coordinación general de inversiones, o fortaleciendo el Convenio Unico de Desarrollo, cuestión que abordare

mos en los subsecuentes capítulos.

En suma, el objetivo de este capítulo ha sido presentar la concepción que tenemos de la evolución histórica experimentada por los programas federales dirigidos al desarrollo regional. Con ello estaremos en mejor posición para proponer alguna solución que favorezca el camino del desarrollo estatal.

N O T A S :

1

Luis Unikel: "Políticas de desarrollo regional en México" en Demografía y Economía [México] Vol. IX. No. 26. 1975 pag. 152.

2

La versión más completa de la historia oficial de la planeación es Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP): Antología de la Planeación en México 1917-1985. (México, FCE, 1985) 17 Volúmenes.

3

SPP op. cit. Volumen 1, pag. 17

4

Lorenzo Meyer: "El primer tramo del camino" en El Colegio de México: Historia General de México Vol. 2 (México, El Colegio de México, 1976) pp. 1185-1204.

5

Ibidem

6

Jorge Flores Solano: "El desarrollo económico de México y las finanzas locales" [Tesis Licenciatura] (México, IPN, 1976) pag. 265.

7

Ibid. pp. 265-266

8

Ibid. pag. 267

9

Enrique Krauze: Historia de la Revolución Mexicana 1924-1928. La Reconstrucción Económica Vol. 10 (México, El Colegio de México, 1981) pp. 7-27

10

Véase por ejemplo: Leopoldo Solís: La realidad económica mexicana retrovisión y perspectivas (México, Siglo XXI, 1983) pp.85-86; Lorenzo Meyer: "El primer tramo... op cit pp. 1185-1204; o Enrique Krauze op. cit pp. 7-27.

11

SPP op. cit. Volumen 1 pag. 19

12

Ibid. pp. 22-24

13

Luis González: Historia de la Revolución Mexicana 1934-1990. Los artífices del Cardenismo. Vol. 14 (México, El Colegio de México, 1981) pp. 172-176.

14

Leopoldo Solís: Planes de desarrollo económico y social de México. (México, SepSetentas, 1975) pp. 106-120.

15

Luis González: Historia de la Revolución Mexicana 1934-1940. Los días del Presidente Cárdenas. Vol 15 (México, El Colegio de México, 1981) pp. 317-326

16

Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Dirección General de Carreteras en Cooperación: "Nota sobre la naturaleza jurídica de las Juntas Locales de Caminos y la relación con sus trabajadores" s.p.i. s.p.

17

Ibidem.

18

Jorge Flores S. op. cit. pp. 265-268

19

Las JLC son organismos descentralizados de los gobiernos estatales con personalidad jurídica y patrimonio propio. Al constituirse el Fondo Cooperativo los recursos que se le destinan salen tanto de la bolsa federal como estatal. A partir de 1986 se empezaron a firmar Acuerdos de Coordinación en el Marco del Convenio Único de Desarrollo para transferir a los estados los programas de las JLC que venía realizando la SCT. Asimismo, se le da un carácter totalmente estatal, al transferírsele todos los derechos sobre la maquinaria y equipo federal que pertenecía a la Federación dentro del Fondo Cooperativo.

- 20 Lorenzo Meyer: "Un tema añejo siempre actual: el centro y las regiones en la historia mexicana" en Blanca Torres comp.: Descentralización y Democracia en México (México, El Colegio de México, 1986) pag. 29-31
- 21 Lepoldo Solis: Planes de desarrollo... op. cit. pag. 121-130
- 22 SPP. op. cit. volumen 1 pag. 31
- 23 Ibidem.
- 24 Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC): " Sistema de Organización Financiera Estatal y Municipal. Tomo 1. La Coordinación intergubernamental en materia de gasto: el sistema Nacional de Planeación" [Guadalajara, Jal., INDETEC] fotocopia, s.p.i. s.p.
- 25 SPP op. cit. Vol. 1 pag. 39
- 26 Ibidem.
- 27 Leopoldo: La realidad económica ... op. cit. pag. 169
- 28 C. Reynolds: La economía mexicana: su estructura y crecimiento en el siglo XX. (México, FCE, 1973) Cuadro VII-2 pp. 306-309
- 29 SPP op. cit. Vol. I pag 49
- 30 Este acuerdo se encuentra en SPP op. cit. Vol 2 pp. 845-847

- 31 Ibidem
- 32 David Barkin y Timothy King: Desarrollo Económico Regional (México, Siglo XXI, 1970) pag. 95
- 33 El Acuerdo se cita en SPP op.cit Vol. 2 pag. 846
- 34 Ignacio Pichardo Pagaza: "Las administraciones estatales como instrumentos de desarrollo regional" en Comercio Exterior [México] Vol XXI diciembre 1971 pag 1090.
- 35 SPP op. cit. Vol. 1 pag. 50
- 36 Ignacio Pichardo art. cit. pag 1091
- 37 David Barkin op. cit. pag 108
- 38 Ignacio Pichardo art. cit. pag 108
- 39 Mario R. Beteta: Tres años de política hacendaria: 1947, 1948 y 1949, perspectiva y acción (México, SHCP, 1951) pag. 50
- 40 Ibid. pp 80-82
- 41 México, Nacional Financiera. Comisión Lerma -Chapala-Santiago: Plan Lerma [Guadalajara, Jal., Nat. Financiera, 1964] pag. 2
- 42 Miguel S. Wionczek: "Antecedentes e instrumentos de planeación" en México. UNAM. Escuela Nacional de Economía: Bases para la Planeación Económica y Social de México. (México, Siglo XXI, 1965) pag. 33

- 3
SPP op.cit. Vol1 pp. 43-47
- 44
Miguel S.Wionczek art. cit. pp. 33-42
- 45
Ibidem. Además consúltese Alfredo Cuevas: "La transformación de las estructuras administrativas encargadas del manejo del gasto público federal 1946-1976" [Tesis Licenciatura] (México, El Colegio de México, 1987) pp. 34-42
- 46
Miguel S. Wionczek art. cit. pag. 35
- 47
SPP op. cit. vol 1 pp. 46-47
- 48
Ibidem
- 49
En cuanto a los grupos burocráticos que estuvieron detrás de la creación de SPP véase Alfredo Cuevas: "La Transformación de las estructuras administrativas encargadas del manejo del gasto público federal 1946-1976" op. cit. y para -er la defensa que la SHCP hace del sistema de participaciones véase Acevedo García: "La Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados. El caso de México." [México, El Colegio de México, 1987] Cap. III
- 50
Arturo Guillaumin: Planificación Regional vs. Regiones. (Jalapa, Ver., Cuadernos del ITESES, 1985) Mo.1 pp. 1-5
- 51
SPP op. cit. Vol. 1 pag. 67
- 52
Pedro Pirez: "Modalidades de desarrollo y política regional en México 1960-1980" en Revista Mexicana de Sociología enero-marzo 1983 pag.154

- 53
Ibid. pp.154-155
- 54
Jorge Flores op. cit. pp. 269-271
- 55
SPP op. cit vol.1 pag. 67
- 56
México, Nacional Financiera. Comisión Lerma-Chapala-Santiago. op.cit
pp. 2-10
- 57
SPP op. cit. Vol. 1 pag. 67
- 58
Ignacio Pichardo art. cit. pag 1089
- 59
SPP op. cit. Vol.1 pp. 67-68
- 60
Alejandro Carrillo Castro: La Reforma Administrativa en México. (Méxi
co, Miguel A. Porrua, 1980) Vol. 2 pp. 105-132.
- 61
Pedro Pirez art. cit. pag. 155
- 62
Fernando Silva: "Planeación Regional y descentralización" en Blanca
Torres comp. : Descentralización y Democracia en México (México, El
Colegio de México, 1986) pag. 136
- 63
La Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral del Istmo de
Tehuantepec se creó por Decreto Presidencial el 17 de marzo de 1972
y cinco años después el 11 de marzo de 1977 se publicó el Decreto
para que la Secretaría de Programación y Presupuesto procediera a su
disolución..

- 64
Fernando Silva op. cit. pag 136
- 65
"El Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER) dentro del esquema del Convenio Unico de Desarrollo" en SPP: Memoria de la Primera Reunión Nacional de Funcionarios de los Gobiernos de los Estados y de la Secretaría de Programación y Presupuesto. (México, SPP, 1980) pp. 117-135
- 66
Ignacio Pichardo Pagaza: "El análisis institucional de la administración regional" en ILAD: Administración regional en América Latina (Buenos Aires, Ed. SLAP, 1976) pag. 86
- 67
México. Secretaría de la Presidencia. Manual de Organización del Gobierno Federal 1976 (México, Sra. de la Presidencia, 1976) En la parte que corresponde a los Antecedentes de las funciones de la Secretaría de la Presidencia. pag. 351 y 55
- 68
Ibidem.
- 69
"Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto" Publicado en el D.O. el 23 de marzo de 1977.
- 70
Pedro Pírez art. cit. pag 156
- 71
Iibd. pag. 157
- 72
Fernando Silva op. cit. pp. 136-137
- 73
México, Presidente, 1976-1982 (José López Portillo): "Primer Informe de Gobierno. 1977" (México, TGN, 1977) pp.19-20
- 74
Ibidem.

- 75 Ibidem. Este principio lo sostienen por ejemplo Keneth Davey: Financing Regional Government (Buth, Avon, Jhon Wiley & Sons, 1983) pag. 10-20
- 76 "Decreto que abroga los decretos que crearon y han modificado a los Coprode" publicado en D.O. el 13 de marzo de 1981.
- 77 México. SPP: Lineamientos para la Planeación Estatal (México, SPP, 1984) pp. 54-65
- 78 México. Presidencia de la República: Manual de Organización del Gobierno Federal 1982 (México, Dirección General de Estudios Administrativos, 1982)
- 79 Ibidem.
- 80 Secretaría de Programación y Presupuesto y Secretaría de Educación Pública: 31 experiencias de desarrollo regional (México, SEP, 1985) pag. 11
- 81 Partido Revolucionario Institucional . IEPES: "Segunda Reunión Preparatoria de Consulta Popular para la Planeación Modernización de la Administración Pública". s.p.i. s.p.
- 82 Ley de Planeación en México SPP: Compilación Jurídica. II Planeación del desarrollo (México , SPP, 1984) arts. 33, 34, 35, 36. pp. 31-32
- 83 SPP y SEP: op. cit pp. 11-12
- 84 México. Poder Ejecutivo Federal: Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (México, SPP, 1983) Capítulo 9. Política Regional. pp.391-420
- 85 "Reglamento interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto" publicado en D.O. el 25 de enero de 1983.

- 86 Ibidem.
- 87 Ibidem
- 88 Ibidem
- 89 México. SPP: Manual de Organización General de la Secretaría de Programación y Presupuesto (México, SPP, 1987) pp. 79-80
- 90 Ibid. pp. 86-87
- 91 Fernando Silva op. cit. pag 138
- 92 México. SPP. Convenio Unico de Desarrollo Instrumento de Desarrollo Regional (México, SPP, 1983) pag. 12
- 93 México. SPP: Dirección General de Delegaciones. Dirección de Apoyo a Coplades: "Diagnóstico de la Planeación en las entidades federativas: los Coplade" [México, SPP, 1987] fotocopia.
- 94 Ibidem.
- 95 El ramo XXVI de "Promoción Regional" se creó en 1982 y básicamente de ahí salen los recursos del CUD.
- 96 Estas propuestas se hicieron a raíz del discurso de toma de posesión de Miguel de la Madrid donde señaló que se revisaría el esquema de distribución de competencias entre los tres órdenes de gobierno porque era hora de que los estados y municipios dependieran menos de las participaciones fiscales y más del esfuerzo fiscal propio. Véase: Excélsior 2 de diciembre de 1982. pag. 1

97 Véase por ejemplo: Edilberto Cervantes G. : " Prioridades nacionales e intereses locales: la explotación del petróleo en Tabasco " en Blanca Torres comp. op. cit. pp. 69-90

98 La Tasa media anual de crecimiento del producto interno bruto para el período 1980-1985 fue del 1.6% . Véase México. Nacional Financiera: La economía mexicana en cifras 1986. (México, Nafinsa, 1986) Cuadro 3.13 pág. 95.

CAPITULO II

ALTERNATIVAS PARA EL DESARROLLO ESTATAL.

En nuestro planteamiento resulta importante estudiar la factibilidad de fortalecer la capacidad financiera de los estados mediante la reforma de sus ingresos fiscales. Los cambios que se analizarán responden a los planteamientos que se hicieron a principios del sexenio de De la Madrid en torno a como disminuir la dependencia financiera de los estados, a la vez que se buscaba la forma adecuada de financiar el proyecto de descentralización. En un principio se dijo que la redistribución de funciones entre el gobierno federal y los estados debía acompañarse de las transferencias de recursos suficientes para afrontar las nuevas responsabilidades¹. De tal manera, en un primer momento se habló de que la forma idónea de financiar la descentralización y fortalecer la hacienda local era mediante una redistribución de competencias tributarias, pero sin por ello eliminar el Sistema de Participaciones Fiscales.

En este apartado nos proponemos analizar dos cuestiones: por un lado estudiar como surgió la propuesta de delimitar competencias tributarias y el efecto que provocó en la reafirmación de fortalecer el mecanismo de las participaciones; y por otro lado, la desventaja que presenta que el esfuerzo de descentralización no tenga como premisa la coherencia de instrumentos financieros dedicados a apoyarla.

Aún cuando nuestro objetivo principal es analizar cómo se perciben las posibilidades que tienen los estados de incrementar sus recursos por la vía de los ingresos fiscales, no está por demás hacer alguna mención de las razones que se argumentaron para dar sustento al Sistema de Participaciones instituido en 1980. Así como, sobre los resultados que éste ha tenido tanto en términos de su aceptación por parte de los estados como por los alcances que la Secretaría de Hacienda le ha atribuido.

Históricamente las relaciones fiscales entre la Federación y los estados se han caracterizado por una indefinición constitucional de fuentes impositivas propias para cada nivel gubernamental, por un creciente proceso de federalización de los impuestos que ha determinado en parte, las desigualdades de recursos fiscales entre Federación y estados y por la aceptación que ha tenido en los años ochenta el sistema de otorgar participaciones tributarias.²

Con la Ley de Coordinación Fiscal promulgada el 27 de diciembre de 1978 y puesta en vigor en 1980, se eliminó el problema de la coincidencia tributaria, pues, se suprimió la distinción entre impuestos exclusivos e impuestos concurrentes.³ Se federalizó el impuesto al comercio y a la industria al crearse el impuesto al valor agregado (IVA) y se derogaron la mayoría de los impuestos estatales indirectos que constituían su principal fuente de ingresos, además, se eliminó la práctica de otorgar participaciones impuesto por impuesto y se concedió en cambio, un porcentaje sobre la recaudación federal total.⁴

Cuando se pensó en crear la Ley de Coordinación Fiscal se atendieron las demandas de los estados en el sentido de que las participaciones a partir de 1975, habían venido disminuyendo como porcentaje de los ingresos nacionales. Esta razón que en 1940 era de más de 7%, cayó al inicio de los sesenta hasta el 4% y en 1970 a 2.6%. Durante 1971 y 1974 la Federación se esforzó en promover la coordinación fiscal y lograr que el total de las entidades se coordinaran, así por ejemplo se ampliaron las participaciones en seis impuestos especiales.⁵ En estos años, éstas tuvieron un mayor crecimiento que los ingresos federales y llegaron a constituir el 14% de esos ingresos. Sin embargo, a partir de ese año comenzaron a descender y se estimó que para 1978 tal porcentaje era de solamente 12.53%. Con la Ley, se aseguraría detener dicho deterioro, fijando un porcentaje (13%) que se repartiría a las entidades.⁶ Actualmente, con lo añadido por la coordinación en materia de derechos y otros impuestos, tal porcentaje se ha elevado a casi 20%, sumando los tres fondos que integran el sistema de participaciones.⁷

Por su parte, los ingresos estatales como porcentaje de los ingresos federales también venían experimentando una tendencia decreciente. En los años treinta tal porcentaje era del 16% y a mediados de la década de los sesenta disminuyó al 9.6%. Posteriormente en el sexenio de Echeverría tal participación creció hasta constituir el 15% de los ingresos fiscales nacionales.⁸ Sin embargo, los ingresos fiscales estatales descendieron a menos del 9% con el impulso que adquirió la coordinación fiscal en su etapa anterior a la promulgación de la Ley respectiva.⁹

En este sentido cabe señalar la transformación sufrida en la es

estructura de las haciendas estatales. Hasta antes de 1978 las entidades federativas de nuestro país obtenían el 43% de sus ingresos totales por la vía impositiva, en 1982 sólo el 6% tuvo este origen. En contraste, las participaciones que en 1970 representaban el 10% de los ingresos estatales, en 1983 llegaron a constituir más del 50%.¹⁰

Por otra parte, en 1975, el 50% de los impuestos estatales eran indirectos y casi el 35% lo constituían los gravámenes sobre la industria y el comercio (impuestos estatales derogados con la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal y con la Ley de IVA). De los tributos directos, que representaban el 37%, el predial era el más importante. Con la centralización tributaria, que enfatizó en los impuestos indirectos, las entidades pasaron a depender de los tributos directos en un 60%. " (dato para 1980) "¹¹

El mejor indicador de cuál ha sido el resultado obtenido con la introducción de las participaciones, es medir el crecimiento de los ingresos en su carácter general como todo tipo de recursos que conforman las haciendas estatales --incluyendo participaciones.

A precios constantes de 1978., el crecimiento de los ingresos estatales fue de 15% anual entre 1970 y 1979. De esta fecha hasta 1983 fue de solamente 9.0%, sin embargo, aquí hay que ponderar que la aplicación del nuevo sistema de participaciones se ha hecho en una época de crisis económica por lo que se dificulta la evaluación de sus resultados.¹² Además, como se señaló, la Coordinación no tenía la finalidad de incrementar considerablemente los ingresos estatales, sino solamente detener el deterioro que sufrían las participaciones como porcentaje de los ingresos nacionales. No se buscaba alterar su monto sino modificar las normas que las regían introduciendo unifor-

midad en los procedimientos para su distribución. Así, este menor incremento de los recursos estatales puede estar inducido de manera importante por esta baja en la actividad económica nacional.

Por el lado de las participaciones, se observa que su tasa de crecimiento, en términos reales, se ha elevado moderadamente, pues pasó del 31% al 41% en las etapas anterior (1970-1979) y posterior (1980-1983) a la Ley de Coordinación Fiscal, en tanto los impuestos estatales crecieron un 13% anual en el primer período y disminuyeron a un 30% anual en el segundo período.¹³

Aún cuando, las participaciones no experimentaron una alta tasa de crecimiento, las autoridades hacendarias consideraron que los recursos estatales y municipales se incrementaron más de lo que lo hubieran hecho de no existir la coordinación, sobre todo porque entre los componentes de los fondos participables están impuestos de naturaleza progresiva, como el impuesto sobre la renta, que se ajustan mejor a una situación inflacionaria porque la base gravable se modifica constantemente, en tanto que, los tributos locales derogados eran en general de tipo proporcional o de cuotas no relacionados con el acto gravado.¹⁴

En apoyo a lo anterior, un documento elaborado por el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) señala: "el fondo general de participaciones ha proporcionado recursos a las entidades federativas en una proporción mucho mayor de lo que éstas hubieran recabado con sus propios impuestos, de ello no hay duda alguna, y esta situación es altamente apreciada por todas las entidades de la República".¹⁵

A pesar de que los estados de la República han visto incrementado el porcentaje de participaciones de un 13% a casi un 20% que les corresponden sobre los ingresos fiscales nacionales, sus demandas coinciden en pedir que se aumente ese porcentaje. Con la Ley de Coordinación Fiscal se les aseguró una irreductibilidad nominal anual, sin embargo, esto no es suficiente para que los estados puedan adoptar nuevas funciones. Por otra parte, la Secretaría de Hacienda ha señalado que, debido a la crisis, esto no es posible.¹⁶

Por otro lado, las entidades están expuestas a que por decisiones de política macroeconómica o bien por la dinámica de los ingresos federales, se les retenga algún porcentaje de las participaciones que deberían recibir, con la finalidad de que la Federación tenga cierto margen de maniobra para afrontar sus disminuciones de ingresos. Este fue el caso en los años de 1981, 1982 y 1985 cuando se redujo el Fondo Feneral de Participaciones en 4%, 3% y 10% respectivamente.¹⁷ Ante estas imposiciones, los estados pueden hacer muy poco, ya que la posibilidad de recurrir a nuevos tributos es nula. Independientemente, de que estos recursos se les devuelvan posteriormente, la detención les provoca daños irreversibles en la programación y presupuestación de obras.

En su discurso de toma de posesión, Miguel de la Madrid señaló que era impostergable un cambio en las relaciones financieras intergubernamentales que diera a los estados mayor autonomía para encargarse de las tareas de su desarrollo.¹⁸ La reforma que se proponía era nada menos que volver a plantear una delimitación de competencias fiscales, no hay que olvidar que desde los años veinte el gobierno federal creía que la solución al problema fiscal estaba en una delimitación constitucional de dichas competencias, y que tanto

Calles como Cárdenas enviaron al Congreso iniciativas de ley para realizar dichas reformas.¹⁹

Se argumentó que el establecimiento de impuestos propios para cada nivel de gobierno era premisa indispensable para lograr la "descentralización de la vida nacional". Se reconocían las ventajas de la uniformidad tributaria conseguida con la coordinación, pero se soslayaba el deterioro percibido en el esfuerzo tributario realizado por las tesorerías estatales y el aumento de las participaciones como porcentaje de sus ingresos. Asimismo, la reforma del Artículo 115 Constitucional, acarrearía una disminución en los ingresos estatales ya que tendrían que ceder el impuesto predial a sus municipios. De tal forma, se imponía la necesidad de realizar en el futuro una reforma constitucional --la delimitación de fuentes tributarias-- que favoreciera a los estados.²⁰

Para realizar dicho estudio se convocó a la XV Reunión Nacional Extraordinaria de Funcionarios Fiscales que se efectuó en la Ciudad de México en marzo de 1983. En ella se puso a consideración tanto de los Funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) como de los Tesoreros Estatales, el estudio de la redistribución de competencias fiscales. La finalidad de crear una Comisión que analizara tal delimitación era buscar una solución a la dependencia financiera estatal, la idea inicial era trasladar algunos impuestos federales y mantener el sistema de participaciones como elemento compensador de las desigualdades que surgieran en la distribución de los recursos fiscales.²¹

En la citada Reunión se integraron cuatro comisiones que se encargarían de revisar distintos aspectos de la propuesta presidencial:

la delimitación de competencias fiscales, el artículo 115 Constitucional, la descentralización de la vida nacional y la colaboración administrativa entre estados y federación.²²

Las conclusiones preliminares de la primera Comisión, que es la que nos interesa, señalaba que era factible que los estados administraran libremente los ingresos provenientes de los gravámenes sobre el valor agregado (IVA), la renta (ISR), las erogaciones por remuneraciones al trabajo personal, automóviles nuevos, adquisición de inmuebles, tenencia y uso de vehículos (IST y UV) y el especial sobre producción y servicios (IESP y S).²³ El argumento principal para trasladar estos impuestos era doble: por una parte, era la forma de dar más ingresos a unas administraciones públicas que cada día enfrentaban nuevas necesidades; por la otra, reconociendo la capacidad recaudatoria de las haciendas estatales, las fuentes serían más productivas dado el mayor grado de reconocimiento que éstas tienen sobre los causantes. Así, se coincidía con aquel principio que señala que hay más legitimidad cuando el dinero público se emplea donde se genera.

Sin embargo, tales argumentaciones fueron rápidamente rechazadas por la SHCP quien a través de su Dirección de Coordinación con Entidades Federativas manifestó que no era posible ni trasladar el ISR ni el IVA, impuestos que los estados veían como única fuente de ingresos que pudiera compensar la pérdida de participaciones. Así, la Secretaría de Hacienda adujo razones técnicas que impedían tal fragmentación, tales como: 1) El mérito del ISR es globalizar ingresos y si se fracciona se perdería progresividad al tener que declararse por establecimiento, o bien 2) Al fraccionarse el IVA tendría que cambiarse el concepto de domicilio fiscal ocasionándose problemas en los acredita

mientos y devoluciones entre estados que llevaría nuevamente a la tributación en cascada.²⁴

Así, durante todo el período en el que se dieron las discusiones en torno a la conveniencia de transformar el Sistema de Participaciones, la SHCP presentó información encaminada a desechar la propuesta. Por ejemplo, demostró con cifras que la cesión del ISR solo beneficiaría a trece entidades ya que en ellas se concentraba el 90% del impuesto, en cambio estos estados solo acaparaban el 60% del total de las participaciones.²⁵

Al mismo tiempo que la SHCP exponía sus razones, propuso incrementar el Fondo Financiero Complementario, revisar el Fondo de Fomento Municipal, y dijo que apoyaría la posición de los estados para que el pago de las participaciones a los municipios se realizara mediante las tesorerías estatales, ya que la propuesta inicial surgida de las reformas al artículo 115 de la Carga Magna, era que estas fueran pagadas directamente por la Federación. Aparentemente, estos ofrecimientos se hicieron para compensar la negativa de ceder alguna facultad tributaria a las entidades a cambio de respetarles el control político y económico de distribuir las participaciones a los municipios.

En general, los argumentos utilizados para rechazar la posibilidad de la delimitación de competencias fiscales fueron que la uniformidad que se persigue como objetivo central del sistema requiere que la legislación y la normatividad sean federales, que la filosofía específica de cada gravamen impide fragmentar su administración, que la sustitución de participaciones por un solo tributo en ningún caso favorecería a todos los estados y que el control fiscal se de-

terioraría fomentándose la evasión.

En la XVI Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales se presentaron las conclusiones de las Comisiones creadas en la anterior reunión. En ellas se estableció que la coordinación fiscal había cumplido su objetivo de fortalecer a estados y municipios, que los incrementos de sus ingresos habían sido superiores a los mostrados por los impuestos estatales y los impuestos federales participables y que la gran variedad de impuestos que sustentaban a las participaciones, los ponían fuera de los peligros de las variaciones cíclicas, dándoles mayor estabilidad.²⁷ Por su parte, la delimitación de competencias fiscales debería estar estrechamente relacionada con la descentralización ya que en la medida que los estados se hicieran cargo de nuevas funciones se requerirían de ingresos adicionales, aquí el problema se planteaba en términos de elegir algún mecanismo para hacer llegar tales recursos, bien pudiera ser mediante participaciones, subsidios o impuestos propios, sobre este problema volveremos más adelante.

La conclusión final señaló que "tanto los grupos de trabajo de funcionarios estatales como la SHCP no encontramos adecuado en este momento y, por ese camino, acrecentar los esquemas estatales con otros impuestos (...) la propia comisión permanente decidió en consecuencia, que era más oportuno por ahora buscar el perfeccionamiento de los mecanismos de coordinación fiscales"²⁸

Es conveniente señalar, que los estudios emprendidos por la SHCP para demostrar la inviabilidad de trasladar impuestos se sustentaban en proposiciones que a todas luces hacían difícil extraer conclusiones diferentes a las obtenidas. Así se supuso que solamente se trasladaría un impuesto reservando el resto para la Federación y eliminan

do la colaboración administrativa en materia de impuestos coordinados. Además se aclaró que no se trataba de dar a las entidades más recursos que los que actualmente percibían, por participaciones, y se insistió en el perjuicio económico que se causaría a la mayoría de las entidades con la sustitución del sistema actual por otro basado en un solo tributo. Probablemente, si la voluntad de la SHCP hubiera sido la de encontrar verdaderas opciones y combinar transferencias de impuestos con participaciones compensadoras se habría llegado a resultados donde las entidades asumieran nuevas competencias fiscales. Sin embargo, las Comisiones rechazaron cualquier cambio a un sistema que, en su opinión, debía consagrarse constitucionalmente.²⁹

De lo analizado se desprende que ni la Federación puede aumentar las participaciones, ni quiere ceder impuestos, ni los estados pueden crear nuevos tributos. Tal parece que la única vía para aumentar los ingresos está por el lado de mejorar la administración de los impuestos coordinados.

Esta última posición se reafirma en un documento elaborado por el INDETEC donde se señala que aún cuando los estados han pedido que se les deleguen ciertos impuestos para los tesoreros estatales la de limitación de competencias no es una preocupación fundamental, más bien les interesa allegarse recursos adicionales mediante el sistema vigente. Más aún, se señala que la demanda principal no recae en la disminución de dependencia respecto a la Federación sino en que se responsabilice a las entidades de toda la administración de los impuestos coordinados.³⁰ Así como se dijo en una reunión de Comisión Permanente realizada en marzo de 1983. el ideal es que a lar

go plazo, la administración fiscal en cada territorio sea responsabilidad de un solo nivel de gobierno.³¹

Hasta aquí, podemos señalar que las alternativas o respuestas a los reclamos estatales de contar con más recursos, son, o bien la de limitación de fuentes tributarias o bien acrecentar el esquema de per participaciones fiscales. La primera de dichas alternativas según se desprende de todo lo anterior, no es viable. La SHCP ha aludido todo tipo de razones para justificar su negativa a la redistribución de competencias fiscales, ya no digamos ceder el IVA o el ISR, sino impuestos de poca significación recaudatoria para la Federación, pero que darían un alivio importante a las haciendas locales. Por ejemplo, impuesto sobre adquisición de inmuebles y el impuesto sobre erogaciones por remuneración al trabajo personal. Más aún, los estados han aceptado de buena gana las argumentaciones sostenidas por Hacienda.

En cuanto al perfeccionamiento del sistema, las demandas más con sistentes se centran en la necesidad de aumentar el porcentaje de las participaciones ya que el monto actual casi 20% de la recaudación fis cal resulta insuficiente. A ellas la SHCP ha respondido con un cate górico: no hay capacidad económica para incrementarlas.

Un aspecto en el que parecen converger los intereses federales y estatales, es el de aumentar las responsabilidades administrativas de los estados. Esto a pesar de que la SHCP muestra aún reticencias para eliminar la duplicidad que significan las Administraciones Fiscales Regionales, hecho que consolidaría el papel de autoridades sub ordinadas de las haciendas locales. Asimismo, una vez que se dese chó la idea de cambiar el sistema de participaciones, la discusión entre los funcionarios estatales se centra precisamente en la colabo

ración administrativa entre ambos niveles de gobierno. A la SHCP le convendría que las tesorerías estatales se ocuparan de la recaudación de los impuestos coordinados, especialmente del IVA, como si se tratara de gravámenes propios. Sin embargo, es dentro de estos mecanismos donde se presentan las principales fricciones entre estados, quienes discuten en torno a la forma de asignarse los tributos.

En suma, la delimitación de competencias fiscales intentada a principios del sexenio de De la Madrid se encontró con una fuerte resistencia burocrática de la SHCP que defendió a capa y espada el Sistema de Participaciones, al grado que buscó su inclusión constitucional. Aquí cabría preguntarse qué tanta voluntad política existía detrás de la iniciativa, para así medir el poder de la resistencia y sólo existe la evidencia de que se presentó como parte de un paquete de medidas encaminadas al fortalecimiento de los estados y municipios, entre las que podemos encontrar las reformas constitucionales al artículo 115 y el proceso de descentralización del gobierno federal.

Por su parte, la posibilidad de seguir perfeccionando el sistema tiene todo el apoyo oficial que puede significar Hacienda aunado al convencimiento y aceptación de la mayoría de los estados. Sin embargo, el perfeccionamiento se refiere única y exclusivamente a mejorar tanto las fórmulas de asignación de los ingresos federales participables como los términos de la coordinación de impuestos. No se prevee en ningún momento la posibilidad de incrementar los recursos participables. Si los estados pueden aumentar sus recursos por esta vía bien tendrían que perfeccionar sus sistemas recaudatorios o bien cambiar las fórmulas de asignación de las participaciones de acuerdo

a un indicador que los beneficiara individualmente, pero con perjuicio para otras entidades.

2

En un sistema federal como el mexicano caracterizado por la fuerte predominancia del gobierno federal en todos los ámbitos de las relaciones con los gobiernos estatales, surge la limitante de la no correspondencia entre las responsabilidades de gasto y los impuestos o ingresos asignados a cada nivel de gobierno.

Como citamos en la Introducción, está fuera de nuestras posibilidades analizar cómo se presente este desequilibrio de obligaciones de gasto en primer lugar, porque no existe una definición constitucional, ni una ley en la materia que indique las responsabilidades correspondientes a cada nivel de gobierno. En segundo término, porque no hay suficientes estudios al respecto, y emprender una investigación de este tipo con base en ciertos criterios que señala la teoría económica y administrativa, implicaría el desarrollo de una tesis completa al respecto.³² Finalmente, el sentido que tiene el actual proyecto descentralizador en nuestro país es cambiar el modelo de distribución imperante para dejar que los estados presten o realicen directamente una mayor cantidad de servicios y de obras. Por lo tanto, ante una situación que está en plena transformación difícil sería emitir algún comentario que no estuviera más allá de de-

linear los rasgos que debieran caracterizar tal desincorporación de funciones de la Federación.

Asumida esta carencia, a la par que se asignan las responsabilidades del gasto es de primordial importancia distribuir los recursos que permiten a cada ente gubernamental financiar sus actividades. Por demás está decir, que este proceso debe ser simultáneo en todo caso, ya que de otra forma se corre el riesgo de que la competencia se quede en el vacío, es decir, debe descentralizarse una vez que se ha previsto la fuente de financiamiento.

Las alternativas más utilizadas para financiar la descentralización son: la delimitación de competencias fiscales, completado con un programa de subsidios globales --entre los que entraría el Convenio Unico de Desarrollo--. y el sistema de participaciones de impuestos que proporciona mayor disponibilidad donde los recursos son escasos.³³

No hay que perder de vista que al hablar de como financiar la descentralización estamos aludiendo al problema del financiamiento del desarrollo regional que en el caso de México durante este sexenio, adquiere ese contenido. Por lo que, si ya estamos en presencia de algo más genérico que la descentralización y que es el desarrollo regional, no debemos olvidar que hay otros elementos como la inversión pública federal que directamente inciden en los resultados de aquella.

Ahora bien, es indudable que un elemento definitivo en el logro de una política regional, en este caso la descentralización, es que exista coherencia en los instrumentos financieros que la respaldan. De nada sirve, que las alternativas anteriores se planteen co

mo excluyentes cuando la experiencia histórica nos ha mostrado que los recursos que se canalizan con este propósito son siempre escasos.³⁴ Es pues necesario, que se realice una aproximación integral al problema del financiamiento regional.

Esta forma de aproximarse al problema de la coherencia de instrumentos financieros para el desarrollo regional no ha sido profusamente adoptada por los estudiosos de las finanzas estatales.³⁵ No obstante, a nivel de funcionarios estatales sí ha sido un enfoque presentado en diversos foros políticos y administrativos.

Dentro de lo que fue la efímera Reunión Nacional de Funcionarios de los Gobiernos de los Estados y de la SPP realizada entre julio y agosto de 1980 ciertamente no hubo planteamientos abiertos en torno a tal integración de instrumentos financieros. Sin embargo, se habló de la necesidad de que los Coprode participaran en la elaboración de la propuesta de inversión de los programas normales de alcance estatal. Así como, de que los montos de inversión asignados a los estados fueran congruentes con las políticas de desarrollo del propio estado.³⁶

Estos planteamientos dirigidos a integrar bajo un solo esquema Inversión Pública Federal, Convenio Unico de Desarrollo y Participaciones Fiscales, se han dado con mayor insistencia en las Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales y en las reuniones de su Comisión Permanente --esto evidencia la falta de foros adecuados para ventilar tales problemas. Allí se ha planteado, como consecuencia del análisis del ámbito de competencia del Sistema de Coordinación Fiscal, que para mejorar la situación económica de las entidades se requiere entre otros cambios, que la inversión federal se ejerza

bajo algún mecanismo de acuerdo a criterios básicos de distribución.³⁷

De tal forma, el Edo. de México propuso en mayo de 1985 que conforme a lo expresado por el Presidente de la República en el sentido de apreciar en su conjunto los ingresos estatales, se debía no sólo tomar en cuenta los recursos provenientes de las fuentes fiscales, sino también considerar el gasto de inversión que realizan las dependencias y organismos federales en todo el país, ya que representaba, para varias entidades, el flujo de ingresos más importante a nivel global. De allí, pasaba a proponer la urgencia de institucionalizar la participación estatal en los proyectos federales con la intención de que poco a poco los estados y municipios fueran los encargados de realizarlos.³⁸

Se aludía que el único antecedente al respecto era el CUD, pero dada su mecánica de operación daba poco margen de maniobra a los estados. Además, solo representaba el 8% de la inversión federal.³⁹

Las propuestas concretas eran: 1) Transferencia directa a los gobiernos estatales de algún porcentaje sobre el crecimiento anual de la inversión a ser destinados a proyectos específicos de acuerdo a las prioridades establecidas; 2) Establecimiento de un fondo revolvente para la Inversión donde los gobiernos estatales pueden emprender con financiamiento propio, ciertos proyectos de inversión, que luego sean recuperables de recursos de la Federación; 3) Establecimiento de un impuesto estatal de inversión que sea acreditable como pago provisional del Impuesto sobre la Renta, para los casos de infraestructura, carreteras vecinales o de mano de obra, etc.; 4) Incrementar el Fondo General de Participaciones a costa de los otros

ingresos que reciben los estados, como inversión pública, y desde luego con la transferencia de nuevas responsabilidades de gasto para los estados y 5) Creación de un "Fondo Revolvente de Inversiones" donde todos los estados y municipios participen en el Comité Directivo que decida qué asignaciones se hacen y cuáles proyectos se financian.⁴⁰

La ventaja de todo lo anterior, es que no se ejercería presión para incrementar el gasto federal ni influir en el monto total de la inversión, sino establecer mecanismos que de manera ordenada y prudente permitieran una mejor asignación del gasto, a la vez que avanzar en la descentralización.

Por su parte, en la misma fecha el Estado de Querétaro presentó una ponencia donde señala que la Coordinación Fiscal estará completa solo cuando se armonice el ingreso y el gasto. Esto indica que los mecanismos financieros deben relacionarse y que la coordinación evolucione al ámbito del gasto. Así, la posible duplicidad de gasto entre uno y otro nivel en un mismo programa de desarrollo o la ausencia de recursos para programas regionales, solo puede salvarse con la vinculación complementaria de las acciones federal y estatal.⁴¹

En relación a esta última ponencia es explicable porque la Secretaría de Hacienda las recibe con bastante indiferencia, ya que adolecen de una deficiencia técnica en su elaboración; se limitan a presentar ideas generales que no aterrizan en nada concreto.

En relación a esta carencia, el Director del INDETEC señala que aún cuando su organismo está al servicio operativo de los estados, tiene que ajustarse a las directrices de la SHCP. Lo cual aunado a que no hay una idea muy clara en los estados del significado que tie

he la Coordinación en el gasto --más bien se preocupan por cuestiones de caja que de aspectos programáticos-- ha llevado a que el tema se archive sin mayores comentarios.⁴²

No obstante, estas dificultades, el subgrupo de trabajo encargado de analizar el ámbito de la Coordinación Fiscal de acuerdo a lo ordenado por la Reunión de Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales celebrada en junio de 1984, presenta la propuesta mejor documentada de las que se hayan elaborado en esas reuniones.⁴³

Se señala que en general, ya que no sucede lo mismo en todas las entidades, la inversión pública federal resultó ser tres veces mayor que las participaciones federales a estados y municipios. De ahí que se proponga asegurar una cantidad mínima de inversión para cada entidad, pero no sobre la totalidad de los fondos a distribuir --lo cual equivaldría a repartir el 100% de la inversión entre 31 entidades federativas-- para respetar el margen de maniobra que debe mantener la Federación para cumplir con sus políticas de redistribución de ingresos y la realización de grandes proyectos nacionales.⁴⁴

La propuesta del citado proyecto es repartir entre los estados el 35% de la inversión federal total autorizada, porcentaje que representa aproximadamente la inversión realizada en 1983 por el sector central. El restante 65% se dejaría como el margen que la Federación debe mantener para sus proyectos nacionales.⁴⁵

En cuanto a la fórmula para distribuir ese 35% se sugiere en el estudio, la adopción del factor del Fondo General de Participaciones que le corresponda a cada entidad en el año de que se trate. Con esto se buscaría que la inversión se distribuyera en razón al esfuerzo

recaudatorio y al grado de desarrollo económico.⁴⁶

Ahora bien, ese 35% de la inversión se ejercería en dos partes: un 20% a través de las Tesorerías estatales (equivalente a la suma de los tres fondos del Sistema de Coordinación Fiscal), y el 80% lo ejercerían las dependencias federales. Asimismo, se sugieren dos modalidades para distribuir ese 20%: 1) De manera concertada a través de mecanismos como el CUD; o bien, 2) Crear un Fondo de Inversión donde el estado destinaría libremente los recursos a sus programas prioritarios.⁴⁷

El hecho de que se haya planteado utilizar una visión integradora de todos estos recursos y que finalmente no se haya considerado, puede deberse a varios factores. El primero, que a la SHCP no le interesó en lo más mínimo apoyar una proposición en la que ciertamente no tenía mayor ingerencia, pero que además hubiera provocado conflictos con SPP. Segundo, la propuesta fue realizada exclusivamente por el Edo. de México situación que le restó fuerza, sobre todo, a la luz de que es un tema que los funcionarios estatales no acaban de "asimilar". Finalmente, evidencia la necesidad de crear un foro adecuado para ventilar los problemas de la coordinación en materia de gasto público entre la Federación y los Estados.

Es indudable que la idea general que subyace en todo lo anterior, es la cuestión de si existe voluntad política para realizar un esfuerzo tan complejo como vincular ingresos y gastos, porque esto implicaría vencer graves resistencias burocráticas como la necesaria coordinación que debiera darse entre SHCP y SPP. Mientras no se introduzca alguna visión compensadora entre participaciones e inversión pública difícilmente se podrá decir que hay un esfuerzo racional de desarrollo regional, cuando menos en el sentido de que no se están aprove

chando complementariamente los recursos que se tienen.

Además, esfuerzos como el Convenio Unico de Desarrollo acabarán por tener un mero valor "simbólico" ante la magnitud de los recursos que se manejan desde otra perspectiva, o que, simplemente no se vinculan, debiéndolo hacer, al proyecto regional.

En suma, a pesar de que esta visión se presenta como la "ideal", lo cierto es que no ha tenido éxito alguno. Así, hay que seguir planteándonos qué otra alternativa se presenta para apoyar, en el corto plazo, el esfuerzo de desarrollo regional iniciado en el presente sexenio. En los capítulos siguientes se analizarán las ventajas e inconvenientes que un mecanismo como el CUD presenta para desarrollar un programa de desarrollo regional.

N O T A S :

1

Véase el "Discurso de toma de posesión de Miguel de la Madrid en Excélsior 2 de diciembre de 1982 pag. 1.

2

La indefinición constitucional de competencias tributarias se presenta a partir de la fracción VII del artículo 73 que faculta al Congreso de la unión para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto. Y dado que en la Constitución se parte del principio de que lo no atribuido a la Federación se considera reservado a los Estados (art.124), la concurrencia se presenta para todos aquellos tributos que expresamente no se concedan a la Federación --fundamentalmente fracción XXIX del art. 73.

En cuanto al proceso de "federalización" en las relaciones tributarias Federación-Estado véase Dolores Acevedo: "La Coordinación Fiscal entre la Federación y los estados. El caso de México" [Tesis Licenciatura] México, El Colegio de México, 1987. Capítulo relativo a la Federalización de los impuestos. pp.15-69.

Por último, para analizar la aceptación del sistema Nacional de Participaciones véase* XVI Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales Memoria (Colima, Tesorería General del Estado, 1983), *Gobierno del Estado de Colima, así como las actas de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales que van de marzo a octubre de 1983.

3

México. Poder Legislativo: "Ley de Coordinación Fiscal" en Código Fiscal de la Federación. (México. Ediciones Andrade, 1974) (hojas sustituibles) p.p. 1194-1/1194-19

4

El sistema introducido en 1980 uniforma la forma de entregar las participaciones, así, hasta antes de 1980 los estados recibían participaciones de acuerdo a lo establecido por las leyes respectivas de cada impuesto. Con la instauración del sistema se fijó un 13% de los ingresos federales como monto inicial que se distribuiría a los estados mediante participaciones.

5

De tal manera en estos años (1970-1974) las participaciones tuvieron un comportamiento mas dinámico que los ingresos federales.

6

Actualmente, el Sistema de Participaciones funciona de acuerdo a tres fondos : 1- Fondo General de Participaciones (FGP) que se integra con el 13% de la totalidad de los ingresos tributarios federales más los derechos sobre hidrocarburo, por la extracción

de petróleo crudo y gas natural y los de minería . Además, se le agrego el porcentaje que representaron los impuestos que los estados derogaron en 1979 al implementarse la Ley de Coordinación Fiscal, más el 0.5% a los estados que hayan acordado coordinarse en materia de derechos; 2) Fondo Financiero Complementario que se compone del 0.5% de los ingresos tributarios y derechos citados anteriormente. Más un 3% del FGP y un porcentaje igual con cargo a la Federación; y 3) Fondo de Fomento Municipal que se integra con el 0.42% de los ingresos y derechos arriba anotados.

7 Los datos de la evolución del porcentaje participaciones/ingresos federales se tomaron de Pablo Armida "Federalismo Fiscal, el caso de México" [Tesis Licenciatura] (México, Itam, 1983) pág. 47.

8 Pablo González Casanova: La democracia en México (México, ERA, 1965) pp. 243 y 244.

9 El porcentaje ingresos estatales/Ingresos Federales posterioro a 1970 se tomó de México. SPP INEGI: Información sobre los ingresos gubernamentales (México, INEGI, 1982) pp. 69-74

10 México. SPP. INEGI : Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1975-1984 (México, INEGI, 1986).

11 Para 1984, los tributos indirectos representaron el 21%, los directos el 62% y los adicionales el 17%, Fuente: México. SPP. INEGI : Finanzas Públicas... op. cit pp. 207,265 y 313

12 Acevedo García op. cit pag. 108

13 Ibidem

14 Esta opinión de la Secretaría de Hacienda se manifiesta a lo largo de todas las reuniones de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales celebradas a partir de marzo de 1983 cuando la XV Reunión Nacional Extraordinaria de Funcionarios Fiscales decidió estudiar la redistribución de Competencias Fiscales. Un resumen de las opiniones vertidas tanto por la SHCP como por los estados se encuentra en INDETEC: " Sistema Nacional de Coordinación Fiscal " [Guadalajara, Jal; INDETEC agosto de 1986] Este documento lo elaboró el Director de INDETEC para dar a conocer al nuevo subsecretario de Ingresos de la SHCP, Jaime Sierra, la situación prevaleciente en el sistema.

15 Ibid. pag. 18

16

Esta afirmación ha sido constantemente argumentada por la SHCP desde que en la XVI Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales (Manzanillo, Col. 1983) se dieron a conocer los resultados de los Grupos de Trabajo creados en 1983 para estudiar la probable delimitación de competencias fiscales.

17

Así en la Reunión de Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales de enero de 1983, la Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP señaló que ya se habían dado instrucciones para que se pagaran los intereses sobre el 4% retenido en 1981 y el 3% en 1982. Asimismo, en el mismo foro, pero en agosto de 1985 se anticipa a los estudios que se solicitará una retención adicional del 6% en el Fondo General de Participaciones. En las dos intervenciones; la Federación a través de la SHCP, agradece a los estados " la comprensión y solidaridad " brindada por los estados, véase INDETEC. Coordinación de la Comisión Permanente: Reuniones de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales . Guadalajara, INDETEC (hojas sustituibles.

18

"Discurso de toma de posesión de MMH " en Excélsior 2 de diciembre de 1982 pp. 1

19

Sin embargo, como se sabe, a partir de la Tercera Convención Nacional Fiscal (1974), la Federación abandonó la idea de la delimitación adoptando desde entonces el proyecto de la uniformidad tributaria y de la centralización de ingresos. Véase. Raúl Martínez Almazán : Las relaciones fiscales y financieras intergubernamentales en México (México, Instituto Nacional de Desarrollo Municipal, 1980) pp. 35-40.

20

En la Reunión de Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales de julio de 1983, el Tesorero del Estado de México señalaba que desde el punto de vista constitucional se puede originar una situación en la que se deje desprotegida a la instancia estatal dadas las reformas al art. 115. Con posterioridad la SHCP dejó ver la posibilidad de "resarcir" la pérdida del impuesto predial de los estados con la cesión del Impuesto sobre Tenencia y uso de vehículos.

21

SHCP: XV Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales Memoria (México, SHCP, 1983) .

22

"Conclusiones y Acuerdos de la XV Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales" en SHCP XV Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales Memoria (México, SHCP, marzo 1983)

- 23 Estos resultados preliminares se presentaron en las reuniones de agosto de 1983 celebradas por la Reunión de Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.
- 24 Cabe señalar que todos los argumentos anteriores se dieron a lo largo de las Reuniones de Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales celebradas entre marzo y agosto de 1983, es decir, constituyeron los antecedentes de las conclusiones definitivas presentadas en la XVI Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales celebrada en Manzanillo, Col.
- 25 Los trece estados que concentrarían el 40% del ISR serían: Baja California, Campeche, Coahuila, Distrito Federal, Hidalgo, Jalisco, México, Morelos, Nuevo León, Puebla, San Luis Potosí, Tamaulipas y Veracruz. Véase SHCP. Subsecretaría de Ingresos. " memoria de los trabajos realizados por las comisiones creadas en la XV Reunión Nacional Extraordinaria de Funcionarios Fiscales (México, SHCP, 1983) pág. 213
- 26 Indetec. Coordinación de la Comisión Permanente. Reuniones de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales celebrada en agosto de 1983, donde la SHCP presentó un documento donde se puntualizaban los temas a tratar en la XVI RNFF.
- 27 Gobierno del Edo. de Colima: XVI Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales Memoria. (Manzanillo, Col. Gobierno del Estado de Colima, octubre 1983)
- 28 Ibid. pag. 41
- 29 Así durante las conclusiones vertidas en la XVI RNFF se señaló que la Coordinación Fiscal representa una verdadera solución ya aquilitada en la práctica por lo que era necesario consagrar la figura de la Coordinación (art. 73 fracción XXVII) definiendo lo que sería el Ingreso Nacional Compartido. Ver Gobierno del Edo. de Colima: op. cit pag. 41
- 30 INDETEC: " Sistema Nacional de Coordinación Fiscal " Guadalajara, INDETEC, 1986 fotocopia pp. 31-34
- 31 INDETEC. Coordinación de la Comisión Permanente: Reuniones de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, la celebrada en agosto de 1983 .

32

Uno de los pocos estudios que se han hecho al respecto para el caso de México es INDETEC "Sistema de Organización Financiera Estatal y Municipal. Criterios de Distribución de Funciones de Gasto Público" Guadalajara, Jal; INDETEC . En el se adoptan dos tipos de criterios para elaborar el reparto : 1) Con base en una clasificación económica y 2) Con base en la clasificación de las Naciones Unidas.

33

Pablo Armida G: op. cit pag. 20

34

Hay que recordar para el período 1977-1985 el gobierno federal asignó en promedio el 1.5% de sus egresos presupuestales al desarrollo regional. Véase cuadro 2 del capítulo IV de este trabajo .

35

Uno de los trabajos que adoptan esta visión es Raúl Martínez A: Las Relaciones Fiscales ... op. cit pp. 279-288. En ellas hace su "Propuesta para un Sistema Nacional de Asignación de Recursos Financieros a Estados y Municipios" . que en síntesis consiste en crear un Sistema Global de Distribución de Recursos que se integraría con los recursos que el Gobierno Federal otorga mediante subsidios y CUD, así como, por los ingresos derivados del petróleo (la propuesta se elaboró en 1980) . A semejanza del Sistema de Coordinación Fiscal habría Fondos a repartir de acuerdo a los siguientes criterios: 1) Un fondo de Desarrollo Regional a repartir con base en indicadores de desarrollo socio-económico y 2) un Fondo de Desarrollo urbano dedicado a resolver los problemas de urbanización y presión demográfica, que se repartiría de acuerdo a indicadores de desarrollo urbano: % de población urbana, automóviles por hab., recaudación del ISR y del IVA.

36

México. SPP Memoria de la Primera Reunión Nacional de Funcionarios de los Gobiernos de los Estados y de la Secretaría de Programación y Presupuesto. (México, SPP, 1980) pp. 10-11 .

37

Las propuestas concretas han sido del Edo. de México, de Querétaro y de Nuevo León. Véase Reunión de Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales en relación al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y de distribución de participaciones Guadalajara, Jal., INDETEC, 1985 138 pp. Documento entregado por el Edo. de México.

38

Gobierno del Edo. de México: "Coordinación en el Gasto " en Reunión de Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales en Relación al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y de distribución de Participaciones op. cit pag. 76

- 39 Ibid pág. 77
- 40 Ibid pp. 78-79
- 41 Gobierno del Edo. de Querétaro: "Coordinación en el Gasto " en Reunión de Comisión Permanente op. cit (ver nota 38) pp.81-84.
- 42 Entrevista con el Lic. Antonio Zarzosa Director General del Indetec, enero de 1986, en Guadalajara, Jal .
- 43 "Acciones a desarrollar con relación al ámbito del sistema y su posible vinculación con la inversión pública " en INDETEC . Minutas de Reuniones de Trabajo sobre el estudio del sistema de Participaciones: El ámbito que abarca el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal . junio-noviembre 1984. pp. 108-115 s.p.i.
- 44 Ibid pág. 108
- 45 Ibid pág. 109
- 46 Ibid pág. 110
- 47 Ibid. pp. 110-113

CAPITULO III

EVOLUCION DE LA ESTRUCTURA PROGRAMATICA FINANCIERA DEL CONVENIO UNICO DE DESARROLLO (1977-1987)

Con el análisis de los objetivos que a lo largo de diez años de existencia se le han adjudicado al Convenio Unico de Desarrollo (1977-1987), estaremos en posibilidad de determinar que importancia discursiva ha tenido como elemento de la política regional de los últimos dos sexenios. Asimismo, la descripción de los diferentes programas y acciones que lo han conformado nos permitirá decir si hay correspondencia entre fines y medios. Lo anterior, nos dará elementos para juzgar si el Convenio ha evolucionado en términos de amplitud de objetivos político-económicos, de eficiencia programática, de incrementar la participación de los estados en la elaboración de sus programas o simplemente se mantiene como un instrumento de uso retórico cuando se requiere hablar de las acciones del gobierno encaminadas a disminuir desequilibrios regionales, fortalecer las administraciones estatales y apoyar la descentralización.

Asimismo, con el estudio de los recursos que la Federación ha dedicado al Convenio y de su comparación con otros indicadores de gasto público podremos evaluar el interés "real" por apoyar a este instrumento de la política regional.

En este sentido, para la contabilización de los recursos que año con año se transfirieron a las entidades federativas a través del CUD, se tomó como criterio la incorporación oficial de cada uno de los pro

gramas como el PIDER o los Apoyos Económicos a Estados y Municipios (APEM) que son anteriores al CUD y en este sentido son elementos de la política regional que no se consideran sino hasta oficialmente pasaron a formar parte de su estructura.

Por otra parte, en este capítulo también se hace un análisis de ciertos indicadores financieros que pueden arrojar alguna luz sobre la conveniencia y viabilidad de seguir fortaleciéndolo. Tales como su estructura financiera, la importancia que tiene dentro de los gastos de inversión que se realizan en cada entidad y los patrones de distribución interestatal que le caracterizan.

1

Como señalamos en el Capítulo anterior, en diciembre de 1976 el Ejecutivo Federal expidió un Acuerdo para celebrar Convenios Unicos de Coordinación (CUC) con los Ejecutivos Estatales. En este documento se le fijaron al Convenio objetivos de dos tipos: uno de política general que consistía en contribuir a un federalismo más equilibrado, y otro de orden más práctico que era coordinar las acciones de ambos niveles en materias concurrentes o de interés común con la intención de darle orden a la acción gubernamental.¹ De tal manera, fueron dos los objetivos que se le atribuyeron: uno de orden político-redistributivo y otro de tipo racional-administrativo.

Para lograr el equilibrio del sistema federal se planteaban como necesarias las siguientes prioridades : 1) Fortalecer las finanzas estatales; 2) Impulsar las actividades productivas en el Estado; 3) Participación de la población en las tareas de gobierno; 4) Reconocimiento de las entidades federativas como las unidades históricamente idóneas para atender y dirigir las necesidades y el desarrollo

de sus comunidades y 5) Aceptación de que en la etapa actual de cre
cimiento del país era necesario avanzar por el camino de la descen-
tralización de la función pública.²

De tal forma, el Convenio debía contribuir de una u otra manera
a lograr todos estos propósitos. En estricto sentido, todas las
prioridades anteriores eran la sustancia misma del proyecto inicial
de desarrollo regional de López Portillo .

Las acciones concretas que se prevenían para lograr tales metas
eran por un lado que cada secretaría de estado federal recabara y
evaluara durante los primeros veinte días de diciembre, los progrma
mas que enviara cada gobierno estatal, con el fin de que en dicho
plazo y oyendo la opinión estatal rindieran dictamen a la Secretaría
de la Presidencia --este Acuerdo se expidió unos días antes de que
se promulgara la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
que eliminó a la Secretaría de la Presidencia y creó con algunas de
sus funciones a la SPP-- sobre la viabilidad de los proyectos, así
como, sobre las partidas presupuestales que se previeran. Con esta
vieja intención de considerar a la propuesta estatal como insumo dire
cto de las inversiones federales se lograría impulsar las actividade
s productivas del estado así como fortalecer las finanzas estatales
al darles por la vía del gasto coordinado mayores ingresos.³

Además de estos programas y acciones, el CUC de 1977, que se
basó fundamentalmente en las directrices que le marco el Acuerdo de
diciembre de 1976, contemplaba tanto una coordinación especial en ma
teria de salud, como el estudio de los organismos, empresas y patro-
natos que podrían ser transferidos por estar íntimamente vinculados

a los programas estatales de desarrollo.

En cuanto a las acciones encaminadas a fortalecer el aspecto administrativo de la coordinación, la secretaría de la Presidencia daría apoyo en materia de reforma administrativa para que los estados mejoraran la eficiencia y organización de sus funciones públicas en lo referente a : a) Administración de justicia civil, penal y administrativa; b) Sistemas de prevención y readaptación social; c) Administración local; d) Administración municipal y e) Sistema fiscal y presupuestario. Además propondría las reformas necesarias en los Coprodes a fin de fortalecerlos en su tarea de programar y presupuestar localmente .⁴

En materia de programas, el Acuerdo definía los rubros cuya ejecución podría transferirse a los estados. En esencia constituían lo que, ya formalmente, se conoció como Programas Estatales de Inversión (PEI). Esta que fué la única modalidad programática de los Convenios 1977 se caracterizó porque constituían programas federales de inversión descentralizada al gobierno del estado, por lo que se sometían a la normatividad dictada por la entonces recién creada Secretaría de Programación y Presupuesto, y por las dependencias y entidades originalmente responsables de los mismos.⁵ Esta modalidad de inversión tenía las características --al igual que ahora la tienen los Programas de Desarrollo Regional-- de una transferencia condicionada en cuanto el concedente, en este caso la Federación definía, en mayor o menor grado, los fines para los que el receptor tenía que utilizar los fondos. Asimismo, reunía las características de las llamadas transferencias compensadoras las cua-

les de acuerdo a cierta normatividad establecen que el gobierno receptor está obligado a igualar cada "peso" de transferencia que acepte con un cierto número o fracciones de "pesos" de sus propios recursos.⁶

Los PEI estaban dirigidos a atender necesidades estatales del siguiente tipo: 1) Agua potable y alcantarillado rurales; 2) Obras en cabeceras municipales; 3) Mejoramiento de la vivienda y espacios públicos; 4) Constitución y rehabilitación de la vivienda popular; 5) Casas de la Cultura; 6) Instalaciones deportivas; 7) Cárceles y penitenciarias; 8) Caminos de mano de obra; 9) Caminos vecinales; 10) Carreteras estatales; 11) Carreteras urbanas; 12) Aeropistas; 13) Construcción y reparación de todo tipo de planteles escolares y 14) Construcción y reparación de centros y casas de Salud y Asistenciales.⁷ Como se verá los PEI se dedicaron fundamentalmente a apoyar inversiones en infraestructura socio-económica, sin incluir inversiones directamente productivas.

De tal forma, los programas coordinados atendían más a la racionalidad administrativa de descentralizar la función pública en la prestación de servicios eminentemente locales. En este sentido, contribuirían a mejorar la capacidad ejecutora de los gobiernos estatales .

Así, en su primer año el Convenio trató de introducir mayor capacidad en las administraciones estatales en lo referente a ejecución, control y programación de obras. Para ayudar a subsanar la carencia de una adecuada programación a nivel estatal, así como, para vencer la improvisación que pudiera derivarse de la innova-

ción, se elaboró un Manual de Operaciones del Convenio, donde cada Coprode debía elaborar reportes trimestrales y cuatrimestrales sobre la operación general del CUC.⁸

En resumen, las acciones y programas que se establecieron dieron impulso a una descentralización de recursos y funciones de la Federación hacia los estados donde sobre todo se favoreció el aspecto de la coordinación administrativa en ejecución de obras públicas.

El aspecto del equilibrio del pacto federal se vio menos apoyado en los programas. Ciertamente, el hecho de que la Federación hubiera mostrado la voluntad de ceder ciertos recursos y programas demostraba un ligero cambio en el patrón de relaciones Federación-Estado, pero que de ninguna manera, dado lo reducido de los montos transferidos --apenas un 0.7% del Presupuesto de Egreso de la Federación y un 3.5% de la Inversión Pública Federal--⁹ podía considerarse un mecanismo altamente equilibrador. Sin lugar a dudas, el uso político que se le dio al Convenio fue desmedido en comparación con los resultados que efectivamente podía lograr. De cualquier manera, era el primer año que funcionaba y cabía esperar que en el futuro sirviera a este propósito. Sin embargo, era ya evidente que debían modificarse algunos elementos --definición de acciones y programas política y presupuestalmente bien apoyadas que favorecieran un redimensionamiento del papel de la Federación y los estados en la función pública nacional-- para lograr que el Convenio respondiera a las expectativas tan importantes que había despertado.

El Convenio de 1978 presentó modificaciones exclusivamente programáticas que consistieron en agrupar los PEI bajo el sector correspondiente, de tal forma, el Sector Asentamientos Humanos abarcó los progra-

mas de agua potable y alcantarrillado, obras en cabeceras municipales, mejoramiento de la vivienda y espacios públicos, construcción y rehabilitación de la vivienda popular, casas de cultura e instalaciones deportivas; el sector de Comunicaciones y Transportes los de caminos rurales, caminos vecinales y aeropistas, carreteras estatales y carreteras urbanas; el Sector Educación el de construcción y reparación de todo tipo de planteles escolares; y el sector Salud el de construcción y reparación de centros y casas de salud y asistenciales. Los programas de cárceles y penitenciarias y el de estudios de preinversión no se agruparon en ningún sector.¹⁰

De hecho el único programa nuevo fue el de estudios de preinversión, ya que el de caminos rurales de 1978 corresponde al de caminos de mano de obra de 1977, además con la fusión del de caminos vecinales y aeropistas se mantuvo en 14 el número de PEI .

La definición de metas y objetivos que se le fijaban al Convenio no variaron, de hecho el cambio más importante fue la inclusión de los estudios de preinversión que darían un sustento técnico a los proyectos de obras que interesara realizar a los estados. Por lo demás, la sectorización que se dio en respuesta al Acuerdo expedido por la Federación (D.O. 17 de enero de 1977) para agrupar a las entidades del sector paraestatal, tuvo la intención de ordenar la concentración de los proyectos en beneficio de los propios estados. Sin embargo, no hubo cambios importantes que permitieran visualizar un tránsito hacia la efectiva realización de los objetivos que se le adjudicaron. Aún en terminos de recursos el Convenio siguió representando tan sólo el 0.8% del Presupuesto de Egresos de la Federación y el 3.1% de la Inversión Pública Federal.¹¹

Para 1979 se integraron al Convenio los Programas de Atención a Zonas Marginadas (PAZM). Estos programas que estaban bajo la responsabilidad de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) variaban de acuerdo al problema que enfrentaban y a la dependencia que los encabezaba, así había programas IMSS-Coplamar, CONASUPO-Coplamar, SEP-Coplamar o SAHOP-Coplamar, por citar algunos.¹² A partir de su incorporación varios de estos programas se financiaron con recursos del Convenio, pero no dejaron de existir los que se financiaron con recursos de los sectores y organismos mencionados.

De acuerdo con su decreto de creación, de enero de 1977, Coplamar tenía la función de estudiar y proponer la forma eficaz de atender las necesidades de las zonas deprimidas y los grupos marginados, así como sugerir la Coordinación de acciones de las entidades y dependencias federales y los programas dirigidos a estas zonas y grupos.¹³ Es decir, no tenían recursos para emprender programas propios, por lo que una vez realizado su cometido inicial de estudiar la marginación, gestionó que diversos organismos comprometieran recursos de sus programas normales en este tipo de proyectos. Con la creación del CUC se abrió una nueva fuente de financiamiento para los PAZM, pero solo para algunos de ellos, ya que el resto permaneció bajo el mismo tipo de financiamiento.

Esta carencia de recursos de los PAZM en sus primeros años de vida se manifiesta claramente al comparar que para 1979 se le asignaron tan solo 2 526 millones de pesos para realizar sus estudios sobre la marginación, en cambio, a partir de 1980 se firmaron los primeros programas de servicios a la comunidad con lo que los recursos canaliza-

dos bajo las distintas modalidades de Coplamar ascendieron a 21 625 millones de pesos.¹⁴

También en 1979, se acuerda que dentro de los compromisos del Convenio se incluya la elaboración de los Planes Estatales de Desarrollo con la participación de los Coprodes. Así, para fines de año la totalidad de los estados del país contaban con un plan elaborado bajo una metodología similar. Con base en esta experiencia se delinearon las bases técnico-administrativas del proceso de planeación estatal que se reforzó en 1980 con el establecimiento del Sistema Nacional de Planeación.¹⁵

Así, hasta 1979, el Convenio seguía siendo en esencia el mismo de 1977. Las diferencias eran estrictamente programáticas: sectorización de los Programas Estatales de Inversión, la incorporación de nuevos sectores dentro de los compromisos del Convenio --en 1978 se incluyeron acciones de los sectores pesquero y agropecuario--, la inclusión de Coplamar y el reforzamiento de la planeación estatal.

Por otra parte, los objetivos político-económicos y de coordinación administrativa seguían presentes. Sin embargo, las acciones que se emprendieron para alcanzar el primer propósito demostraron debilidad. Si el Convenio había mostrado cierta vitalidad, en función de los programas establecidos y del mismo análisis que los funcionarios hacían de él, era solo para fortalecer la capacidad administrativa ejecutora de los estados.

Asimismo, el Convenio resultaba útil para las haciendas estatales como una bolsa adicional de financiamiento de obras de acuerdo a la apertura programática que se definía para ciertos proyectos.

Sin embargo, el CUC estaba todavía lejos de convertirse en un instrumento compensador importante para disminuir las diferencias regionales entre los estados. En aquel entonces, como a la fecha, no existían mecanismos redistributivos para asignarlo entre los estados.

En sus tres primeros años (1977-1979) el Convenio mantuvo una relativamente baja participación tanto en relación al Presupuesto de Egresos de la Federación como a la Inversión Pública Federal --0.9% y 3.8% en promedio para el período respectivamente. De tal manera, el esfuerzo de desarrollo regional vía CUC equivalía a los recursos que la Federación dedicaba, por ejemplo a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes --15 730 millones de pesos contra 15 027 del CUC en 1979--, o a Ferrocarriles Nacionales --15 738 millones de pesos en el mismo año.¹⁶ Esta baja participación pudiera explicarse tanto por la descentralización de programas de desarrollo regional como por la novedad e innovación que implicaba la coordinación de gastos.

En términos reales en este primer período el Convenio creció en un 123% ya que pasó de 5 684 millones de pesos constantes en 1977 (Base 1978=100) a 12 712 millones de pesos en 1979.¹⁷ Su crecimiento evidenciaba una tasa mayor que la experimentada por la inversión pública y el presupuesto de egresos, de tal forma, que para 1979 alcanzó a representar el 4.8% y el 1.3% de aquellos indicadores respectivamente; porcentajes que fueron superiores a los de los dos años anteriores.¹⁸

En suma, a pesar de que oficialmente López Portillo señalara que en su tercer año de funcionamiento el Convenio había atacado prioritariamente la formación de infraestructura tanto física como humana como una forma paulatina de eliminar las desigualdades regionales

(Cuarto Informe de Gobierno 1980), lo cierto era que efectivamente el CUC había contribuido con el propósito racionalizador-administrativo. Sin embargo, ni el esfuerzo era presupuestalmente relevante, ni se aplicaban criterios redistributivos en la asignación del Convenio, ni se vinculaba con otros instrumentos financieros como para asegurar el cumplimiento de las metas político redistributivas que se le habían fijado.

El Convenio elaborado en 1980 principia con la definición de los principales objetivos del entonces recién creado Plan Global de Desarrollo: crecimiento alto y sostenido, generación de empleos y redistribución del ingreso entre individuos, grupos y regiones.¹⁹

Se define que el desarrollo nacional consiste en el desenvolvimiento armónico de todos los miembros de la comunidad, la distribución equitativa de los beneficios entre los diversos sectores de la economía y el crecimiento equilibrado de las regiones. El papel que correspondería a los estados en el logro de esas metas era mediante el incremento de su participación en la definición de prioridades regionales y en la ejecución de programas federales.²⁰

Se presenta así, tanto el marco global de los objetivos nacionales como las acciones que a los estados corresponden para lograrlos. En este orden de ideas se inscribía la utilidad de un instrumento como el CUC que serviría tanto para proseguir descentralizando programas federales, como para fomentar la coordinación en materia de planeación

El primer capítulo del Convenio confirma el otro de los objetivos que había determinado su creación en 1976: coordinarse en materias concurrentes o de interés común. Así, se vuelve a insistir

en que los estados perfeccionen sus procedimientos programáticos y de ejecución de obras.

De tal manera, para 1980 hay ya un marco general de referencia en función del cual gira la actividad del Convenio: contribuir al logro de un desarrollo nacional que requiere equilibrio entre sus regiones, y define el papel que corresponde a los estados en este esfuerzo. El Convenio sería el medio de coordinación de estos propósitos generales, sin olvidar que tenían objetivos más específicos como contribuir a modernizar las administraciones estatales.

En cuanto a la integración de los programas al lado de los PEI, se integraron dos nuevos programas: los Programas Sectoriales Concertados (PROSEC) y los Programas de Desarrollo Estatal (PRODES). Los primeros, se derivaron de las atribuciones correspondientes a las dependencias y entidades federales cuya ejecución requería la participación concurrente con el ejecutivo del estado. Estos programas no implicaban la transferencia de recursos a las entidaes federativas, de tal forma, solo se incorporaron al Convenio las acciones que diversas dependencias venían desarrollando de manera coordinada al margen del CUC. Por lo demás, los PROSEC se formalizarían bajo la modalidad de Acuerdos de Coordinación.²¹

Por otra parte, los PRODES se fundamentaban en las atribuciones correspondientes al ejecutivo estatal, pero cuya realización precisaba de la coordinación con el Ejecutivo Federal. En general, su finalidad era impulsar productos regionales y sectores que el Gobierno del Estado consideraba estratégicos. Su elaboración era tarea del Coprode quien debía especificar tanto los objetivos, metas y beneficios que se perseguían como el monto de la inversión y su estructu-

22
ra financiera.

En relación a los programas Coplamar, el Ejecutivo Estatal se comprometía a apoyarlos, una vez que el Coprade los aprobara. Los recursos asignados a estos programas eran intransferibles. Hasta 1980 eran el único programa adicional a los PEI, los recursos que se le asignaron en este año ascendieron a 21 625 millones de pesos.²³ Sin embargo, debido a las características de este programa que no se ejecutaba totalmente por la vía del Convenio, hay que tener precaución en la interpretación de las cifras totales del Convenio que probablemente están "infladas" por esa razón. El problema es que no existe un análisis detallado ni siquiera lo suficientemente claro, como para hacer alguna estimación de los recursos Coplamar que se financiaron via CUC.

En sus capítulos restantes el Convenio incorporó dos elementos muy importantes tanto para el buen funcionamiento de los programas anotados anteriormente como para lograr una mejor coordinación de planes y obras con la Federación: 1) El financiamiento de las obras públicas y servicios, y 2) La definición de las acciones que los sectores de la administración pública federal realizarían en los estados.²⁴

Respecto al financiamiento, los distintos programas podían realizarse mediante cualquiera de las siguientes formas: 1) Con transferencias que acordara el Ejecutivo Federal y con las que se aprobaran al sector paraestatal y 2) Por encargo de la Federación en cuyo caso los proyectos estarían contenidos en los programas normales de su alcance estatal correspondientes, con el señalamiento expreso de las modalidades que se convinieran con el Estado de acuerdo con el Convenio.²⁵

Para los PEI, la Federación haría las transferencias convenidas, de acuerdo a la normatividad establecida por la SPP en los Manuales de Operación del CUC. En el caso de los PROSEC y los PRODES se establecerían de común acuerdo entre las partes los mecanismos de coordinación y la asignación de recursos.

Se contemplaba que el Estado en la ejecución de una obra convenida, podría concentrar la utilización de los recursos humanos y técnicos de las dependencias federales destinados a estos fines. Asimismo, para mejorar la capacidad estatal de ejecución, se podría acordar la incorporación de algunos de los bienes materiales de la Federación a los gobiernos estatales. En lo que toca a la conservación y mantenimiento de las obras públicas, y el gobierno del estado se responsabilizaba de la labor.

En cuanto a la definición de compromisos el Convenio los incluye en materia de gobierno interior, hacienda, planeación, comercio, fomento industrial, empleo, turismo, salud, educación, comunicaciones y transporte y pesca, por citar a los más importantes.²⁶

Por otra parte, en el último capítulo del Convenio se le da una vigencia permanente para solamente revisarlo, adecuarlo o modificarlo anualmente. Aunque legalmente tales revisiones se pueden hacer en cualquier momento de común acuerdo entre las partes, en la práctica la ratificación y adecuación del Convenio se realiza en los primeros meses del año. En cuanto a recursos transferidos, en 1980 el Convenio alcanza su tasa de crecimiento real (106%) más alta de todo el período analizado (1977-1985), ya que pasa de 12 712 millones de pesos en 1979 a 26 192 en 1980.²⁷ Esto se refleja en otros indicadores como su participación en el Presupuesto de Egresos (2.2%) y en la

Inversión Pública (8.0%), porcentajes que casi duplican los que se habían alcanzado en 1979, así el Convenio entraba en su etapa "afortunada" de acuerdo al monto de ingresos transferidos.

De tal manera, el Convenio de 1980 presenta ya un mayor grado de elaboración al definir con precisión el financiamiento de las obras, los compromisos de los sectores federales y el inicio de los esfuerzos para compatibilizar objetivos y políticas nacionales con los intereses estatales .

Asimismo, logra integrarse al marco general del desarrollo que define el Plan Global de Desarrollo,²⁸ lo cual contribuye a clarificar sus objetivos en función de un proyecto de más largo alcance; donde se incorpora formalmente, aunque con deficiencias el aspecto regional.

Ahora bien, volvemos a remarcar que el hecho de que no exista voluntad para darle fuerza al desarrollo de las regiones, ha favorecido en todo caso la aparición de programas aislados, sin vinculación entre otros --el caso del PIDER, y de los APEM o de Coplamar, que hasta 1980 no estaban vinculados--, que han servido más de apoyo retórico que como efectivas alternativas para el desarrollo regional.

Para 1981 se agregan a los tres programas existentes, el Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER) y un rubro de transferencias denominado Apoyos Económicos a Estados y Municipios (APEM) . Ambos programas tenían una existencia anterior al Convenio, sólo que ahora se integrarían con la ventaja de disminuir la dispersión de inversiones federales dedicados al desarrollo regional.

El PIDER que empezó a funcionar en 1973, estaba dirigido a me-

jorar la situación del medio rural más atrasado, de manera importante, preveía la participación de la población, pero sin trastocar o intentar cambiar sus formas de organización. Este programa era la continuación de proyectos como el programa Coordinado de Inversiones Públicas para el Medio Rural (1968), Caminos de Mano de Obra (1971) o el de Unidades de Riego para el Desarrollo Rural (1971). Los montos que se le asignaron al PIDER en 1981 y que se incorporaron a los recursos CUC ascendieron a 10 597 millones de pesos, lo cual significó el 13.8% del total de los fondos de desarrollo regional.²⁹

Por su parte, los APEM son recursos que se destinan a resolver en el corto plazo los problemas de liquidez financiera de los gobiernos estatales, por lo que ayudan a equilibrar los presupuestos estatales sobre todo en cuanto a gasto corriente. Para 1981 se ejercieron 15 021 millones de pesos por esta vía de apoyos a las finanzas locales, lo cual los constituía en el tercer elemento más importante, en términos de recursos, dentro del Convenio, detrás de Coplamar y de los PEI.

Asimismo, con ellos se cubren los costos de los servicios que el gobierno del estado plantea como más urgentes e indispensables. En este sentido los APEM también se otorgan para solventar las necesidades de incrementos salariales para el magisterio y la burocracia, que se deciden centralmente.

Otra de sus finalidades, es cubrir los gastos originados por los Coprodes, así como subsidiar a los estados en virtud de la derogación de impuestos locales sobre herencias y legados que se efectuó desde 1962, y finalmente transferir recursos cuando por efecto de desastres naturales los estados los requieran.³⁰

Con los APEM se apuntalaban las finanzas públicas estatales, tal y como lo había definido López Portillo en uno de sus informes: Fortalecer las finanzas estatales es uno de los medios que la Federación ha utilizado para promover un desarrollo armónico del país, mismo que permitía disminuir paulatinamente las desigualdades interregionales.³¹ Durante este año, continúan incrementándose los recursos transferidos sobre todo por la incorporación del PIDER y los APEM, el total de los fondos del Convenio ascendió a 76 738 millones de pesos que significaron el 2.8% del Presupuesto de Egresos y el 10.1% de la Inversión Pública Federal. Asimismo, en términos reales experimentaron una tasa de crecimiento del 53.3% que continuaba con la tendencia creciente que desde 1980 se había iniciado.³²

Por otra parte, a nivel de órganos planificadores y ejecutores de los recursos CUC, en 1981 (Decreto Presidencial del 13 de febrero de 1981) se transformaron los Coprodes que eran órganos de carácter federal, en Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (Coplade) que estarían bajo la responsabilidad de los gobiernos de los estados.

El Convenio de 1982, último del sexenio de López Portillo, reitera la necesidad de buscar una equitativa distribución de recursos entre los miembros de la Federación. Asimismo, señala que la eficiencia y la eficacia en la ejecución de obras contribuye a mejorar las condiciones de vida de la población. En suma siguen siendo dos los principios ordenadores, uno retórico: la igualdad; el otro eficientista: mejorar capacidad de la administración estatal y la coordinación.

En general, este Convenio mantiene la misma estructura tanto de

programas como de compromisos establecidos en 1980, solo cambia el énfasis hacia actividades que se busca consolidar; el apoyo al Coplade, la inclusión del PIDER--realizada mediante Acuerdo de Coordinación del 5 de febrero de 1981-- y el apoyo a otros programas como Coplamar y el Nacional de Desarrollo de las Fajas Fronterizas y Zonas Libres.³³

Por otra parte, también se acuerda que dentro del Convenio se daría impulso a la política de transferencia de entidades para estas tales, además de establecerse los lineamientos para elaborar las propuestas estatales de inversión que serían insumos de los programas federales de inversión. Sin embargo, en este año se rompe con la tendencia de asignación creciente de recursos que desde 1977 se había manifestado y que, a partir de 1979 aumentó considerablemente su dinamismo. Así, en términos reales el Convenio sufre una reducción del orden del 7.9% que reduce su participación del presupuesto de Egresos de la Federación a un 2.0%.³⁴

Sin embargo, paradójicamente en 1982 se presenta el mayor porcentaje del período en relación a la inversión pública (11.0%) . Esto sucede porque la inversión experimenta un decrecimiento mayor (15.8%) que el sufrido por el Convenio.³⁵

La característica principal en la evolución del Convenio durante estos tres años es su tendencia concentradora de programas dirigidos a atender diversas necesidades de las regiones. En este sentido, contribuye a darle coherencia y conformidad al esfuerzo de desarrollo regional con la incorporación del PIDER y de los apoyos económicos a las finanzas estatales. Sin embargo, esta inclusión es meramente formal y si bien, la simplificación pudo facilitar a los

estados la coordinación de los programas, el mecanismo se limitó a agregarlos bajo las mismas características de coordinación sin darles ese tan pretendido carácter complementario y redistributivo. En cuanto a recursos, de 1980 a 1982 los tres últimos años del gobierno de López Portillo, se da el momento de mayor apoyo financiero al Convenio ya que coinciden tanto los porcentajes más altos en relación a los egresos federales y a la inversión pública (2.3% y 9.7% respectivamente) como las mayores tasas reales de crecimiento (106% en 1980 y 53% en 1981). Es más desde 1977 y hasta 1981 el Convenio crece en términos reales, tendencia que se ve interrumpida por la crisis económica de 1982.

Por otra parte, con objeto de asegurarle un mínimo respaldo económico a los esfuerzos regionales, en 1982 el gobierno federal crea el ramo XXVI dentro de su presupuesto de egresos para destinarlo a la " Promoción Regional ". Anteriormente los recursos presupuestales para el Convenio no tenían un ramo especial de financiamiento en el presupuesto federal y se incluían en los diferentes ramos sectoriales, o bien, en el de Erogaciones Adicionales .

Con la llegada de la nueva administración, en 1983 cambia el nombre del CUC por el de Convenio Unico de Desarrollo (CUD), ya desde 1977 se decía que el objetivo fundamental de estos Convenios era constituirlos en auténticos instrumentos para el desarrollo de las entidades federativas. Oficialmente se adujeron las siguientes diferencias sustantivas entre uno y otro convenio³⁶:

- 1) La adopción de una nueva filosofía gubernamental que privilegia la planeación democrática, la descentralización de la vida nacional y el fortalecimiento municipal,

- 2) El compromiso de crear un Sistema Estatal de Planeación.
- 3) El compromiso de las dependencias y entidades federales de dar a conocer a los estados sus programas de inversión.
- 4) Se definen los lineamientos para elaborar los programas operativos anuales.
- 5) Se incluyen capítulos especiales sobre descentralización y fortalecimiento municipal.
- 6) Se establece que el Ejecutivo Federal informaría al del Estado el monto estimado de participaciones fiscales, que le corresponden, a su vez éste se compromete a informar a la Federación de los mecanismos empleados para repartir las participaciones municipales.
- 7) Se crea un programa emergente de protección al empleo
- 8) Se establecen mecanismos de control y restricción de los recursos transferidos por la Federación.
- 9) Se incluyen disposiciones para que el sistema bancario participe en el Coplade con objeto de propiciar una planeación financiera de obras.

En su apartado de disposiciones generales se establecen como objetivos del renovado Convenio; el desarrollo integral del país, la descentralización de la vida nacional y el fortalecimiento municipal.

En este estricto sentido, estos principios son los mismos objetivos que el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 fija a la Política Regional.³⁷ De ahí que el convenio se transforme oficialmente en el principal instrumento con que ésta cuenta para alcanzar sus fines. En su

parte de antecedentes el mismo Convenio señala que los CUC se han consolidado como el instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero más importante para promover conjuntamente el desarrollo socioeconómico.

En cuanto a sus programas de desarrollo se contemplan los siguientes : 1) Los PEI; 2) el PIDER 3) Los PAZM cuyo detalle de las acciones convenidas se incorporó como Anexo Técnico; 4) Los PRUSEC que mantenían sus características de 1980; 5) Los PRODES y 6) Los APEM.³⁸ Los primeros cinco programas se decidirían con el seno del Coplade y considerando su incidencia en el logro de los objetivos nacionales y estatales. Los APEM se ajustarían a los criterios de la Federación. En conjunto los PEI, los PROSEC y los PRUDES constituyeron el 25% de la totalidad de los recursos del Convenio. Por su parte, Coplamar, PIDER y APEM representaron respectivamente el 21%, el 33% y el 12%. El restante 9% se dedicó a un Programa Emergente de Empleo dirigido a Zonas Rurales y a Zonas Urbanas Críticas (PEZUC) que funcionaba con base en coordinaciones regionales.³⁹

Dentro de los nuevos y más importantes compromisos que se convienen están la definición de las características que adoptarán el Sistema Estatal de Planeación Democrática, la designación del Coplade como el único elemento de vinculación y comunicación entre los Sistemas Estatales y Nacional de Planeación, el compromiso de formular los Programas Operativos Anuales (POA) que permitirán instrumentar los objetivos, las políticas y las estrategias definidas en los planes estatales para articularlas con las acciones del sector público y la responsabilidad para el gobierno

estatal de establecer los procedimientos y coordinar las actividades para que en el Coplade se elaboren los programas y proyectos de alcance estatal, considerando su recuperación en el presupuesto de egresos federal

Como se verá la planeación recibió todo el impulso federal y estatal para llegar a ser el instrumento rector y ordenador de la actividad gubernamental. Sin duda alguna, la principal diferencia del primer CUD con sus antecesores es este énfasis por desarrollar los procesos de planificación en las entidades federativas.

Aunado a esto, se incluye por primera vez un capítulo sobre la descentralización de la vida nacional cuyo propósito es generar un desarrollo armónico y equilibrado en las distintas regiones del país. Este capítulo incluye los lineamientos que deberán seguir las dependencias federales para elaborar sus programas de descentralización, así como, la forma en la que los gobiernos estatales se harían cargo de las nuevas funciones y recursos. También, subraya la descentralización que deberá lograrse en materia educativa, de salud y de transferencia de entidades paraestatales de interés local, así como, el fortalecimiento municipal que debe desprenderse de estas acciones.⁴⁰

En resumen, con el arribo de la nueva administración el Convenio sufrió principalmente dos cambios: 1) Su aceptación como instrumento principal para lograr los objetivos de la política regional y 2) El incremento de las acciones y compromisos a realizar bajo su marco.

Sin embargo, ésta mayor responsabilidad encomendada no se vio

respaldada por la creación inmediata de nuevos programas o bien por una concepción que vinculara los existentes en orden de servir mejor a esos propósitos. En términos presupuestales, a partir de 1983 se rompe con la creciente asignación de recursos nominales que se venía otorgando al Convenio ya que de 112 262 millones de pesos ejercidos en 1982 se pasan a ejercer, tan solo , 96 788 millones de pesos en 1983.⁴¹ No hay que olvidar que esta disminución es en términos nominales por lo que si nos remitimos al cuadro 4, observaremos que en pesos constantes el Convenio decrece a una tasa del 57% . Es decir, se reducen en términos reales en más de la mitad en un sólo año, lo anterior se manifiesta en la caída que tienen estos recursos como porcentaje del presupuesto federal y de la inversión pública --1.1% y 7.1% respectivamente.⁴²

De tal forma, a principios del sexenio de De la Madrid los re cursos coordinados se encontraban, en términos reales, apenas por encima de los transferidos en 1979. Sin embargo, como se señala en la parte introductoria del Convenio de 1983, la coyuntura económica obliga a reforzar la coordinación intergubernamental, pero también acaso pone en un grave dilema al gobierno federal sobre la con veniencia de seguir dedicando recursos a un proyecto que desde la óptica tradicional no acarreará beneficios económicos inmediatos. En este sentido, De la Madrid señaló que tanta era la importancia de los PEI que de todos los programas de fomento regional fueron los únicos que no sufrieron la reducción del 8% decretada por el gobierno federal en 1983.⁴³ Sin embargo, este indicador no es muy relevante ya que los programas CUD --en los que se incluyen los PEI-- representaron par 1983 el 25% de todos los programas de desarrollo regional.⁴⁴

Para 1984 se dan los cambios programáticos que a la fecha conserva el CUD y que van acompañados de un rebautizamiento del ramo XXVI del presupuesto federal que ahora es de " Desarrollo Regional".⁴⁵

Dentro de los nuevos programas está el Desarrollo Regional (PDR) que fusiona a los PEI, PIDER y PAZM. En relación a estos últimos con la desaparición de Coplamar en mayo de 1983, se transfirieron sus funciones a la SPP, donde desde un principio se dijo que a corto plazo los llamados Programas de Atención a Zonas Marginadas (PAZM) pasarían a formar parte, en su totalidad, del CUD, con lo que se integrarían a la estrategia de Desarrollo Regional.⁴⁶ Así, como se verá en el cuadro 5, a partir de 1984 desaparece como un programa especial del Convenio.

La modalidad del PDR comprende alrededor de 70 programas y se divide en tres categorías: 1) Programas productivos que incluyen inversiones destinadas a la producción de bienes básicos, al fomento de proyectos agrícolas, agroindustriales, pesqueros y mineros; 2) Programas de infraestructura básica de apoyo que se dedican a la dotación de servicios básicos como electrificación, carreteras y caminos rurales, así como los que estén orientados a apoyar a los sectores productivos y 3) Programas de infraestructura para el desarrollo social que incluyen inversiones orientadas a proporcionar a las comunidades rurales y urbanas servicios en materia de nutrición, seguridad social, asistencia médica, vivienda, educación e infraestructura urbana.⁴⁷

Los Programas de Protección al Empleo creados en 1983, se transforman en Programas Regionales de Empleo (PRE) cuya finalidad es la creación y ampliación de infraestructura urbana, la dotación y

mejoramiento de servicios municipales y la construcción de obras de beneficio social. Además canalizan recursos para promover la capacitación de trabajadores, proporcionar empleo a la mujer y a los jóvenes, otorgar becas a los hijos de obreros y campesinos y atender los requerimientos del Servicio Social para pasantes de instituciones de educación superior.⁴⁸

Con objeto de darle más sencillas al manejo de tantos programas, se crean los Programas de Coordinación Especial, que sustituyen a los PROSEC y PRODES. A través de ellos se pueden transferir recursos a lo largo del ejercicio fiscal, para la realización de acciones prioritarias no comprendidas en las propuestas anuales de inversión de los Coplades y para apoyar programas de emergencia. Su instrumentación se realiza a través de Acuerdos de Coordinación o Anexos de Ejecución que se celebran en el transcurso del año.⁴⁹

Por otra parte, conforme a lo que se había establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, se elaboraron los siguientes Programas Regionales Estratégicos (PRES) : Región del Mar de Cortes, Región del Sureste, Zona Metropolitana de la ciudad de México y Región Centro, Zonas Áridas y Desarrollo de la Frontera Norte.⁵⁰ Estos programas en apego a lo que señala la Ley de Planeación se refieren a las regiones que se consideran prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos nacionales fijados en el Plan, y cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa (art. 25).⁵¹ Son la versión actualizada de esfuerzos como las Cuenas Hidrológicas y los Planes Interestatales de la década del sesenta; con la única diferencia de que ahora los PRES son una parte complementaria de la visión planificadora que hay sobre los estados ya

que a éstos se les visualiza tanto con esta perspectiva regional en función del interés nacional como una netamente estatal que parte de 31 situaciones diferentes.

En relación a los APEM, que venían entregándose a los estados y municipios en el marco del Convenio desde 1981, se les cambia su denominación para ahora llamarlos Apoyos Financieros, sin que por ello variara el objetivo con el que se siguen asignando: cubrir los déficits presupuestales de estados y municipios.

De tal manera, 1984 fue un año que se significó única y exclusivamente por la simplificación en la estructura y el procedimiento para convenir los recursos de desarrollo regional. Se unificaron programas, ahora sólo existen tres, y se agilizó el proceso de su formalización y puesta en práctica con la adopción de los Anexos de Ejecución. Cambios por lo demás importantes para facilitar la coordinación de inversiones que, sin embargo, no contribuirían a resolver los problemas de fondo del Convenio: la adopción de algún criterio para distribuir sus recursos, la escasa participación que los estados tenían en su colaboración y su vinculación con otros instrumentos de desarrollo regional. En cuanto a recursos, en 1984 se percibe un repunte tanto por el incremento real de los recursos coordinados que de 15 792 pasan a 19 130 millones de pesos equivalente al 20%+-- como por las condiciones de recorte presupuestal en las que se dio-- así la inversión pública decreció un 9.8% entre 1983 y 1984. Esto también se aprecia en el cuadro 2 donde se observa el incremento que el Convenio tiene como porcentaje del Pre supuesto de Egresos y de la Inversión Pública.

Hasta 1984 los Convenios se venían elaborando en su totali-

dad de manera centralizada, ya que la SPP a través de su Dirección de Convenios de Desarrollo elaboraba los 31 CUD que luego se proponían a cada gobierno estatal para su firma. Es decir, éstos no participaban de forma alguna en la preparación del Convenio, en estricto sentido, era un sólo documento para todos los estados. Sin embargo, para 1985 se decide involucrarlos en la definición de los programas y en la elaboración de nuevos capítulos estrictamente estatales.

Se les dio participación en los capítulos relativos a las prioridades estatales, a la definición de acciones de descentralización de la administración estatal a los municipios, a la coordinación de los PDR, a la definición de los compromisos para apoyar el sistema de planeación y en algunos casos, ya que no todos los convenios tenían este capítulo, en las acciones para apoyar la planeación municipal.⁵²

Aun cuando la iniciativa de crear los convenios de coordinación fue estrictamente Federal, hasta 1984 no tenían nada de coordinada su elaboración, ya que la Federación los proponía y los Estados sencillamente los firmaban adheriéndose pasivamente. Además de una razón de estricta congruencia con los postulados de la descentralización, el hecho de que participaran en la definición de los programas estuvo vinculada a un interés por fortalecer la actividad de los Coplade. De cualquier manera, se subsanó, en parte, esta carencia que no tiene otra explicación que el poco interés que la misma Federación tiene por darle credibilidad a sus mecanismos de desarrollo regional. Así, en 1985 el Convenio crece a una tasa nominal de 40% que solo es suficiente para mantener el porcentaje de 1.5% en rela-

ción al presupuesto de egresos, pero no para sostener la participación alcanzada como porcentaje de la inversión federal, la cual baja de 9.3% en 1984 a 8.4% en 1985 (Ver cuadro 2). Sin embargo, son los cuadros 3 y 4 los que dan un panorama más objetivo de los presupuestos reales asignados al CUD. Así primero hay que observar que sus recursos reales caen en 1985 en más de un 10%, con ello se vuelve a los decrecimientos que lo caracterizaron a 1982 y 1983. Esto viene no a contradecir la recuperación iniciada en 1984 porque a fin de cuentas el plan de gobierno contemplaba estas reducciones presupuestales, pero sí a detener todo un impulso que en términos del discurso gubernamental debía proseguirse.

Para 1986, el Convenio cambia sus prioridades a raíz de los sismos de 1985, así la reconstrucción junto con la descentralización pasan a constituir los objetivos puntales que coordinadamente se persiguen.⁵³

En el documento se aprecia una constante reiteración de las medidas de solidaridad que los gobiernos estatales adoptan con la Federación. Se definen acciones de descentralización que en sentido estricto constituyen desconcentración de funciones y reubicación de personal y oficinas. En este año, todas las acciones de descentralización son las mismas para los 31 estados, lo cual restó especificidad al contenido del CUD. En lo referente al respaldo financiero para realizar los programas 1986, tenemos las cifras correspondientes al ramo XXVI "Desarrollo Regional" del Presupuesto de Egresos de la Federación ya que por las fuentes documentales que utilizamos (Informes Presidenciales) aún no se tienen las relativas a ese año.⁵⁴ De tal manera, para 1986 se autorizaron 363 373 millones de pesos, lo cual equivale al 1.1% del Presupuesto y al

11.2% de la Inversión Pública Federal, este último porcentaje hay que matizarlo ya que la inversión solo creció medio punto porcentual. En términos reales (base 1978=100), los recursos autorizados al ramo XXVI en 1986 son inferiores al presupuesto ejercido por el Convenio en 1979. ⁵⁵

Por último, para 1987 los Convenios presentaron la modalidad de no incluir las acciones de los sectores federales que se realizarían en el estado durante el año. Estos programas de Inversión se convino en darlos a conocer en los treinta días posteriores a la firma del Convenio, a través de Anexos Técnicos. De igual forma, las acciones de descentralización se sujetarían a la misma modalidad de presentación e incorporación. ⁵⁶

La razón de este cambio obedeció a un interés por adelantar en tiempo la forma de los Convenios y no esperar a que cada sector definiera sus programas, de inversión y de descentralización. Si bien la totalidad de los CUD 87 se terminaron de formar en el transcurso del segundo trimestre del año, la citada implementación vía Anexos Técnicos ha presentado retrasos que se traducen en incumplimiento a obligaciones concentradas que sí afectan a los estados.

En este último año el Convenio adopta nuevos propósitos por el lado de reafirmar, confirmar y ampliar las bases iniciadas en los años anteriores. Tres objetivos se destacan de la coordinación 1) Apoyar la consecución de las prioridades nacionales ; 2) Avanzar en el proceso de descentralización y 3) Lograr el desarrollo estatal integral. Se abandona la prioridad de la reconstrucción adquirida en el convenio de 1986. ⁵⁷

Para 1987 los recursos autorizados para el ramo "Desarrollo

Regional" fueron de 931 000 millones de pesos, lo cual representa el 1.2% del Presupuesto total de la Federación. Aunque esta cantidad supera en un 156% a los recursos aprobados para 1986, con la inflación que se espera para este último año --de alrededor del 120%--, apenas alcanzaría a detener la constante caída que en términos reales sufren los recursos del Convenio desde 1985.⁵⁸

Es indudable que a partir de 1983 el Convenio empieza a sentir los efectos de la crisis económica nacional, los indicadores financieros así lo marcan: el promedio en el período 1983-1985 de los recursos transferidos al CUD en relación al presupuesto de Egresos es de 1.4%, contra un 2.3% del período 1980-1982; asimismo, esta comparación, pero en términos de la inversión pública federal, nos arroja un 9.7% en el primer período contra un 8.2% de los últimos tres años.

En términos reales el Convenio en 1985 está apenas por encima de los recursos transferidos en 1979, y esta situación de crónico debilitamiento presupuestal se agrava en 1986 y 1987 cuando el ramo XXVI del presupuesto de egresos apenas es inferior a los recursos ejercidos por el Convenio en 1979.

Todo lo anterior, nos obliga a pensar que ante la escasez de recursos el Convenio y en general los programas de desarrollo regional ven reducidos sus apoyos financieros. De tal manera, ante la crisis económica se impone nuevamente la concentración de recursos, dejando de lado la atención de las regiones.

Es difícil creer que el Convenio Único de Desarrollo juegue algún papel relevante en la solución de la crisis económica de los años ochenta. Sin embargo, su intención es incidir en un cambio de

más largo plazo que la propia crisis, y que consiste en la transformación de los términos de la relación entre la Federación y los estados.

Aún cuando desde se perspectiva actual encuentra fuertes limitantes para lograr sus objetivos de igualdad interregional --no tiene criterios para asignarse redistributivamente entre los estados, su monto es mínimo como para lograr cambios importantes y la participación de los estados en su elaboración es aún limitada--, es indudable que la idea que lo inspira es loable, pero mal instrumentada. De tal forma, bajo sus actuales características el Convenio no logrará cumplir su propósito de justicia regional en la distribución de los beneficios del desarrollo. Los problemas que enfrenta --falta de voluntad política para lograr una integración coherente y complementaria de los instrumentos de desarrollo regional que permitan un impulso financieramente bien respaldado para el desarrollo regional-- requieran, sobre todo, una decisión política que de continuidad al propósito.

A fin de cuentas, el hecho es que el Convenio pretende re-vertir tendencias concentradoras que en gran medida son causa importante de nuestros actuales problemas. Además, es un esfuerzo por hacer más eficiente la labor gubernamental acercando decisiones y recursos a los lugares donde directamente se les demandan. Asimismo, a contribuido a darle cierto orden a las acciones de alcance regional que la Federación anteriormente realizaba mediante programas desvinculados entre sí.

Sin embargo, aunque la crisis y la escasez puedan propiciar que instrumentos, sin respaldo político y financiero, sigan imperando en la estrategia de desarrollo regional, ha quedado claro

que la vía para efectivamente lograr los propósitos equilibradores no es mantener mecanismos como el CUD, cuando menos en sus circunstancias actuales.

2

En este segundo apartado analizaremos fundamentalmente tres aspectos: 1) La estructura financiera del Convenio 2) La importancia del Convenio en términos de los gastos de inversión que se realizan en los estados y 3) El patrón de distribución interestatal que caracteriza al Convenio .

En cuanto al financiamiento de los programas del Convenio que tienen la característica de ser compensadores, es decir, que tanto la Federación como los Estados los financian, el cuadro 6 nos muestra dos situaciones: primero que la Federación es quien aporta más recursos --el 66% en promedio para el período 1977-1985--; y segundo, que hay una tendencia a que esta participación aumente.

Esto se manifiesta si observamos que mientras en 1977 la federación aportaba el 62% los estados el 28% y los beneficiarios el 10%, para 1985 estos porcentajes habían variado al 74% y al 25% --a partir de 1984 los Informes de Gobierno de Miguel de la Madrid agregan en un solo concepto las aportaciones de los estados y de los beneficiarios. En relación a esto último hay que señalar que los beneficiarios disminuyeron considerablemente su participación ya que del 10.7% que aportaban en 1977 pasaron a funcionar solo el 1.7% en 1983.⁵⁹

Estos resultados no sorprenden si pensamos en que el Convenio se creó con la intención de coordinarse en la realización de obras y prestación de servicios de interés común, pero también como una modalidad que contribuiría a descentralizar recursos a los estados.

Asimismo, hay una explicación que obedece a la capacidad finan-

ciera relativa de cada nivel gubernamental, así por ejemplo, el Gobierno Federal produjo el 63.9% del Porcentaje Interno Bruto del Gobierno General, en cambio los gobiernos locales solo participaron con el 17.7%, correspondiendo a la seguridad social el restante 18.4%.⁶⁰

Hay que decir que para 1984 y 1985 no se contempla el total de los recursos PDR--aquí utilizamos un sentido genérico para designar a todos los programas con características compensadoras-- y se deja sin analizar la estructura financiera de los PCE, los PRE y los PRES. Sin embargo, esto no hace sino aminorar el efecto de tal incremento de la participación federal ya que en 1984, el total de los PRE y casi todo el de los de Coordinación Especial se financiaron con recursos federales.⁶¹ Por su parte, los Regionales Estratégicos solo dependieron en un 16% de los gobiernos estatales. Esta misma situación prevaleció en 1985 donde la participación federal en el financiamiento de los PRE, PCE y PRES fue del 94%, 98% y 76% respectivamente.⁶²

Aquí lo que cabe cuestionarse es por qué la Federación cada vez financia en mayor medida el Convenio. Esto puede deberse a varias razones: primero, que efectivamente la Federación le dedique mayores presupuestos al desarrollo regional, o bien que la parte complementaria del financiamiento no muestre un incremento de recursos suficientemente dinámico para mantener los niveles de participación.

En lo que respecta a la participación federal, ésta ha sido creciente si partimos de que en 1977 solo dedicaba el 0.4% de su presupuesto de egresos y el 2.1% de su inversión federal. Hay que señalar que aquí solo estamos hablando de los PEI que tienen la característica de ser transferencias compen-

sadoras. En cambio para 1981 estos porcentajes se habían incrementado al 2.4% y al 9.0% respectivamente. A partir de entonces y al igual que lo analizado en el apartado anterior, se da un descenso en estos porcentajes que ya para 1984 representan el 1.3% para el presupuesto y el 8.1% para la inversión.⁶³

En el caso de los estados, habría que preguntarse si han ido reduciendo o aumentando el monto de los recursos que dedican al CUD en relación a sus presupuestos y gastos en obras y fomento económico. El resultado sorprende por dos razones.

Primero, el porcentaje del presupuesto de egresos estatal que se dedicaba al Convenio es mínimo. Sin embargo, esto pudiera tener una explicación si consideramos que en general los gastos dedicados a obras y fomento son reducidos --alrededor del 15% del presupuesto de egresos.⁶⁴ Pero es aquí, donde viene la segunda cuestión, no sólo también representan una baja participación como porcentaje de estos últimos gastos-- un máximo de 19.5% en 1977 -- sino que la tendencia ha sido disminuir tal participación hasta alcanzar el 8.4% en 1984.⁶⁵ Esto va en contra de la creencia de que los estados cada vez dedican mayor cantidad de sus recursos al Convenio Unico de Desarrollo. Este es un indicador que hay que tener en mente para pensar en proponer al Convenio como una vía alternativa. Ya que si los estados no le dedican una proporción importante, ni siquiera constante de sus recursos, es porque no lo visualizan como modalidad de inversión conveniente a sus intereses.

Entre las razones que pueden explicar este desinterés manifiesto en los presupuestos, está tanto la deficiente capacidad de sus sistemas de planeación que no les permiten integrar adecuadas propues-

tas de inversión y tener la capacidad de hacer el seguimiento físico-financiero de las obras, como la falta de voluntad política de la Federación para incrementar sus fondos y hacerlo más atractivo. Son quizá demasiados controles y procesos burocráticos los que tienen que salvar los estados para finalmente obtener limitados recursos adicionales que no justifican tanto esfuerzo administrativo.

Este es quizá el mejor indicio de que la política regional de descentralización no puede basarse única y exclusivamente en un mecanismo como el CUD, el que preferentemente debiera tener un objetivo compensador de desigualdades generadas por otros instrumentos de desarrollo regional. Así pues, no sería acertado decir que con la simple ampliación de recursos de la Federación el problema se resolvería. Antes de proponer que el Convenio gane en cuestión de incrementos presupuestales hay que tener bien claro qué es lo que se pretende obtener con él para con base en ello decidir qué ventajas presenta su actual funcionamiento y qué tan conveniente entonces sí, resultaría incrementar su importancia financiera, que en última instancia sería el reflejo de que hay voluntad política para mantenerlo.

El segundo aspecto que nos planteamos es analizar desde una perspectiva netamente estatal qué tan importante es el Convenio en términos del total de la inversión que se realiza en las entidades federativas. Así, tenemos que en los estados del país son tres los tipos de gastos públicos que por su origen financiero se pueden distinguir; 1) Los gastos realizados por la Federación, sean por dependencias centrales o entidades paraestatales; 2) Los gastos coordinados mediante el CUD y 3) Los gastos realizados por la propia en

tividad federativa ya sea directamente por sus secretarías o por su sector paraestatal.

Para 1984, último año del que se tienen estadísticas de los gastos realizados por las entidades federativas, se aprecia lo siguiente:

Gastos en inversión realizados en las entidades federativas

| | 1984 | |
|---|-----------|------------|
| | Monto | Porcentaje |
| Inversión Pública Federal | 1 913 217 | 87.5 |
| Convenio Unico de Desarrollo | 193 995 | 8.3 |
| Gastos en obras y fomento de los gobiernos estatales. | 239 192 | 10.2 |
| T o t a l : | 2 346 404 | 100.0 |

Si se comparan los datos de inversión pública federal y los de gastos en obras y fomento empleados en esta tabla con las utilizadas en los cuadros 7 y 8, se verá que éstos son menores porque se les restó la parte con que cada nivel de gobierno participa en el Convenio, ya que de otra forma se estarían duplicando cantidades.

Así, observamos que en conjunto los gobiernos estatales tienen influencia en la desición de cómo gastar el 18.5% de las erogaciones que se realizan en sus entidades ya que por una parte tienen plena autonomía para asignar los recursos de sus presupuestos (10.2%) y por otra, participación en la orientación de los recursos del Convenio (8.3%) .

Es difícil pensar que con el 18.5% los estados puedan efectivamente incidir en el desarrollo de sus entidades, las prioridades

estatales a fin de cuentas vienen a ser casi marginales frente al gran respaldo financiero de los proyectos de alcance nacional. No es que haya una contradicción intrínseca entre lo que busca la Federación y lo que pretenden los estados, es simplemente que el centralismo que impera en las relaciones Federación-Estados y que aquí tiene una de sus manifestaciones más claras, no permite bajo las restricciones que impone al desarrollo local autónomo, que los gobiernos estatales asuman ese pretendido papel de principales impulsores del desarrollo socioeconómico de sus entidades. Mientras no se corrijan estas estructuras de decisión política y económica, aquello seguirá siendo una falacia.

Tal y como planteamos en la Introducción, el poder de los gobiernos locales se puede medir analizando la discrecionalidad que tienen para asignar los gastos que se realizan en sus territorios. Así que, ante la contundencia de las cifras anteriores no se puede sino señalar que tal poder es mínimo en nuestros estados. De tal forma, no queda sino proponer soluciones como las planteadas en el apartado 2 del Capítulo II de esta tesis. Es necesario que la Inversión Pública Federal sea distribuida bajo algún criterio que garantice que los gobiernos estatales y sus pobladores efectivamente tengan capacidad de decidir las acciones que requieren para alcanzar su desarrollo y su bienestar.

Por último, tan importante, en términos de desequilibrios regionales, es el problema de la distribución de gastos entre el centro y los estados como el de la distribución entre regiones. El cuadro 9 nos presenta cuál ha sido la asignación del Convenio de 1977 a 1985 entre las entidades federativas.

Si nos limitamos a observar el cuadro 9 donde se presenta el

monto global de los recursos transferidos a cada entidad federativa en el período 1977-1985, observamos que de 1977 a 1980 se identifica un grupo de estados que acaparan nominalmente los beneficios del Convenio, estas entidades son: México, Jalisco, Tabasco y Baja California. En los primeros dos años del Convenio destacan sobre todo el Estado de México y Jalisco, posteriormente Tabasco y Baja California adquieren mayores recursos coordinados, aunque ya para 1980 Chiapas, Oaxaca, Puebla y Veracruz ven incrementados de manera considerable sus montos asignados.

Detrás de ellos había un número importante de estados que estuvieron por encima de los promedios nacionales para el período 1977-1980. Estos estados eran: Guerrero, Michoacán, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas.

A partir de 1980 comienzan a ganar importancia Veracruz y Oaxaca principalmente, y en menor medida Hidalgo, Chiapas y Puebla. De 1981 a 1985 los estados que se mantienen por encima de los respectivos promedios nacionales son: Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Sinaloa, Tabasco y Veracruz. Algunos como Sonora y Zacatecas logran superar el promedio nacional en los últimos dos años. Otros que anteriormente estaban en la cúspide de la jerarquía como Baja California, pierden importancia en los últimos dos años (1983-1985).

Dentro de los estados menos favorecidos por la asignación global de recursos CUD está invariablemente Baja California Sur. De los nueve años analizados, en siete de ellos es el que recibe la menor cantidad de presupuesto. En los años que van de 1977 a 1980 lo acompañan en la parte inferior de la jerarquía Colima, Campeche y Nayarit. Posteriormente al lado de Baja California Sur se ubican

Tlaxcala, Aguascalientes y Morelos.

Hay estados como Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí y Yucatán que no alcanzan el promedio nacional de cada año en la mayoría del período analizado.

Sin embargo, si se miran los recursos per cápita que se asignan por la vía del CUD a los estados, los resultados cambian completamente. Esta medida es más exacta que el simple análisis de los montos globales asignados a cada entidad ya que permite hacer comparables las cantidades que de otro modo, en general, seguirían la tendencia de dar más a los estados más poblados, y sobre todo de dar poco a los estados de reducida extensión territorial o con escasa población --por ejemplo: Baja California Sur, Colima, Nayarit, Tlaxcala, Aguascalientes y Morelos.

Así, los estados que reciben las más altas asignaciones per cápita a lo largo del período 1980-1985, contrastan totalmente con los estados más beneficiados en términos de la asignación global. De tal forma son Baja California Sur, Campeche, Colima y Quintana Roo las entidades que a lo largo del período reciben la mayor cantidad per cápita de recursos (Ver cuadro 10).

Si comparamos los estados que están en la parte superior de la jerarquía en cuanto a monto global y montos per cápita recibidos, observamos que con excepción de Tabasco, ningún estado se ubica en ambas clasificaciones. Es más, existe una tendencia inversa que sitúa a algunos de los que nominalmente reciben más recursos, como los que tienen una asignación per cápita más reducida, tal es el caso de el Estado de México, Veracruz y Jalisco. Otros estados que se habían mantenido por arriba de la media nacional en cuanto

a asignación global, se ubican ahora muy por debajo de la media per cápita, en este caso están: Michoacán y Puebla. En cambio Nuevo León Coahuila, Chihuahua, Guanajuato, San Luis Potosí y Tamaulipas, mantienen una baja participación tanto nominal como per cápita.

Ahora bien a partir del cuadro 11 podemos observar cual es el patrón de distribución del CUD frente a otros indicadores de ingresos estatales. Si partieramos del principio de que el Convenio tiene fines compensadores, su distribución sería inversa a la de la inversión federal o bien a la de las participaciones. En el caso de la inversión pública esto no sucede ya que los estados que reciben mayor porcentaje de inversión per cápita --Baja California Sur, Campeche, Colima, Michoacán, Quintana Roo y Tabasco no se ven muy desfavorecidos con los recursos que les otorga el Convenio; así por ejemplo Baja California Sur, Campeche y Colima son de los estados que también reciben mayores inversiones coordinadas. Además los estados que tienen la inversión per cápita inferior --Guanajuato, Jalisco, México, Morelos y Puebla-- también coinciden con los que reciben el menor monto de recursos del Convenio.

En cuanto a las participaciones se aprecia la misma tendencia para dos estados: Baja California Sur y Campeche tienen los montos más importantes en ambos indicadores. Asimismo, estados como Baja California, Quintana Roo y Tabasco que reciben importantes recursos por la vía de las participaciones también tienen recursos relativamente considerables por la vía del Convenio.

Desde otro punto de vista, si el Convenio estuviera dirigido a atender a los estados que tradicionalmente han sido los menos desarrollados: Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Tlaxcala y Zacatecas, y en menor medida Hidalgo, Michoacán, Puebla y San Luis Potosí y Quintana

Roo, nos encontraríamos con que estos serían los más beneficiados. Sin embargo, no para todos esto resulta cierto, ya que por ejemplo, Oaxaca, Chiapas y Guerrero apenas superan el promedio nacional de recursos per cápita asignados en 1985. En cambio otros como Puebla y Michoacán, ni siquiera alcanzan tal promedio.

En suma bajo esta perspectiva el Convenio no tiene ninguna finalidad redistributiva, ni está dirigido a terminar con desequilibrios regionales, a lo más que puede aspirar es a atender ciertos problemas que desde la perspectiva estatal son muy importantes. Sin embargo, debe quedar claro que el Convenio solo tiene ese fin "tan modesto" desde el punto de vista de los montos y de las formas como transfiere sus recursos. De tal manera, todo objetivo equilibrador de desigualdades que se le adjudique no estará cabalmente apoyado en la realidad. Asimismo, al no apreciarse ningún criterio para su distribución se afianza la idea de que la única regla que explica su distribución es la negociación política entre los ejecutivos federal y estatales, o entre estos últimos y las dependencias federales encargadas del manejo del gasto público.

NOTAS :

1 Acuerdo por el que el Ejecutivo Federal celebrará convenios únicos de coordinación con los Ejecutivos Estatales, a fin de coordinar las acciones de ambos órdenes de gobierno en materias que competen al Ejecutivo Federal y a los Ejecutivos Estatales de manera concurrente, así como, en aquellas de interés común". (D.O. 6-XII-1976) en SPP: El Convenio Unico de Coordinación, Convenio para el Desarrollo (México, SPP, 1982) pp. 51-56.

2 Ibid pp. 51-52

3 Ibid pag. 52

4 Ibid pag. 54

5 SPP. El Convenio Unico de Coordinación, Convenio para el Desarrollo op. cit pp. 35-37

6 Wallace Oates: Federalismo Fiscal (Madrid, Nuevo Urbanismo, 1977) pp. 93-95. Actualmente, en relación a esta característica compensadora el Manual Unico de Operación de los Programas de Desarrollo Regional de 1986, señala que en la apertura programática de cada proyecto se definirá tal estructura. Así por ejemplo, se define que el programa de apoyo al Coplade se financiará 50% con recursos federales y 50% con recursos estatales, el de coordinación estatal de los PDR 70% y 30% respectivamente, en el de construcción de carreteras y puentes la Federación un 34%, el Estado un 33% y los beneficiarios otro 33%; para la preservación forestal la federación un 80%, el estado un 10% y los beneficiarios otro 10%, en la construcción de caminos rurales la Federación un 90% y los estados un 10%, y en la construcción de carreteras urbanas y libramientos 50% y 50% respectivamente. Hay que señalar que existen innumerables programas donde el financiamiento no se define y quedan sujetos a la rentabilidad financiera y capacidad de pago de cada proyecto. Como se verá la práctica va más allá al involucrar no sólo a los gobiernos sino a los propios beneficiarios, quienes participan con recursos financieros, humanos o materiales.

7 México Presidente. 1976-1982 (López Portillo): "Segundo Informe de Gobierno 1978" (México, TGN, 1978) Anexo Programático II-A 1977 pp: 763-810.

8 México, Presidente 1976-1982 (López Portillo) "Primer Informe de Gobierno 1978" (México, TGN, 1982) Anexo programático II-A pag.767

9 Veanse cuadros 1 y 2 .

- 10 México. Presidente. 1976-1982 (López Portillo): "Tercer Informe de Gobierno 1979" (México, TGN, 1979) Anexo Programático II-A pp. 1415-1450.
- 11 Véase cuadro 2
- 12 México. Presidente. 1976-1982 (López Portillo): "Sexto Informe de Gobierno 1982" (México, TGN, 1982) Anexo Programático II-A. Allí se detallan los programas y recursos que Coplamar concertó con diversas dependencias.
- 13 México. Poder Ejecutivo. Secretaría de Gobernación: "Acuerdo por el que el Ejecutivo Federal contará con la Unidad de Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados" D.O. 21-enero-1977 pag. 3
- 14 Véase cuadro 5, que contiene los progrmas que han integrado al Convenio entre 1977-1985.
- 15 México. SPP. Subsecretaría de Planeación del Desarrollo. Subsecretaría de Desarrollo Regional: Lineamientos para la Planeación Estatal. (México, SPP, 1984) pág. 11
- 16 Véase México. Presidente. 1982- ? (M. de la Madrid): "Tercer Informe de Gobierno 1985" (México, TGN, 1985) Sector Política Económica. Información Estadística 1975-1984. pp. 751-753
- 17 Ver cuadro 3
- 18 Ver cuadro 2
- 19 Este es el primer año que los Convenios aparecen publicados en el Diario Oficial, aunque su validez radica en que los firmen los titulares de los Poderes Ejecutivos Federales y Estatales, el hecho de que se hayan publicado vino a darles mayor sustento jurídico. Véase por ejemplo: "Convenio Unico de Coordinación que celebran el Ejecutivo Federal y el Gobierno del Estado de Coahuila" en D.O. 9 de septiembre de 1980. Primera sección pp. 30-35.
- 20 Ibid pag. 30
- 21 México. SPP: El Convenio Unico de Coordinación ... op. cit pp.37-38

- 22 Ibid pag. 38-39
- 23 Ver cuadro 5
- 24 Véase por ejemplo: "Convenio Unico de Coordinación que celebran el Ejecutivo Federal y el Gobierno del Estado de Colima " D.O. 9 de septiembre 1980 Primera sección pp. 37-39.
- 25 Ibidem
- 26 Ibidem
- 27 Ver cuadros 3 y 4 .
- 28 La vertiente regional del Plan Global de Desarrollo se encuentra en, Secretaría de Programación y Presupuesto: Instrumentación de la Política regional (México, SPP, 1982) 71 pp.
- 29 " El Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER) dentro del esquema del Convenio Unico de Coordinación" en México. SPP. Memoria de la Primera Reunión Nacional de Funcionarios de los Gobiernos de los Estados y de la Secretaría de Programación y Presupuesto (México. SPP, 1980) pp. 117-128.
- 30 Respecto a las finalidades que se persiguen con los APEM vease México. Presidente. (López Portillo): "Sexto Informe de Gobierno 1982" Anexo Programático II-A 1981. pp. 175-177.
- 31 Ibidem
- 32 Véanse cuadros 2,3 y 4.
- 33 El texto del CUC 1982 se consultó en México SPP. El Convenio Unico de Coordinación..op. cit pp. 59-118
- 34 Véase cuadro 2
- 35 Véase cuadro 4
- 36 Secretaría de Programación y Presupuesto: Documentos normativos y Metodológicos (1982-1985) Vol. 17 (México, FCE, 1985) (Anatología de la Planeación en México 1917-1985) pp. 221-224.

37 Véase México Poder Ejecutivo Federal: Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (México, SPP, 1983) Capítulo 9. La política regional. pp. 391-420.

38 Secretaría de Programación y Presupuesto: Documentos normativos... op. cit pp. 231-232

39 Véase cuadro 5

40 Posteriormente estas acciones se ordenarían en el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal que se elaboró en 1985.

41 Véase cuadro 1

42 Véanse cuadros 2 y 3

43 México. Presidente. 1982-? (M. de la Madrid) "Primer Informe de Gobierno 1983" (México, TGN, 1983) Sector Política Económica pag.134.

44 Ver cuadro 5

45 Hay que recordar que los recursos del ramo XVI se transfieren a los gobiernos estatales por la vía del CUD. Esto se realiza mediante dos vertientes: los Programas de Desarrollo Regional que apoyan in versiones prioritarias para los estados, y los Progrmas de Coordinación Especial que resuelven problemas que por su contingencia re quieren atención específica.
El siguiente cuadro nos presenta las asignaciones autorizadas al ramo XXVI desde 1982 y los gastos ejercidos por el Convenio en el mismo período. (todo a precios constantes de 1978):

| | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 |
|---------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Desarrollo Regional | 27 412 | 11 862 | 19 177 | 21 254 | 12 225 |
| CUD | 36 978 | 15 792 | 19 130 | 16 969 | ----- |

46 México. Presidente 1982-? (M. de la Madrid): "Segundo Informe de Gobierno 1984" (México, TGN, 1984) Sect. Política Económica. pag. 223. también vease el Acuerdo que deroga a Coplamar D.O.20 abril 1983.

- 47 México. SPP. Subsecretaría de Desarrollo Regional: El Convenio Unico de Desarrollo Instrumento de Desarrollo Regional (México, SPP, 1983) pp. 24-28
- 48 SPP: " Origen y Evolución de los Convenios Unicos de Desarrollo" (fotocopia) s.p.i. pp.3-4
- 49 Véase el Capítulo "De los programas de Coordinación Especial" de cualquier Convenio Unico de Desarrollo. Por ejemplo, Convenio Unico de Desarrollo del Edo. de Morelos cap. XI. 1986. s.p.i.,s.p.
- 50 México. Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988 op. cit pp. 399-402.
- 51 México. SPP.: Ley de Planeación (México, SPP, 1984) (Compilación Jurídica) pag. 30.
- 52 México. SPP.: "Instructivo para la elaboración del Convenio Unico de Desarrollo 1986 " (fotocopia) s.p.i. sp.
- 53 Véase por ejemplo, " Convenio Unico de Desarrollo 1986. Edo. de Quintana Roo " s.p.i. s.p. Tanto en la parte de antecedentes como en el capítulo I del objeto del Convenio se enuncian este tipo de medidas solidarias.
- 54 Véase nota 45
- 55 Comparese cuadro de la nota 45 con el cuadro 3.
- 56 Ver las cláusulas XX y XXVIII del Convenio de Desarrollo de 1987, de cualquier Entidad Federativa.
- 57 Ver por ejemplo: "Convenio Unico de Desarrollo que suscriben el Ejecutivo Federal y el Gobierno del Estado de Colima". Capítulo 1, cláusula primera. s.p.i. s.p. 1987
- 58 Ver cuadro de la nota 45 .
- 59 Véase cuadro 6

- 60 México. Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática: Participación del sector público en el Producto Interno Bruto de México 1975-1983 (México, INEGI, 1984) pp. 10-11.
- 61 México. Presidente. 1982- ? (M. de la Madrid): "Tercer Informe de Gobierno 1985 " (México, TGN, 1985) Volumen sobre Política Regional. pp. 43-44.
- 62 México. Presidente. 1982-? (M. de la Madrid): "Cuarto Informe de Gobierno 1986 " (México, TGN, 1986) Volúmen sobre Política Regional. pp. 49-53.
- 63 Ver cuadro 8
- 64 Ver cuadro 7
- 65 Ibidem.
- 66 La calificación del nivel de desarrollo socioeconómico de los estados se tomó de L. Unikel y E. Victoria : "Medición de algunos aspectos del desarrollo socioeconómico de las entidades federativas de México 1940-1960" en Demografía y Economía Vol. IV 1970 No. 12, pp.292-316 y de K. Appendini et. al : Desarrollo Desigual en México 1900 y 1960" en Demografía y Economía Vol. VI 1972 No. 16 pp. 1-35.

C U A D R O S

E S T A D I S T I C O S

D E L C U D

C U A D R O 1

EL CONVENIO UNICO DE DESARROLLO, PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION
E INVERSION PUBLICA FEDERAL (MILLONES DE PESOS) 1977 - 1985

| | Convenio Unico de Desarrollo | Presupuesto de Egresos de la Federación ¹ | Inversión Pública Federal |
|------|---------------------------------|---|------------------------------|
| 1977 | 4 837.1 ² | 672 785 | 140 102.1 |
| 1978 | 6 768.1 ² | 870 775 | 215 820.6 |
| 1979 | 15 026.9 ² | 1 170 796 | 313 750.7 |
| 1980 | 39 106.0 ² | 1 780 037 | 486 177.7 |
| 1981 | 76 738.0 | 2 760 630 | 758 494.8 |
| 1982 | 112 265.0 | 5 514 766 | 1 016 042.1 |
| 1983 | 96 788.0 | 8 492 560 | 1 365 427.2 |
| 1984 | 193 995.0 | 13 235 015 | 2 082 558.3 |
| 1985 | 271 448.0 | 18 456 601 ³ | 3 217 233.0 ³ |

1. Comprende tanto las asignaciones para el sector central como las del sector Paraestatal controlado (montos ejercidos).

2. No incluye los programas PIDER y los APEM. Si sumamos el PIDER y los APEM - respectivos para estos cuatro años nos quedarían los siguientes totales: - 1977-14420; 1978-17222; 1979-23943 y 1980-57218.

3. Montos autorizados.

FUENTES: José López Portillo: " Informes de Gobierno 1978-1982 ". Anexos Programáticos II-A y Miguel de la Madrid: " Informes de Gobierno 1983-1985 " Política Económica y Política Regional

C U A D R O 2

EL CONVENIO UNICO DE DESARROLLO COMO PORCENTAJE DE OTROS
GASTOS E INVERSIONES FEDERALES: 1977-1985
(ESTRUCTURA PORCENTUAL)

| | Del Presupuesto de Egre <u>s</u> sos de la Federación | De la Inversión Pública Federal |
|-----------|--|------------------------------------|
| 1977 | 0.7 | 3.5 |
| 1978 | 0.8 | 3.1 |
| 1979 | 1.3 | 4.8 |
| 1980 | 2.2 | 8.0 |
| 1981 | 2.8 | 10.1 |
| 1982 | 2.0 | 11.0 |
| 1983 | 1.1 | 7.1 |
| 1984 | 1.5 | 9.3 |
| 1985 | 1.5 | 8.4 |
| \bar{X} | 1.5 | 7.3 |

FUENTE: Cuadro 1

C U A D R O 3

CONVENIO UNICO DE DESARROLLO, PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION
E INVERSION PUBLICA FEDERAL, 1977 - 1985 PRECIOS CONSTANTES 1978 = 100 (MILL. DE PESOS)

| | Convenio Unico de Desarrollo | Presupuesto de Egresos de la Federaci3n ¹ | Inversi3n P3bli ca Federal. |
|------|---------------------------------|---|--------------------------------|
| 1977 | 5 684 | 790 582 | 164 632 |
| 1978 | 6 768 | 870 775 | 215 821 |
| 1979 | 12 712 | 990 521 | 265 441 |
| 1980 | 26 192 | 1 192 255 | 325 638 |
| 1981 | 40 155 | 1 444 600 | 396 910 |
| 1982 | 36 978 | 1 816 458 | 334 665 |
| 1983 | 15 792 | 1 385 636 | 227 781 |
| 1984 | 19 130 | 1 305 100 | 205 360 |
| 1985 | 16 969 | 1 153 754 | 201 145 |

FUENTE: Cuadro 1 e Indice de Precios al Consumidor base 1978 = 100 del Banco de Mexico.

C U A D R O 4

TASAS DE CRECIMIENTO REAL DEL CUD, DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION Y DE LA
INVERSION PUBLICA FEDERAL,
1977 - 1985

| | Convenio Unico de Desarrollo | Presupuesto Federal | Inversión Publica Federal |
|-----------|---------------------------------|---------------------|------------------------------|
| 1977 - 78 | 19.1 | 10.1 | 31.1 |
| 1978 - 79 | 87.8 | 13.8 | 23.0 |
| 1979 - 80 | 106.0 | 20.4 | 22.6 |
| 1980 - 81 | 53.3 | 21.7 | 21.8 |
| 1981 - 82 | (7.9) | 25.7 | (15.8) |
| 1982 - 83 | (57.3) | (23.7) | (31.9) |
| 1983 - 84 | 21.1 | (5.8) | (9.8) |
| 1984 - 85 | (11.3) | (11.6) | (2.1) |

Nota: Las cifras entre paréntesis indican tasas negativas de crecimiento.

FUENTE: Cuadro 3

C U A D R O 5

PROGRAMAS QUE HAN INTEGRADO AL CUD 1977 - 1985

(mill. de pesos)

| Año | Total | CUD ¹ | PAZM | PIDER | APEM | PREs. ² | PEZUC ³ |
|------|---------|------------------|--------|--------|--------|--------------------|--------------------|
| 1977 | 4 837 | 4 837 | _____ | _____ | _____ | _____ | _____ |
| 1978 | 6 768 | 6 768 | _____ | _____ | _____ | _____ | _____ |
| 1979 | 15 027 | 12 501 | 2 526 | _____ | _____ | _____ | _____ |
| 1980 | 39 106 | 17 481 | 21 625 | _____ | _____ | _____ | _____ |
| 1981 | 76 738 | 21 067 | 29 738 | 10 597 | 15 021 | _____ | _____ |
| 1982 | 112 265 | 29 725 | 42 625 | 13 149 | 26 766 | _____ | _____ |
| 1983 | 96 788 | 24 385 | 20 175 | 31 893 | 11 351 | _____ | 26 984 |
| 1984 | 193 995 | 145 733 | _____ | _____ | 24 424 | 23 838 | _____ |
| 1985 | 271 448 | 189 031 | _____ | _____ | 45 651 | 36 766 | _____ |

1 Hasta 1982 se llamó CUC y estuvo constituido básicamente por los PEI, los PROSEC y los PRODES. A partir de 1983 se le conoce como CUD y en 1984 cambia su estructura programática para quedar integrado por los Programas de Desarrollo Regional (PDR), Programas Regionales de Empleo (PRE) y Programas de Coordinación Especial. (PCE).

2 Los PREs: incluyen los Programas Regionales Estratégicos y los Planes Estatales de Desarrollo. Son las únicas otras modalidades de inversión compensadoras.

3 Programa de Empleo en Zonas Urbanas Críticas, que en 1984 se transformó en Programa Regional de Empleo.

FUENTE: Informes Presidenciales 1977 - 1986.

C U A D R O 6

FINANCIAMIENTO DE LOS PROGRAMAS CUD 1977 - 1985
(ESTRUCTURA PORCENTUAL)

| | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 ¹ | 1985 ¹ |
|----------------------------|------|------|------|------|------|------|------|-------------------|-------------------|
| Federación | 62.1 | 61.5 | 61.7 | 64.6 | 62.2 | 67.4 | 67.7 | 73.4 | 74.4 |
| Estados | 27.7 | 29.1 | 30.4 | 27.7 | 28.8 | 29.1 | 30.6 | 25.7 | 25.6 |
| Beneficiarios ² | 10.2 | 9.4 | 7.9 | 7.7 | 9.0 | 4.5 | 1.7 | ---- | ---- |

¹
Los porcentajes obtenidos en 1984 y 1985 sólo se refieren a los PDR, se dejan fuera a los PCE y a los PRE que aunque también tienen características compensadoras no presentan en los informes un desglose exacto de su estructura financiera.

²
A partir de 1984 se agrega en un solo apartado aportaciones estatales y privadas.

FUENTE: José López Portillo: "Informe de Gobierno 1978-1982". Anexos Programáticos II-A y Miguel de la Madrid: "Informe de Gobierno 1983-1986". Política Económica y Política Negocial.

C U A D R O . 7

RECURSOS ESTATALES COMPROMETIDOS EN EL CUD COMO PORCENTAJE DE SUS PRESUPUESTOS Y
GASTOS EN OBRAS Y FOMENTO. 1977 - 1984.

| | Recursos Estatales dedicados al CUD. ¹ | Egresos Estatales. | Gastos en obras y fomento. | A/B % | A/C % |
|-------------------|--|-----------------------|-------------------------------|----------|----------|
| | (A) | (B) | (C) | | |
| 1977 | 1 340 | 50 710 | 6 881 | 2.6 | 19.5 |
| 1978 | 1 969 | 69 898 | 11 042 | 2.8 | 17.8 |
| 1979 | 2 762 | 100 779 | 16 663 | 2.7 | 16.5 |
| 1980 | 4 839 | 170 739 | 34 071 | 2.8 | 14.2 |
| 1981 | 6 065 | 258 033 | 57 682 | 2.3 | 10.5 |
| 1982 | 8 642 | 366 940 | 56 525 | 2.3 | 15.3 |
| 1983 ² | 8 258 | 717 876 | 117 594 | 1.2 | 7.0 |
| 1984 | 28 658 | 1 320 172 | 267 850 | 2.1 | 8.4 |

¹ Para 1984 sí se incluyen los recursos comprometidos en todos los programas PDR.

² Para 1983 se presentan los recursos autorizados

FUENTE: Informes de Gobierno 1978-1985; INEGI Finanzas Públicas Estatales y Municipales 1975-1984
(México. INEGI, 1985). pp.29

C U A D R O 8

RECURSOS FEDERALES COMPROMETIDOS EN EL CUD COMO PORCENTAJE DE SU PRESUPUESTO
Y GASTOS EN INVERSION 1977-1984.
(MILLONES DE PESOS).

| | Recursos Federales dedicados al CUD (A) | Presupuesto Federal. (B) | Inversión Pública (C) | A/B | A/C |
|-------------------|---|----------------------------------|-------------------------------|-----|------|
| 1977 | 3 006 | 672 785 | 140 102 | 0.4 | 2.1 |
| 1978 | 4 162 | 870 775 | 215 821 | 0.5 | 1.9 |
| 1979 ¹ | 8 131 | 1 170 796 | 313 751 | 0.7 | 2.6 |
| 1980 | 32 915 | 1 780 037 | 486 178 | 1.8 | 6.7 |
| 1981 | 68 463 | 2 760 630 | 758 495 | 2.4 | 9.0 |
| 1982 | 102 576 | 5 514 766 | 1 016 042 | 1.9 | 10.1 |
| 1983 ² | 90 689 | 8 492 560 | 1 365 427 | 1.1 | 6.6 |
| 1984 | 169 341 | 13 235 015 | 2 082 558 | 1.3 | 8.1 |

1 La suma de los recursos federales y estatales dedicados al CUD en 1979 no coincide con la del Cuadro 1 porque los datos empleados para elaborar estos dos últimos cuadros son proyecciones de los recursos ejercidos hasta agosto de 1979.

2

Para 1983 se presentan los recursos autorizados y no los ejercidos como en todas los cuadros anteriores ya que la información del informe de gobierno en turno es incompleta. Por lo tanto, la cifra del CUD difiere -- aquí es mayor -- de la utilizada para hacer los demás cálculos.

FUENTE: Informes de Gobierno 1978-1985.

C U A D R O 9

CONVENIO UNICO DE DESARROLLO POR ENTIDADES FEDERATIVAS 1977 - 1985

Recursos Autorizados (mill. pesos)

| | 1977 | 1978 | 1979 ¹ | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 ² | 1985 ² |
|---------------------|------|------|-------------------|------|------|------|------|-------------------|-------------------|
| Aguascalientes | 86 | 132 | 119 | 270 | 414 | 564 | 523 | 2320 | 2845 |
| Baja California | 320 | 373 | 350 | 736 | 1116 | 910 | 969 | 3154 | 3990 |
| Baja California Sur | 73 | 96 | 115 | 222 | 379 | 547 | 481 | 1906 | 1680 |
| Campeche | 72 | 108 | 108 | 296 | 641 | 639 | 564 | 2152 | 2978 |
| Coahuila | 201 | 272 | 244 | 425 | 390 | 770 | 684 | 3548 | 4183 |
| Colima | 65 | 104 | 110 | 254 | 585 | 586 | 554 | 2449 | 3491 |
| Chiapas | 277 | 339 | 314 | 805 | 1853 | 1144 | 1078 | 4483 | 5699 |
| Chihuahua | 204 | 239 | 206 | 449 | 652 | 842 | 848 | 3657 | 5424 |
| Durango | 122 | 170 | 209 | 435 | 610 | 775 | 747 | 3117 | 3565 |
| Guanajuato | 224 | 221 | 270 | 514 | 812 | 993 | 984 | 3308 | 5834 |
| Guerrero | 228 | 307 | 277 | 601 | 763 | 1024 | 1033 | 4484 | 6141 |
| Hidalgo | 178 | 273 | 254 | 629 | 906 | 1072 | 858 | 4572 | 8934 |
| Jalisco | 404 | 502 | 542 | 962 | 1989 | 1290 | 1189 | 4198 | 7029 |
| México | 899 | 932 | 817 | 1299 | 1813 | 1958 | 2079 | 4539 | 6548 |
| Michoacán | 292 | 351 | 321 | 617 | 919 | 1110 | 1061 | 3921 | 5050 |
| Morelos | 91 | 133 | 152 | 303 | 450 | 555 | 542 | 1989 | 3405 |
| Nayarit | 72 | 113 | 134 | 256 | 437 | 634 | 566 | 2807 | 3313 |
| Nuevo León | 213 | 236 | 218 | 404 | 723 | 745 | 772 | 2888 | 4444 |
| Oaxaca | 235 | 301 | 268 | 697 | 935 | 1260 | 1153 | 6929 | 8430 |

| | 1977 | 1978 | 1979 ¹ | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 ² | 1985 ² |
|--------------------------------|------|------|-------------------|-------|-------|-------|-------|-------------------|-------------------|
| Puebla | 239 | 306 | 336 | 679 | 953 | 1196 | 1081 | 3994 | 5856 |
| Querétaro | 95 | 169 | 180 | 418 | 600 | 811 | 683 | 2962 | 3805 |
| Quintana Roo | 79 | 122 | 158 | 341 | 497 | 665 | 541 | 3068 | 3171 |
| San Luis Potosí | 121 | 178 | 189 | 385 | 598 | 732 | 722 | 4381 | 6752 |
| Sinaloa | 293 | 338 | 293 | 556 | 1103 | 1074 | 970 | 4476 | 4438 |
| Sonora | 249 | 336 | 278 | 635 | 847 | 980 | 854 | 5126 | 5696 |
| Tabasco | 265 | 458 | 331 | 1093 | 2361 | 1257 | 1136 | 4245 | 8579 |
| Tamaulipas | 228 | 314 | 272 | 515 | 711 | 907 | 782 | 3069 | 3569 |
| Tlaxcala | 97 | 119 | 118 | 250 | 537 | 569 | 525 | 2013 | 2663 |
| Veracruz | 245 | 297 | 392 | 827 | 1139 | 1802 | 1079 | 5171 | 9077 |
| Yucatán | 92 | 118 | 173 | 452 | 606 | 776 | 676 | 3740 | 3353 |
| Zacatecas | 134 | 179 | 164 | 298 | 576 | 721 | 754 | 4982 | 6609 |
| Otras modalidades ³ | - | - | - | 858 | 225 | 2244 | 531 | - | - |
| \bar{X} Nacional | 206 | 264 | 255 | 564 | 875 | 1005 | 872 | 3664 | 5050 |
| T o t a l | 6393 | 8136 | 7912 | 17481 | 27140 | 31152 | 27019 | 113591 | 156551 |

Notas:

1. Son recursos autorizados hasta agosto de 1979
2. Son los recursos del PDR
3. Abarca otras modalidades más recursos pendientes por distribuir

FUENTE: Informes de Gobierno 1978 - 1986.

C U A D R O 10

CONVENIO UNICO DE DESARROLLO PER CAPITA POR ENTIDADES FEDERATIVAS
1980 - 1985 (PESOS CORRIENTES)

| | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 |
|---------------------|------|------|------|------|------|------|
| Aguascalientes | 521 | 773 | 1021 | 919 | 3992 | 4782 |
| Baja California | 583 | 864 | 689 | 719 | 2296 | 2837 |
| Baja California Sur | 973 | 1588 | 2192 | 1846 | 7020 | 6043 |
| Campeche | 772 | 1616 | 1560 | 1333 | 4927 | 6659 |
| Coahuila | 265 | 236 | 454 | 393 | 2001 | 2333 |
| Colima | 727 | 1634 | 1598 | 1477 | 6394 | 8906 |
| Chiapas | 373 | 839 | 494 | 469 | 1913 | 2374 |
| Chihuahua | 225 | 324 | 413 | 411 | 1755 | 2542 |
| Durango | 364 | 503 | 629 | 598 | 2461 | 2748 |
| Guanajuato | 164 | 253 | 301 | 291 | 953 | 1642 |
| Guerrero | 268 | 332 | 433 | 425 | 1773 | 2398 |
| Hidalgo | 403 | 568 | 659 | 518 | 2712 | 5176 |
| Jalisco | 218 | 441 | 281 | 255 | 886 | 1450 |
| México | 167 | 222 | 228 | 231 | 483 | 681 |
| Michoacán | 197 | 286 | 338 | 316 | 1142 | 1437 |
| Morelos | 469 | 454 | 543 | 516 | 1847 | 3089 |
| Nayarit | 341 | 569 | 808 | 707 | 3442 | 3967 |
| Nuevo León | 159 | 278 | 280 | 284 | 1041 | 1565 |
| Oaxaca | 269 | 355 | 470 | 422 | 2496 | 2966 |

| | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 |
|--------------------|------|------|------|------|-------|-------|
| Puebla | 201 | 276 | 339 | 300 | 1087 | 1557 |
| Querétaro | 559 | 778 | 1019 | 833 | 3509 | 4402 |
| Quintana Roo | 1115 | 2118 | 2609 | 1958 | 10264 | 10359 |
| San Luis Potosí | 224 | 340 | 408 | 394 | 2344 | 3527 |
| Sinaloa | 287 | 551 | 520 | 456 | 2042 | 1977 |
| Sonora | 411 | 536 | 605 | 516 | 3026 | 3372 |
| Tabasco | 923 | 1926 | 991 | 866 | 3135 | 6187 |
| Tamaulipas | 260 | 351 | 439 | 372 | 1431 | 1625 |
| Tlaxcala | 444 | 933 | 967 | 873 | 3283 | 4242 |
| Veracruz | 153 | 205 | 315 | 184 | 858 | 1472 |
| Yucatán | 424 | 556 | 696 | 593 | 3219 | 2819 |
| Zacatecas | 253 | 482 | 595 | 614 | 4003 | 5185 |
| \bar{X} Nacional | 293 | 442 | 494 | 418 | 1713 | 2306 |

FUENTE : Cuadro 9 y "Población por entidad federativa 1950- 1984" en Secretaría de Programación y Presupuesto: Informe de Ejecución 1984 (México, SPP, 1985) (Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988) Apéndice Estadístico. Cuadro 22

CUADRO 11

INVERSION PUBLICA FEDERAL, PARTICIPACIONES Y CONVENIO UNICO DE
DESARROLLO PER CAPITA, POR ENTIDADES FEDERATIVAS.

1983 (PESOS CORRIENTES)

| | I P F. | PARTICIPACIONES | CUD | TOTAL |
|---------------------|--------|-----------------|-------|--------|
| Aguascalientes | 11 267 | 6 086 | 919 | 18 272 |
| Baja California | 14 792 | 11 091 | 719 | 26 601 |
| Baja California Sur | 31 655 | 10 461 | 1 846 | 43 962 |
| Campeche | 61 803 | 11 602 | 1 333 | 74 738 |
| Coahuila | 14 039 | 6 908 | 393 | 27 340 |
| Colima | 24 688 | 7 357 | 1 477 | 33 523 |
| Chiapas | 11 069 | 9 125 | 469 | 20 663 |
| Chihuahua | 9 723 | 7 000 | 411 | 17 134 |
| Durango | 9 909 | 4 075 | 598 | 14 582 |
| Guanajuato | 4 054 | 4 206 | 291 | 8 551 |
| Guerrero | 10 682 | 3 147 | 425 | 14 254 |
| Hidalgo | 14 643 | 2 795 | 518 | 17 956 |
| Jalisco | 6 575 | 6 888 | 255 | 13 718 |
| México | 4 270 | 6 229 | 231 | 10 730 |
| Michoacán | 24 723 | 2 607 | 316 | 27 647 |
| Morelos | 5 591 | 4 727 | 516 | 10 833 |
| Nayarit | 7 407 | 4 956 | 707 | 13 070 |
| Nuevo León | 19 543 | 11 405 | 284 | 31 232 |
| Oaxaca | 8 881 | 2 054 | 422 | 11 357 |

| | I P F. | PARTICIPACIONES | CUD | TOTAL |
|-----------------|--------|-----------------|-------|--------|
| Puebla | 4 528 | 3 925 | 300 | 8 753 |
| Queretaro | 19 131 | 6 809 | 833 | 26 772 |
| Quintana Roo | 37 719 | 9 072 | 1 958 | 48 749 |
| San Luis Potosí | 10 730 | 3 319 | 394 | 14 444 |
| Sinaloa | 13 428 | 7 063 | 456 | 20 947 |
| Sonora | 12 721 | 10 886 | 516 | 24 123 |
| Tabasco | 27 579 | 28 130 | 866 | 56 576 |
| Tamaulipas | 15 083 | 6 656 | 372 | 22 110 |
| Tlaxcala | 6 985 | 4 319 | 873 | 12 177 |
| Veracruz | 15 942 | 5 467 | 184 | 21 592 |
| Yucatán | 10 802 | 4 999 | 593 | 16 389 |
| Zacatecas | 7 253 | 2 923 | 614 | 10 790 |

FUENTES : México. Presidente. 1982-? (M. de la Madrid) : "Segundo Informe de Gobierno 1984 " Sector Política Económica. (México, TGN,1984) pp. 880-881. y " El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal" en INDETEC Reunión de Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales : "El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y de Distribución de Participaciones". (Guadalajara, Jal., INDETEC, 1985) pp. 38-39.

CAPITULO IV

PLANEACION ESTATAL Y CONVENIO UNICO DE DESARROLLO .

Desde las primeras evaluaciones hechas sobre el funcionamiento del Convenio en 1981, se planteaba la necesidad de que existiera en los estados una infraestructura para la planeación.¹ Esta contribuiría a darle orden y racionalidad a la actividad gubernamental de las entidades federativas.

Hay que señalar que el proceso de planeación se justifica en tanto introduce racionalidad a la acción gubernamental. Esta racionalidad consiste en el cálculo hecho, de antemano, por la administración pública sobre la factibilidad (o no) de alcanzar los fines que políticamente se persiguen, así como, el cálculo de los costos y beneficios que como consecuencia se derivan directamente de la realización de los fines. Es el interés de llevar la razón vinculada a la acción y sus resultados prácticos.²

Sin embargo, en dónde radican las ventajas de introducir esquemas racionalizadores, cómo se manifiestan las irracionalidades y en concreto cómo la planeación contribuirá a disminuir esas irracionalidades de la administración pública mexicana, específicamente de los gobiernos estatales .

La ventaja de que un gobierno sea racional en sus acciones implica tanto un respeto por la ley como una suficiencia técnica que le permite ordenar y prever los efectos de su actividad, en todo caso se dirige a terminar con deficiencias en las competencias y funciones asignadas normativamente a diferentes organismos y dependencias, evitar du

plicidad de funciones, generar información que le permita hacer calculable la realidad, terminar con la "casualidad incidental" que rodea el trabajo burocrático introduciendo sistematicidad, en general, disminuir la incertidumbre en el funcionamiento de la acción gubernamental, pero siempre con la finalidad de contribuir al cumplimiento de los objetivos que un gobierno se propone. Así la planeación no se justifica en sí misma, sino en función del servicio que presta para alcanzar con eficiencia y eficacia la "racionalidad material" -- fines históricos que se persiguen, en cuanto son individual o socialmente considerados como verdaderos o buenos, y políticamente implantados.³

En el caso de los gobiernos estatales la planeación fundamentalmente les traerá ventajas tanto para empezar a definir un proyecto del modelo de entidad federativa que se busca alcanzar en el futuro, como para adoptar las acciones adecuadas para lograr tales fines. Lo primero va en relación con esa transformación de los términos de relación entre los estados y la Federación que se dará en la medida en que aquellos tengan conciencia de qué pretenden ser y cómo lo pueden lograr, este impulso desde los estados si bien rebasa el ámbito de la administración pública estatal por involucrar en sí a toda la sociedad de una región, es elemento indispensable en todo proyecto por mejorar las regiones --llámese fortalecimiento del pacto federal, descentralización o desarrollo estatal integral.

Hasta ahora, no ha habido esa reflexión desde las entidades federativas que parte de considerar que cada una en la medida que es diferente reclama un proyecto de desarrollo distinto, dentro de la unidad de las grandes metas nacionales.

Por otra parte, la planeación tiene ventajas estrictamente eficientistas que a los estados no les vendrían mal a la luz de su escasez de recursos y de la discordancia que existe con los proyectos de inversión que realiza el gobierno federal. Con mayor orden en la organización de los recursos humanos, financieros y materiales los estados estarían en posibilidad de ser más eficaces en la concreción de sus metas. Asimismo, en el marco de la Planeación Nacional, con la adopción de estos sistemas estarían técnicamente preparados para mejorar la coordinación intergubernamental de transferencia de recursos y de funciones.

Las ideas anteriores surgen a raíz de que a lo largo de este capítulo se adopta como una premisa, casi una "creencia orteguiana", la necesidad de implantar procesos planificadores en las entidades federativas, lo cual por obvio que parezca debe justificarse consistentemente. No está por demás señalar que las razones y justificaciones que aquí se marcan no son sino las que creemos tienen mayor relevancia en función del tema que analizamos.

Así, volviendo a nuestro planteamiento inicial, el objetivo de que en los estados se adoptara a la planeación como forma y método de organizar y realizar las acciones de gobierno, recibió su impulso definitivo a principios del sexenio de De la Madrid. Con las reformas a los artículos 25⁴ y 26 constitucionales, con la promulgación de la Ley de Planeación en diciembre de 1982 y con la publicación del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988⁵, la Federación estuvo en posición de empezar a promover lo que en su concepción deberían ser los Sistemas Estatales de Planeación Democrática (SEPD), que tienen como

modelo el sistema adoptado por el Ejecutivo Federal.

Dentro de los criterios que oficialmente se adoptaron para considerar que un estado contaba formalmente con un sistema de planeación está la simple existencia de una Ley Estatal de Planeación⁶. Sin embargo, el hecho de que se defina un marco jurídico no implica que efectivamente la planeación se lleve a la práctica.

En un estudio realizado por la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) en 1986, se considera que existe en operación el SEPD cuando se reúnen la mayoría de los siguientes elementos: un sustento jurídico, en este caso la citada Ley de Planeación; una base normativa-administrativa compuesta por los Planes Estatales de Desarrollo (PLADES) y sus respectivos programas; así como, la opinión favorable del Delegado Regional de la SPP en cuanto al funcionamiento del Sistema en general y del Coplade en particular, y la efectiva participación de los grupos sociales.⁷

Los resultados que este estudio arrojó sobre la situación prevaleciente en las entidades federativas del país dejaron ver tres cuestiones.

Primero, corroboró que la existencia de la Ley Estatal de Planeación no garantizaba la real operación del sistema. Así por ejemplo, estados como Tamaulipas y Baja California tenían su ley, pero no la aplicaban, en cambio, otros como Colima, Chiapas, Jalisco y Nuevo León no tenían Ley de Planeación, pero reunían el resto de los requisitos que definen el funcionamiento del sistema.⁸

En segundo término, se apreció que a nivel de definición del marco jurídico y de la existencia de programas el esfuerzo había te

nido resultados satisfactorios: en once se había modificado y reformado la Constitución Política incorporando un capítulo o fracción donde se dispone que el estado conducirá el desarrollo económico de la entidad en los términos de la planeación, en veinticinco entidades había una Ley de Planeación, en veintitrés de ellos se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal con objeto de definir y precisar las funciones de las dependencias del gobierno estatal en la materia y en veintidos estados se habían formulado los respectivos PLADES.⁹

El principal problema que se percibió para realizar la formulación del Plan y los programas estatales fue la insuficiente y deficiente información estadística para elaborar el diagnóstico, lo cual se reflejó en la pobre definición de metas y acciones. Otros problemas anotados fueron los relacionados con la metodología para la elaboración de dichos documentos, la carencia de personal técnicamente capacitado y la escasez de recursos financieros y materiales.¹⁰

Sin embargo, cuando se entraba a analizar los resultados en la fase que ellos llaman de instrumentación --puesta en práctica del Plan-- las conclusiones no eran tan favorables. Así tan solo en nueve entidades se habían formulado Programas Operativos Anuales (POAE) --en los que se detallan las acciones a realizar en el corto plazo para cumplir con los objetivos del Plan y de los Programas de mediano plazo, es el enlace entre la planeación y la programación anual.¹¹

En relación a lo anterior, en tan solo siete estados se reportó la realización de evaluaciones del Plan Estatal de Desarrollo y de los programas respectivos, lo cual exhibe que no hay una comple-

mentación adecuada de todo el proceso planificador que tiene en las evaluaciones --llámados Informes de Ejecución en la jerga burocrática-- su principal insumo de información para retroalimentarse. y redefinir prioridades, estrategias y tácticas.¹²

En suma, la planeación en los estados enfrenta problemas a la hora de efectivamente vaciar los planes en la realidad. En este sentido, del reporte anterior se desprende que en opinión de los Delegados Regionales de SPP, los principales problemas en la fase de instrumentación se deben a carencia de recursos humanos calificados y a la no disponibilidad de información del programa normal de inversión, y en menor medida, al desconocimiento de lineamientos, procedimientos y normas programático-presupuestales, así como, insuficientes recursos financieros.¹³

Toda la actividad planificadora que se realiza en los estados se materializa en el citado SEPD cuya estructura orgánica-institucional se articula en el Coplade. De acuerdo a las Leyes de Planeación y a los Reglamentos Internos de los Comités, a éstos les corresponde ser el órgano responsable de todo el proceso de planeación estatal.¹⁴

El Coplade es un organismo descentralizado de las administraciones públicas estatales cuyo objetivo principal es servir de órgano de coordinación intergubernamental para compatibilizar los esfuerzos en materia de planeación. Sus principales funciones son:

- 1) Apoyar la formulación y actualización de planes y programas estatales;
- 2) Buscar la congruencia entre los planes y programas estatales y federales;
- 3) Proponer los programas de inversión estatales a realizar en el marco del CUD;
- 4) Evaluar la operación de los progra

mas del Convenio y 5) Fomentar la coordinación y concertación con otros Comités y con los sectores privado y social.

15

En su finalidad de servir como órgano de coordinación con la Federación, el Comité tiene las atribuciones de: 1) Formular la propuesta anual de inversión que se integra al Anteproyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación con la finalidad de darle a la inversión sectorial una orientación regional; 2) Revisar y actualizar el CUD y 3) Vigilar el seguimiento de los compromisos que haya adquirido la Federación mediante los convenios y acuerdos de coordinación.

16

Aún cuando en su operación se aprecian algunas diferencias entre cada estado, su estructura es muy similar, en todos los casos se integran con una Asamblea Plenaria y una Comisión Permanente, presididas por el Gobernador del Estado y coordinadas por un funcionario estatal; un secretario técnico que es el Delegado Regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto en el estado; subcomités especiales, sectoriales y regionales, y por grupos de trabajo específicos.

17

Uno de los aspectos más interesantes consiste en ver cómo se da la participación federal y estatal en el interior de los subcomités. Estos se integran por "pares" es decir, con representantes de ambas instancias de gobierno, así cada dependencia estatal tiene su contraparte federal. En general, los funcionarios que participan en los subcomités son los de más alta jerarquía en el estado, aunque frecuentemente sucede que quienes acuden a las reuniones de trabajo son funcionarios suplentes que no tienen capacidad de decisión.

En gran parte de los Coplade, según se desprende de los informes de los Delegados Regionales, existe desinterés de parte de las dependencias gubernamentales que realizan actividades en el estado y en el municipio para participar en los trabajos de los subcomités. Las explicaciones de esta actitud son variadas: la poca voluntad política del gobernador del estado expande el desinterés de los funcionarios por el Coplade, los funcionarios dan más importancia a los problemas de sus propias dependencias, no se contempla a la planeación como auténtica línea de gobierno y al Coplade se le relega, o bien sólo acuden a Reuniones Plenarias o de Comisión Permanente dándole al Comité el valor de un foro político más que de planeación. Así hay hasta quien señala que la deficiente participación se debe a que tiene un caracter honorífico.¹⁸

En general, la estructura inicial del Coplade no ha sufrido modificaciones desde 1982. No obstante, se han observado adecuaciones que han tenido desigual intensidad e impacto sobre la totalidad de los Comités. De tal forma, algunos organismos tienen limitaciones para realizar las tareas de la planeación, debido entre otras causas, a deficiencias o insuficiencias de información, metodología, personal calificado y recursos materiales y financieros. Así mismo, se presentan problemas de coordinación de distinta índole y grado al interior de los Comités, así como con los Coplade-mun y con el resto de los organismos que participan en la planeación.¹⁹

En cuanto al funcionamiento del Coplade, los principales problemas que se presentan son la dualidad de tareas que desarrolla el Comité con otros organismos de planeación, sobre todo, la secretaría estatal que maneja la planeación y el presupuesto; la falta de

continuidad en los trabajos, debido a la constante rotación de los representantes de las dependencias en las reuniones del Coplade; el desconocimiento de la importancia del Comité y la falta de un sistema de seguimiento de los compromisos contraídos en el Coplade.²¹

Algunos otros problemas son la nula operación de algunos subcomités que solo se reúnen cuando es necesario justificar o dar soporte a programas que por su importancia se emprenden en la entidad; o bien se reúnen exclusivamente cuando hay que integrar la propuesta anual de inversión o cuando se discuten temas relacionados con el ejercicio presupuestal. Así, se aprecia una falta de coordinación general en algunos Coplade, que se refleja en la ausencia de seguimiento del programa de trabajo.²²

En su concepción general y como una de sus funciones primordiales, el Coplade se pensó como el foro de coordinación y concertación donde a partir de la discusión y participación de los sectores de la sociedad y de los funcionarios estatales, municipales y federales se formularan los principales proyectos de inversión que se realizarían en la entidad.

A manera de ejemplo, veamos como se elabora a grandes rasgos la propuesta estatal de inversión que está en franca relación tanto con los programas de desarrollo regional como con la orientación regional que se busca darle a los programas normales de las dependencias federales. Hay que considerar que en cada estado adquiere procedimientos específicos.

Primeramente, se recaban las propuestas de inversión en cada municipio, esto puede ser a través de los Coplademun en el caso de que existan, o bien a través de los propios ayuntamientos. Las propues-

tas municipales se presentan al seno del Coplade a través de los subcomités regionales para integrar con ellas la propuesta estatal de inversión. Por demás está decir, que en todo este procedimiento se va dando una depuración de proyectos con base en los objetivos que se consideren prioritarios y que deben estar especificados en los Planes Estatales de Desarrollo.²³

En apego a la realidad, el Coplade al integrar esta propuesta y turnarla a la Federación a través de la Dirección General de Programación y Presupuesto Regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto, incide efectivamente en la definición de los programas de Desarrollo Regional que se realizarán en la entidad, pero no está claro el impacto que ésta propuesta tiene sobre la orientación de los programas normales de la Federación.

Lo ideal sería llevar a la coordinación a un grado de perfeccionamiento, que la propuesta estatal fuera la base de la programación-presupuestación federal. Que los proyectos definidos por los propios estados como prioritarios y que fueran compatibles con los objetivos federales se financiaron con recursos de los programas normales de la Federación. Los programas definidos hasta la fecha como de Desarrollo Regional permanecerían como una fuente de financiamiento alternativa para los proyectos que no alcanzaran presupuesto por la primera vía. Además, de que podrían asignarse con criterios compensadores en relación a otras transferencias e inversiones que reciben los gobiernos estatales. Finalmente, esta información sobre lo que se financiaría con programa normal y coordinado tendría que remitirse a los estados para que las obras de la propuesta estatal que no hubieran alcanzado

recursos por las fuentes anteriores, tuvieran la posibilidad de entrar dentro de los programas estatales autónomos.

En la práctica, la participación de los Coplade y de los municipios en la integración de las propuestas presenta diferencias notables entre las entidades federativas. En el citado análisis, los aspectos que se consideran para evaluar este procedimiento son: 1) La captación y e integración de las propuestas municipales; 2) La elaboración de la propuesta estatal de inversión y 3) La disponibilidad de información sobre el programa normal de alcance estatal de las dependencias y entidades federales.²⁴

En cuanto a la formulación de la propuesta municipal se señala que no hay información técnica precisa para integrarla, situación que provoca que, más que una propuesta bien fundamentada, sea una simple petición.²⁵ Otras de las limitantes que dificultan la integración de las propuestas municipales a la estatal son: el desconocimiento de los techos financieros, así como de los lineamientos generales del Plade por parte de las autoridades municipales, por lo que muchas veces incorporan obras no prioritarias que no son consideradas en la propuesta estatal.²⁶ Esto da como resultado una ruptura entre la propuesta surgida del municipio y la integrada a nivel estatal. De tal forma, algunas dependencias al integrar sus programas de inversión, no utilizan como insumo básico las propuestas municipales, argumentando extemporaneidad, falta de fundamentación y de consenso.²⁷

Respecto a la participación del Coplade en los distintos programas de inversión hay coincidencia en que ésta es primordial en la elaboración de los programas estatales. En cuanto a los programas de Desarrollo Regional, hay estados que consideran que su propuesta de

inversión se integra para formular los programas coordinados.²⁸ Otros señalan que estos programas se deciden centralmente, por lo que sus características y montos se conocen hasta que llegan los anexos de ejecución o acuerdos de coordinación del Convenio.²⁹

Por último, todos coinciden en que la participación real del Coplade en la formulación de los programas normales de la federación es casi nula, lo cual lleva a que se incurra en duplicidades de proyectos. Por otra parte, también se coincide en que no se conoce a tiempo la información de las obras federales, el único mecanismo que proporciona ésta información es el que constituyen las propias dependencias federales.³⁰

La razón de presentar toda la infraestructura para la planeación que está detrás del Convenio es señalar que ya existen en la práctica instrumentos que, aunque presentan problemas en su operación, constituyen herramientas útiles para ordenar y ejecutar las acciones gubernamentales. Si a nivel federal, donde se contó con todo el apoyo político y financiero para adoptar procedimientos planificadores aún se experimentan deficiencias importantes, a nivel estatal las limitaciones son todavía mayores. La planeación y la racionalidad que implican deben incorporarse no sin dificultades, a los procesos de las administraciones estatales. Para empezar, en éstos el esfuerzo es más reciente y no cuenta con recursos suficientes para adecuar rápidamente a sus administraciones públicas a estos nuevos procesos. Así debe tenerse paciencia para lograr que las administraciones estatales puedan modernizarse asimilando los mecanismos planificadores.

Por otra parte, no hay que olvidar que en general, una administración pública como la mexicana tan pragmática y poco acostumbrada a la previsión, presenta una resistencia natural a la racionalización planificadora. Así, su inclusión en un sistema político donde se limita en tiempo la planeación a largo plazo a solo seis años, lo cual no significa que sean pocos años los de un sexenio, sino que hay poca continuidad entre los proyectos de uno y otro. Esto vale aún más para los períodos de las gubernaturas estatales. Además, aún se suele ver a estos procedimientos, en el caso estatal, como normatividad federal que hay que respetar, o bien como simples justificaciones burocráticas de otras dependencias de gobierno, pero no como actividades que benefician la organización y el funcionamiento de la administración.

Ahora bien, al Coplade le corresponde en gran medida, aunque esto depende del juego político que le de el Gobierno del Estado, la responsabilidad estatal de que los recursos del Convenio se ejerzan completa y eficientemente. En primer lugar, porque de él depende la elaboración del convenio en los capítulos de donde se pide la colaboración estatal.³¹ En segundo lugar, porque todo el proceso de ejecución de los programas y afectación de los recursos del ramo XXVI, queda supeditado a su buen funcionamiento, ya que, por ejemplo, la elaboración de expedientes técnicos es indispensable para el continuo suministro de recursos.³²

Tal y como se desprende del cuadro 1, en el período 1977-1984 el promedio de recursos autorizados que no se ejercieron fue de 13.4%. Los recursos ejercidos por el Convenio nunca han superado, vía ampliaciones presupuestales por ejemplo, los montos autorizados para cada

año. Pudiera pensarse que, a partir de 1982, con la creación de los Coplade, el proceso de ejecución de los PDR mejoraría, pero bajo esta perspectiva esto no ha sucedido, ya que de entonces a la fecha, sobretodo en los dos últimos años, el porcentaje de lo no ejercido se ha incrementado --21.8% y 19.4% en 1984 y 1985 respectivamente.

Sin duda alguna, la ministración de recursos y el proceso de afectación presupuestal son algunos de los aspectos más burocratizados y sujetos a control que podemos encontrar en la administración pública. Pues bien, cuando se trata de recursos que se transfieren a otro nivel de gobierno los procedimientos se complican y los requisitos aumentan. En este sentido, el Manual Unico de Operación del PDR 1986 señala el siguiente procedimiento para autorizar la ejecución de los recursos: la Dirección General de Programación y Presupuesto Regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) revisa los paquetes programáticos que le envía el Coplade a través de la Delegación Regional de SPP, para corroborar el cumplimiento de la normatividad establecida. Si existen observaciones las remite a la Delegación para que se realicen las modificaciones y aclaraciones correspondientes.

Una vez comprobado que se cumple con la normatividad, la citada Dirección General emite los oficios de autorización tanto para los gobiernos estatales, como para las dependencias federales ejecutoras que designen éstos últimos, así como, para las dependencias con asignaciones del ramo XXVI.³³

El paso siguiente para lograr liberar los recursos ya autorizados, es la presentación de los Expedientes Técnicos por parte de los gobiernos estatales y las dependencias y entidades federales. De

tal forma, por cada obra autorizada deberá elaborarse un expediente, a menos que sean obras semejantes en cuyo caso se presentará uno por proyecto.³⁴

El Expediente Técnico presenta la información mínima de la obra que permite juzgar los elementos técnicos, económicos, administrativos, financieros y crediticios con que se realizará. Este documento debe tener la validación de su contenido por parte del Coplade, dependencias y entidades federales normativas y de la Delegación Regional de la SPP.³⁵

Una vez que la Delegación Regional recibe y aprueba los Expedientes Técnicos expide los oficios de aprobación para la ejecución de obras o servicios que van acompañados de anexos de aprobación de obras y servicios que deben llevar las firmas tanto las dependencias federales normativas, del representante del subcomité regional del Coplade y del Delegado de la SPP.³⁶

Hay que considerar que la operación de los recursos PDR involucra otros procesos como la ministración de recursos, el ejercicio del gasto, las modificaciones presupuestales, el registro estadístico y contable del ejercicio, el cierre del ejercicio y el control.³⁷

Todo lo anterior se requiere en cuanto organiza y controla un proceso de gasto, difícil sería juzgar la burocratización existente en él, lo que hay que considerar es que es un proceso que requiere previsión y tiempo. El problema surge por esto último ya que los períodos que se dan para su realización son insuficientes. Así, la autorización de los recursos PDR es, no sólo posterior a la firma de los Convenios --que terminan de firmarse, aproximadamente, a fines de mayo-- sino que se retrasa hasta el mes de agosto, quedando

cuatro escasos meses para ejercer estos recursos.

Si los recursos del Convenio, como se ha visto son escasos -- 1.5% del Presupuesto de Egresos de la Federación y 7.3% de la inversión federal--, el hecho de que se dejen sin afectar cerca del 20% en promedio para los últimos dos años, agrava la pobreza de la transferencia. Sin tratar de interpretar a que obedecen tales retrasos en la autorización presupuestal, es una realidad que en nada beneficia a los estados, y el "ahorro" que pudiera significar a la Federación es irrelevante y, en cambio, deteriora la fuerza que pudiera ganar el Convenio en términos de la voluntad política federal que los estados pudieran ver detrás de él.

Por otra parte, esta peculiaridad del ejercicio deja a la vista el acertado o deficiente funcionamiento de algunos Coplade. Porque, como señalamos, para ejercer cuando menos ese 80% que es el promedio, los estados deben preveer con suficiente anticipación la elaboración de sus expedientes técnicos y en general todos los problemas que pudieran surgir durante el ejercicio presupuestal

En conclusión el esfuerzo por introducir la planeación como instrumento racionalizador de la acción gubernamental de los estados no por ser necesaria ha tenido resultados del todo satisfactorios. Los problemas que plantea y que repercuten directamente en que el Convenio pierda operatividad e importancia financiera, son de orden político, financiero y administrativo.

Así, se percibe que no en todas las entidades federativas hay voluntad política para darle al Coplade la verdadera dimensión del órgano coordinador de la planeación estatal. En primer lugar, hay consen

so de que sus propuestas de inversión no son consideradas al elaborar los Programas Normales de Alcance Estatal, más aún, hay estados que ponen en tela de juicio que el Coplade tenga una participación efectiva en la decisión de los PDR. En segundo término, esta falta de voluntad política para darle a la planeación una "carta de adopción" dentro de los sistemas de nuestra administración, genera que los funcionarios que participan en el Coplade pierdan interés en los trabajos que éste realiza.

Por otra parte, las dificultades técnico-administrativas que tiene el Coplade se reflejan en la deficiente ejecución de los recursos del ramo XXVI del presupuesto de egresos, que se refieren al Convenio Unico de Desarrollo.

Con lo anterior se deja esclarecido que en la medida que el Convenio requiere un buen sistema de planeación para su adecuado funcionamiento sobre todo financiero, y en tanto aquel no venza las resistencias y dificultades que le impiden consolidarse como instrumento al servicio de los objetivos políticos, su viabilidad quedará en entredicho sobre todo porque los estados no acabaran de conceptualizarlo en una perspectiva integral, de la cual pueda resultar fortalecido.

C U A D R O 1

DIFERENCIAS ENTRE GASTOS AUTORIZADOS Y EJERCIDOS DEL CUD.

| | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 ¹ | 1984 ¹ | 1985 ¹ |
|------------|--------|-------|---------|--------|--------|--------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Autorizado | 6 939. | 8 185 | 12 718 | 17 481 | 27 140 | 31 152 | 27 019 | 113 591 | 158 851 |
| Ejercido | 4 837. | 6 786 | 12 500. | 17 481 | 21 067 | 29 725 | 24 385 | 88 877 | 128 662 |
| Diferencia | 24.3% | 17.1% | 2% | 0 | 22% | 4.6% | 9.7% | 21.8% | 19.4 |

¹Son exclusivamente los recursos del PDR.

FUENTE: "Informes Presidenciales 1978-1986." Anexos Programáticos II-A, Política Económica y Política Regional.

N O T A S :

- 1 Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas: "Formulación y Operación del Programa CUC" México, 1981. s.p.i., s.p. Este documento es una de las pocas evaluaciones que se tienen en torno al funcionamiento del Convenio. Está elaborada por SAHOP con base en el funcionamiento de los programas que a ellos les correspondía ejecutar.
- 2 Luis F. Aguilar V: Política y Racionalidad Administrativa (México, INAP, 1982) pp.42-43
- 3 Ibid. pag. 114
- 4 Estas reformas además de establecer que al Estado le corresponde la rectoría del desarrollo nacional y la organización de un sistema de planeación democrática, da fundamento constitucional al Convenio Unico de Desarrollo: " La Ley (...) determinará (...) Las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con las entidades federativas (las acciones a realizar para la formulación y control del Plan Nacional de Desarrollo)". (Párrafo cuarto, art. 26) Véase, México. Poder Legislativo: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en SPP: Compilación Jurídica (México, SPP, 1985) pág. 13.
- 5 Una colección completa de los documentos federales y estatales que dieron sustento al proceso de planeación se encuentra en Secretaría de Programación y Presupuesto: Documentos Normativos y Metodológicos (1982-1985). Vol. 17. (México, FCE, 1985) (Antología de la Planeación en México, 1917-1985) 752 pp.
- 6 Este criterio se tomó de un estudio realizado por Secretaría de Programación y Presupuesto. Dirección General de Delegaciones. Dirección de Apoyo a Coplades: "Diagnóstico de la Planeación en las entidades federativas: los Coplade" (México, SPP, 1987) fotocopia pp. 4-5
- 7 Ibidem.
- 8 Ibidem.
- 9 Secretaría de Programación y Presupuesto: "Actualización del Diagnóstico de la Planeación en las entidades federativas : los Coplade. (México, SPP, Julio de 1987) s.p.i, s.p. Aquí cabe aclarar que en los últimos meses de 1986 y primeros de 1987 se realizaron cambios en las gubernaturas de 15 entidades --Aguascalientes, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxca

la y Zacatecas-- por lo que tendrán que actualizar o reformar sus respectivos PLADES o Programas de Gobierno de acuerdo a lo establecido en las respectivas Leyes Estatales de Planeación.

10 Secretaría de Programación y Presupuesto: "Diagnóstico..." op. cit. pag. 12.

11 Ibid pag. 11

12 Ibid pag. 12

13 Ibid pag. 14

14 Así por ejemplo el art. 16 de la Ley Estatal de Planeación de Tabasco señala que al Coplade apoyará en las siguientes funciones: " I.- Coordinar las actividades de la planeación estatal del desarrollo; II.- Integrar, en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, los planes municipales y el Plan Estatal de Desarrollo (...); III.- Asesorar, proyectar y coordinar la planeación municipal (...), elaborar los programas regionales y especiales (...); IV.- Asegurar que los planes (...) mantengan congruencia en su elaboración y contenido; (...) y VII.- Verificar (...) la relación que guarden los programas y presupuestos de las diversas dependencias de la Administración Pública (...) con los objetivos y prioridades del Plan y los programas (...)", véase Gobierno del Estado de Tabasco. Poder Legislativo. Ley Estatal de Planeación (Villahermosa, Tab., Gobierno del Estado, 1984) pp. 58-59.

15 México, SPP. Subsecretaría de Planeación del Desarrollo, Subsecretaría de Desarrollo Regional: Lineamientos para la Planeación Estatal (México, SPP, 1984) pp. 54-65.

16 "Estructura Orgánica-Funcional del Sistema Estatal de Planeación Democrática" en Secretaría de Programación y Presupuesto : Documentos Normativos y Metodológicos 1982-1985 op. cit. pp. 277-278 .

17 Gobierno del Estado de Sonora. Secretaría de Planeación del Desarrollo: " Reglamento del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Sonora." en Boletín Oficial (Hermosillo, Sonora) lunes 10 de septiembre de 1984. 18 pp.

18 Este documento se realizó con base en un informe por escrito que los Delegados Regionales de la SPP rindieron a la Dirección de Apoyo a Coplades con objeto de contribuir a la elaboración del citado "Diagnóstico de la Planeación en las entidades federativas: el Coplade" op. cit. El cita-

do diagnóstico comprende un anexo donde se reúnen todas las opiniones de los Delegados Regionales en torno a diversos problemas que enfrenta la planeación estatal tales como: deficiencias en las distintas fases de la planeación: formulación, instrumentación, control, y evaluación; problemas de coordinación al interior del Comité: entre subcomitéa y al interior de cada subcomité; de la vinculación de la planeación municipal al Coplade; de la participación de los sectores público y social en las labores del Comité; de la participación del Coplade en las distintas propuestas de inversión y de los problemas que el Delegado Regional enfrenta como Secretario Técnico del Coplade.

- 19 Los informes de los estados que coinciden con esta deficiencia son Nayarit, Quintana Roo, Veracruz, Tamaulipas, Hidalgo y San Luis Potosí, por citar a los que ponen mayor énfasis.
- 20 Secretaría de Programación y Presupuesto: "Actualización..." op. cit. s.p.
- 21 Ibidem
- 22 Estas opiniones se refieren al funcionamiento de los Coplade de Guerrero, Campeche y Nayarit.
- 23 Secretaría de Programación y Presupuesto: "Diagnóstico..." op. cit. pag. 19
- 24 Ibidem
- 25 Ibid. Anexo donde se presentan las opiniones de los Secretarios Técnicos del Coplade. Estado de Sonora.
- 26 Ibid. Estado de Guerrero
- 27 Ibid. Estado de Sonora
- 28 Ibid. Estados de Nuevo León y Baja California.
- 29 Ibid. Estado de Quintana Roo y Guerrero.
- 30 Ibid. Las 31 entidades federativas coinciden en esta posición..
- 31 En Secretaría de Programación y Presupuesto. Dirección de Programas

de Descentralización y Convenios de Desarrollo: " Instructivo para la elaboración del Convenio Unico de Desarrollo 1986" s.p.i. s.p. Se señala que en 9 de 17 capítulos que integran los Convenios participan las entidades federativas.

- 32 En Secretaría de Programación y Presupuesto. Subsecretaría de Programación y Presupuesto de Desarrollo Social y Regional: "Manual Unico de Operación de los Programas de Desarrollo Regional " (México, SPP, 1986) 250 pp., se encuentra detalladamente explicado todo el proceso de afectación de los recursos del ramo XXVI.
- 33 Ibid. pag. 24
- 34 Ibid. pag. 25
- 35 Secretaría de Programación y Presupuesto: Subsecretaría de Desarrollo Regional: "Guía para la elaboración de Expedientes Técnicos" (México, SPP, 1984) pp. 3-7
- 36 Secretaría de Programación y Presupuesto: "Manual Unico..." op. cit. pag.26
- 37 Para la descentralización de todos los procesos consúltese el citado "Manual Unico de Operación de Iso PDR", que anualmente debe formularse.

CONCLUSIONES

Esta tesis trató de responder a la interrogante de cuá les son las opciones que se presentan para alentar el esfuerzo de desarrollo estatal en el marco de una crítica situación económica nacional que se caracteriza ante todo por la escasez de recursos. Cuando hablamos de desarrollo estatal nos referimos nada menos que al desarrollo total del país, pero considerado bajo la perspectiva de las entidades federativas.¹ Al fin de cuentas, el objetivo de ambos es contribuir a incrementar los niveles de bienestar de la población mexicana, este es el fin último que persigue toda política económica. Sin embargo, la diferencia radica en que a nuestro entender, los gobiernos estatales pueden ser más eficaces para al canzar estos propósitos. En este sentido, hay que darles mayor ca pacidad --política, económica y administrativa-- para que se trans formen en los principales impulsores del desarrollo de sus propias entidades federativas.

Así, la cuestión que subyace en todo el planteamiento es que los estados no cuentan con recursos suficientes para incidir decisivamente en las actividades que, como ya dijimos, a fin de cuentas buscan alcanzar niveles más altos de bienestar o desarrollo económico. El problema consiste en que los gobiernos esta tales enfrentan crecientes demandas de sus pobladores, que bajo circunstancias de dependencia financiera y poca capacidad de respuesta no pueden ser atendidas eficientemente. De tal forma, el meollo del asunto está en explorar las opciones que se presentan para lograr que los principales involucrados en las decisiones

del desarrollo regional sean las propias entidades federativas. Sin lugar a duda, habrá tantas posibilidades como imaginación político-administrativa exista.

En nuestra opinión las posibilidades mas serias y objetivos que se presentan son: 1) Incrementar los ingresos estatales por la vía de : a) Delimitación de competencias fiscales y b) Aumento de participaciones tributarias, o bien 2) Mejorar la coordinación del gasto público.

Según hemos visto, la primera alternativa no presenta mucha viabilidad a la luz de los resultados más recientes en los intentos por transformar el Sistema Nacional de Participantes.

Primero, el citado Sistema se ideó con la finalidad de detener el constante deterioro que las participaciones recibidas por los estados hasta 1978, venían sufriendo como porcentaje de los ingresos federales. Su objetivo fue evitar que continuara una situación financieramente perjudicial a los estados, pero sin contemplar un incremento substancial en los recursos que se les venían asignando. Es cierto que del 13% anual que de los ingresos federales les correspondían a los estados por concepto de participaciones ha habido un incremento a casi el 20% de tales ingresos. Sin embargo, tal incremento no ha sido gratuito ya que, a cambio de él, los estados han practicamente renunciado a su facultad impositiva propia --así en 1978 dependían en un 43% de sus ingresos tributarios y en 1982 ya solamente en un 6%. La única posibilidad que se vislumbra para incrementar las participaciones es a través de mejorar la administración de los impuestos coordinados, sin embargo, el porcentaje a repartir sería el mismo por lo que la distribución de los

recursos finalmente adquiriría las características de una " suma cero " entre las entidades.

En cuanto a la propuesta presidencial presentada en 1983 que contempla la idea de ceder algún tributo federal que diera autonomía financiera a los estados, pero sin olvidar el sistema de participaciones, se encontró con un fuerte rechazo burócratico que no sólo tuvo fuerza para desechar la propuesta, sino aun para proponer la elevación a rango constitucional del citado sistema.

La SHCP con base en una tenaz reiteración de que la delimitación no beneficiaría a la totalidad de los estados dadas las desigualdades regionales en la capacidad fiscal, así como, en consideraciones técnicas fincadas en la defensa de la uniformidad tributaria y en la inconveniencia de fragmentar la recaudación de los tributos propuestos, acabó por convencer a las representantes estatales de las bondades que acarrearía mantener las participantes fiscales.

Así, finalmente se acordó no cambiar el sistema existente por uno basado en la independencia tributaria estatal, y sí en cambio, optaron por buscar el perfeccionamiento del sistema, sobre todo, en cuanto a la forma de asignar las participaciones y de premiar el esfuerzo fiscal realizado por cada entidad.

Ahora bien, no obstante que se presentan limitaciones derivadas de la defensa de feudos burocráticos irrenunciables como parece ser la Ley de Coordinación Fiscal para la SHCP, la solución definitiva a la dependencia financiera estatal debe contemplar a largo plazo la superación de la supeditación fiscal, de las Entidades Federativas como única vía para dar paso a una relación financiera

intergubernamental más equilibrada y benéfica para el desarrollo general del país. No se trata de fortalecer a los estados por el hecho de disminuir per se la concentración de facultades en la Federación, se trata de dar vida propia a las entidades en tanto esto contribuye al desarrollo general del país. No se fortalece a las regiones con la idea de desintegrar la unidad federal, sino con la de contribuir a fortalecerla en la medida que las circun-stancias de la época demandan el cambio a una relación de equilibrio en recursos y competencias entre la Federación y los estados.

Así pues, gran parte de nuestro trabajo lo dedicamos a ana-lizar las principales características que reviste el Convenio Uni-co de Desarrollo como instrumento que trata de compatibilizar los esfuerzos federales y estatales en materia de gasto público. Del estudio de los principales programas federales --dentro de los que está el Convenio-- dirigidos a resolver las desigualdades regiona-les, se han podido extraer las siguientes conclusiones:

Primero, hasta 1946 no hubo un esfuerzo importante de la Fe-deración por atender el desarrollo nacional desde el punto de vis-ta regional. Las circunstancias históricas en que se desarrollaron los gobiernos del período y las prioridades que se establecieron en una fase donde el Estado Mexicano estaba rehaciéndose, obligaron a pensar en la integración de un gobierno central fuerte que guiara firmemente el desarrollo del país. Como se menciona en otra parte de la tesis, haber intentado fortalecer a las regiones en ese enton-ces, hubiera sido atentar contra la sobrevivencia misma de un go-bierno que acababa de nacer de una Revolución. De tal forma, como

todos los gobiernos triunfantes emanados de un movimiento revolucionario, el nuestro tendió a concentrar el poder en tanto lograba consolidarse, para posteriormente proceder a repartirlo, eso si, en el grado que su vocación democrática lo permitiera.

En segundo lugar, en 1946, fecha por demás importante en la definición tanto de un rumbo económico como político para el país, la cuestión regional recibe por primera vez una atención especial del gobierno federal encaminada a revertir sus inequidades.

En cuanto a lo primero, cabe citar que se adopta abiertamente un esquema de desarrollo que favorece la industrialización bajo el modelo de sustitución de importaciones y una política de inversión pública dirigida a atraer el capital privado . De aquí, se derivó la necesidad de la Federación de concentrar los ingresos fiscales, fenómeno que se comienza a dar a partir de 1947 cuando a raíz de la Tercera Convención Nacional Fiscal se declara que el gobierno federal buscaría la uniformidad tributaria mediante la coordinación de impuestos, lo cual en la práctica consistió en una auténtica " federalización " de tributos.

Por su parte, el sistema político mexicano demuestra que para entonces ha logrado su plena institucionalización. La elección del primer presidente civil que durará un sexenio es la mejor señal de tal cimentación presidencialista.

En este contexto de profundas concentraciones de poder económico y político surge el proyecto de las Cuencas Hidrológicas dirigido a desarrollar a las regiones que tradicionalmente se consideraban más atrasadas. Sin embargo, su contradicción con las prioridades de los propósitos nacionales --el crecimiento económico-- impi-

dió que lograra sus objetivos iniciales, contribuyendo, en cambio, con la transferencia de sus beneficios, a desarrollar regiones que relativamente eran más prósperas.

En tercer lugar, a partir de los años setenta y después de que el tema regional fue secundario y estuvo supeditado a los objetivos de crecimiento económico e industrialización que prevalecieron en las décadas de los cincuenta y los sesenta, la Federación vuelve a centrar parte de sus prioridades en la disminución de los desequilibrios regionales, que se magnificaron a la luz de la concentración política, económica y cultural de la Cd. de México y su área Metropolitana. Lo anterior, surge a la par de que el gobierno se concibe como principal responsable en el combate de las desigualdades.

En los años y sexenios subsecuentes, el término regional sin desaparecer del todo, va adquiriendo cada vez más el sentido y la adopción de lo estatal como unidad geográfica fundamental para la planeación y conceptualización del desarrollo de las regiones.² Aunado a esto, la idea de convertir a cada entidad federativa en la gestora de su propio desarrollo acaba por asentarse como elemento recurrente del proyecto oficial dirigido a los estados.

Durante este período que hemos dado en llamar del " resurgimiento de la política regional ", la compatibilización de esfuerzos y la distribución de responsabilidades entre la Federación y los estados va ganando terreno. La aparición del Convenio Unico de Coordinación en 1976 refuerza esta tendencia que acabará por convertirse en la principal modalidad instrumentalizadora del proyecto regional.

Es aquí donde surge nuestra tercera posible respuesta al problema

ma inicialmente planteado: la coordinación de inversiones. A lo largo de la tesis se ha podido observar que debido a las limitaciones que presenta el Convenio Unico de Desarrollo, y a que actualmente es la más importante modalidad de coordinación de gastos entre la Federación y los estados, esta opción no está lo suficientemente respaldada como para sostener una política regional que efectivamente busque equilibrar los beneficios del desarrollo entre los estados.

Según se ha visto, las principales deficiencias que se observan en el funcionamiento del Convenio son tanto de orden político y financiero como burocrático-administrativo.

Primeramente, el Convenio no ha recibido todo el apoyo político que requiere un esfuerzo de desarrollo regional. Esto se traduce en una pobre canalización de recursos a sus programas --1.5% del presupuesto federal y 7.3% de la inversión federal en el período 1977-1984--. Además las deficiencias que se perciben en la participación de los funcionarios federales en las actividades relacionadas con la planeación estatal, demuestran la inexistencia de una línea política bien definida que asegure que el Convenio sea visto como un serio intento de mejorar la asignación de recursos públicos. Además, el hecho de que a nivel de discurso se le emplee indefectiblemente como argumento para sostener que el pacto federal se fortalece y las desigualdades disminuyen---cuando no existen criterios para asignarlo, ni relación con otras transferencias y gastos públicos que influyen en la configuración regional--, acaba por socavar las bases de la participación en órganos como el Coplade, y en general, disminuye la credibilidad que se pudiera tener en él.

Por lo demás, hay síntomas de que el Convenio no interesa demasiado a los gobiernos estatales ya que estos han venido disminuyendo el porcentaje de sus gastos en obras y fomento que dedican al CUD --así en 1977 le dedicaban el 19.5% y en 1984 el 8.4% de estos gastos. Como señalamos en su oportunidad, las causas que pudieran explicar este desinterés manifiesto en los presupuestos es que el Convenio no resuelve el fondo de los problemas, sino que apenas ayuda a paliar ciertas necesidades, y dado los controles y las deficiencias que los estados experimenten en sus órganos de planeación, es demasiado esfuerzo para obtener tan pocos resultados (recursos) .

Por su parte, la Federación cada vez incrementa más su participación en la estructura financiera de los recursos coordinados, aunque según se ha visto, esto se debe tanto al hecho de que el gobierno federal no ha dejado de nominalmente inyectarle recursos a los programas de desarrollo regional como a que los estados cada vez dediquen un menor porcentaje de sus presupuestos a este mecanismo.

Por último, las trabas burocráticas para llevar a cabo el ejercicio de los recursos del ramo XXVI del Presupuesto de Egresos de la Federación, aunadas a las deficiencias en la capacidad de las administraciones estatales para afectar esos fondos, provocan descredito en el mecanismo, así como, una adicional reducción de los escasos montos presupuestales que lo sostienen.

No obstante lo anterior, el Convenio efectivamente presenta ciertas ventajas que nos hacen pensar en la conveniencia de mantenerlo, pero siendo conscientes de que sus objetivos estarían limitados a funcionar como instrumento compensador de otras transferencias y gastos

de desarrollo regional.

En primer lugar, junto a él se ha instrumentado un esfuerzo por introducir sistemas racionales de planeación que tarde o temprano los estados tendrán que asimilar. El camino del progreso forzosamente pasa por la innovación y el perfeccionamiento de sistemas que introducen previsión de necesidades y de formas de satisfacerlas. Los estados en éste como en muchos otros sentidos, tienen que aprender a ser modernos en la organización y funcionamiento de sus administraciones públicas, sin perder de vista la flexibilidad que tales instrumentos deben poseer para adaptarse a las características de cada entidad. Así por ejemplo, puede haber estados a los que no convenga establecer un COPLADE, sino dejar que la planeación, que para el caso es la actividad que interesa, la realice una dependencia del gobierno estatal u organismo de característica diferentes. Lo importante, es que la "moda administrativa sexenal" no haga que una actividad vital para el buen funcionamiento de la administración pública, sea un intento pasajero, que no eche raíces en el engranaje gubernamental. Una de las desventajas que ha presentado la introducción de estos procedimientos en nuestro contexto, es que los estados los ven más como directrices impuestos por la Federación y los adoptan con ese sentimiento ajeno y no por el convencimiento de la utilidad que conllevan.

Por otra parte, un elemento que nos hace pensar en la conveniencia histórica o coyuntural de mantener un mecanismo de coordinación de inversiones como el CUD es el hecho de que la continuidad del esfuerzo por desarrollar a los estados y a las regiones no puede detenerse, y no la puede hacer porque dada la magnitud

de los problemas de los estados y los desequilibrios que los caracterizan se requiere un esfuerzo importante en términos de voluntad política y sobre todo, de continuidad en el propósito.

Así, las críticas condiciones económicas que se viven en el país y que, independientemente de sus causas, se manifiestan en indicadores económicos que denotan ante todo, escasez de recursos y necesidad de asignarlos productivamente, pueden conducirnos a adoptar decisiones donde la perspectiva regional sea nuevamente sacrificada. Es decir, se corre el riesgo de que la imperiosidad de atender problemas de balanza de pagos, de deuda externa, de reconversión industrial, de liberalización económica y de incrementar la productividad de todas las ramas y servicios, provoquen el abandono en la atención de las regiones. Porque el enfoque en la solución de estas cuestiones necesariamente tiene que afrontarse como país, y con ello, ante la unidad que se requiere, la Federación necesita concentrar funciones y recursos para asegurar la implementación de sus decisiones macroeconómicas. No obstante, hay indicios de que la solución de ciertos problemas nacionales se están enfrentando con consideraciones regionales, tal es el caso, de la reubicación de las industrias y los primeros indicios de asignar con criterios surgidos de los estados la inversión federal. Esto denota que sobre todo, por el esfuerzo en la descentralización será un tanto difícil que la visión y la coordinación con los estados se olvide completamente. Es más a la luz de los acontecimientos de 1985 y los programas de gobierno que a partir de entonces reforzaron el combate de la centralización económica, administrativa y demográfica de la capital, es muy probable que la descentra

lización se mantenga por buen tiempo, como prioridad dentro del proyecto nacional.

Entónces, el Convenio por tener ya una infraestructura por la planeación estatal, porque prosigue con el esfuerzo de modernizar las administraciones estatales, porque no va a distraer más recursos de la Federación sino simplemente asignarlos con otra óptica que favorece la eficiencia del gasto gubernamental y fundamentalmente, porque implica seguir atendiendo a las entidades federativas en épocas de crisis, constituye una opción real al problema planteado, no obstante que no resuelve de fondo el problema de las diferencias entre las regiones ni la independencia financiera a los estados.

En relación a esto último, cabe señalar que un esfuerzo coherentemente organizado y dirigido a resolver definitivamente esos dos problemas, debería incorporar, entre otros, los siguientes elementos:

1) Adoptar una visión integral de todos los mecanismos --inversión pública federal, participaciones, Convenio Unico de Desarrollo, y créditos-- que inciden en el desarrollo regional de nuestro país; 2) Asignaarlos con criterios compensadores dirigidos a equilibrar las asignaciones que se otorgan a cada entidad, dándoles más recursos a las regiones más atrasadas; 3) Los criterios para asignar la inversión pública federal deben partir de las necesidades que se plantean a nivel local en las propuestas estatales de inversión; 4) Asegurar a cada estado un porcentaje mínimo de la inversión pública federal que asignaría con base en sus prioridades;³ 5) Darle al Convenio Unico de Desarrollo una finalidad compensadora en relación a los gastos que realiza la Federación a través de los programas normales de alcance estatal --por ejemplo, asignándolo de acuerdo al inverso per cápita de la

inversión; o bien 6) Pensar en la delimitación de alguna competencia fiscal como vía para fortalecer las haciendas locales y la capacidad de intervenir en el desarrollo de la entidad.

De tal forma, en tanto no haya voluntad política para verdaderamente resolver los problemas anotados y no se incorporen proposiciones como las anteriores, seguirán subsistiendo esfuerzos del tipo del Convenio Unico de Desarrollo que aunque ofrece ventajas, no resuelve de fondo las carencias fundamentales que permitirían avanzar más firmemente hacia el desarrollo estatal equilibrado.

Con lo anterior, se estaría haciendo estricta justicia política, al asegurar que los habitantes de cada entidad federativa tuvieran el derecho de intervenir por la vía de sus gobiernos estatales en las decisiones de su desarrollo, que hasta ahora han estado sometidas a las directivas que centralmente definen políticas y asignan recursos, que transforman irresponsablemente, la realidad socioeconómica de la provincia.

N O T A S :

1

Este es el plantamiento que hace Paul L. Yates en su libro El desarrollo regional en México (México, El Banco de México, 1961) pp. 17-20.

2

Véase el artículo de Ignacio Pichardo P: "Las administraciones estatales como instrumento de desarrollo regional", en Comercio Exterior (México) Vol. 21 diciembre de 1971.

3

Veanse las propuestas del apartado 2 del Capítulo II hechas por el Gobierno del Edo. de México en 1983.

B I B L I O G R A F I A

A.- Artículos

- Appendini, Kirsten A. de et al : " Desarrollo desigual en México 1900-1960" en Demografía y Economía México, Vol. VI No.16 1972 pp. 1-35
- Garza, Gustavo: "Desarrollo económico, urbanización y políticas urbano-regionales en México (1900-1982) en Demografía y Economía México Vol. XVII No. 2 1983 pp. 157-180
- Mariátegui, José Carlos: "Regionalismo y Centralismo" en Leopoldo Zea: Precusores del Pensamiento latinoamericano Contemporáneo (México, Sep setentas, 1979) pp. 197-234
- Martínez Cabañas Gustavo: "La administración estatal y municipal " en Enrique Velasco I. et al : Administración Pública y Desarrollo (México, UNAM, 1970) pp. 41-62.
- Meyer, Lorenzo: " Un tema añejo siempre actual: el centro y las regiones en la historia mexicana" en Blanca Torres comp.:Descentralización y Democracia en México (México, El Colegio de México, 1986) pp. 23-32
- Pichardo Pagaza, Ignacio: "Las administraciones estatales como instrumento de desarrollo regional" en Comercio Exterior México Vol. 21 diciembre 1971 pp. 1088-1093.
- _____ "El análisis institucional de la administración regional" en ILAD: Administración regional en América Latina (Buenos Aires, Ed. SLAP, 1976) pp. 67-111
- Pírez, Pedro: "Modalidades de desarrollo y política regional en México 1960-1980" en Revista Mexicana de Sociología (México UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales) enero-marzo 20,1983. pp. 149-168.
- Silva, Fernando: "Planeación regional y descentralización" en Blanca Torres comp.: Descentralización y democracia loc. cit. pp.135-160.
- Unikel, Luis et. al : "Medición de algunos aspectos del desarrollo socioeconómico de las entidades federativas en México 1940-1960" en Demografía y Economía (México, El Colegio de Mexico) Vol. IV. No. 12 1970.pp. 292-316
- _____ "Políticas de desarrollo regional en México" en Demografía y Economía [México] Vol. XI No. 26.1975 pp. 143-181.

Wionczek, Miguel S: "Antecedentes e instrumentos de planeación " en México. UNAM. Escuela Nacional de Economía : Bases para la planeación económica y social de México (México, Siglo XXI 1965) pp. 25-68.

B.- Libros...

Aguilar, Luis F: Política y racionalidad administrativa.--México, INAP, 1982. 151pp.

Barkin, David y King, Timothy: Desarrollo económico regional.--México, Siglo XXI, 1970.

Beteta, Mario Ramón: Tres años de política hacendaria (1947, 1948 y 1949) -- México, SHCP, 1951. 505 pp.

Davey, Kenneth: Financing Regional Government.-- Bath, Avon, Jhon Wiley and Sons, 1983. 193 pp.

González, Luis: Los artífices del Cardenismo.-- México, El Colegio de México, 1981 (Historia de la Revolución Mexicana Vol. 14) 271 pp.

González Casanova, Pablo: La democracia en México.-- México, Era, 1985 (16a. edición) 333 pp.

Loyo, Gilberto: Tres breves estudios.-- México, Imprenta Arana, 1970.

Krause, Enrique: La reconstrucción económica.-- México, El Colegio de México 1981 (Historia de la Revolución Mexicana 1924-1928. Vol. 10). 323 pp.

Martínez Almazán, Raúl: Las relaciones fiscales y financieras intergubernamentales en México.-- México, Inst. Nal. de Des. Mpal. 1980. 308 pp.

Oates, Wallace: Federalismo Fiscal.-- Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1977. 323 pp.

Richardson, W. Harry: Política y planificación del desarrollo regional en España.--- Madrid. Alianza, 1975. 290 pp.

Secretaría de Programación y Presupuesto: Los primeros intentos de planeación en México (1917-1946).-- México, FCF, 1985 (Antología de la Planeación en México 1917-1985 Vol. 1) 430 pp.

:Documentos normativos y metodológicos (1982-1985).-- México FCF, 1985 (Antología de la Planeación en México 1917-1985. Vol. 17) 751 pp.

Secretaría de Programación y Presupuesto: 31 experiencias de desarrollo regional.-- México, SEP, 1985. 217 pp.

Solís Leopoldo: La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectiva.-- México, Siglo XXI, 1983, 319 pp.

_____: Planes de desarrollo económico y social en México.-- México Sep. setentas, 1975.

Yates, Paul L: El desarrollo regional en México.-- México, Banco de México, 1961.

C.- Publicaciones Oficiales

México, Nacional Financiera. Comisión Lerma Chapala Santiago: Plan Lerma.-- Guadalajara, Jal., Nal. Financiera, 1964, 317 pp.

México, Presidencia de la República: Manual de organización del Gobierno Federal 1982.-- México, Dirección General de Estudios Administrativos, 1982.

México, Presidente. 1976-1982 (José Lopez Portillo): Informes Presidenciales.--México, TGN, 1978-1982. Anexos programáticos II-A.

México, Presidente. 1982-? (Miguel de la Madrid): Informes Presidenciales.-- México, TGN, 1982-1986. Sector Política Económica y Regional.

México, Poder Ejecutivo Federal: Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.-- México, SPP, 1983. 430 pp.

México, Poder Legislativo: Ley de Coordinación Fiscal en Código Fiscal de la Federación.--México, Ed. Andrade, 1974 [hojas sustitui- bles] pp. 1194-1/ 1194-19.

México, Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Dirección General de Carreteras en Cooperación: " Nota sobre la naturaleza jurídica de las Juntas Locales de Caminos y la relación con sus trabajadores" s.p.i. s.p.

México, Secretaría de Gobernación: "Acuerdo por el que Ejecutivo Federal contará con la Unidad de Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados" D.O. 21-1-77 pag. 3

México; Secretaría de la Presidencia: Manual de Organización del Gobierno Federal 1976.-- México, Dirección General de Estudios Administrativos, 1976. 571 pp.

México, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas: " Formulación y Operación del Programa CUC ".--México, 1981, s.p.i. s.p.

México. Secretaria de Programación y Presupuesto: " Actualización del diagnóstico de la planeación en las entidades federativas: Los Coplade".-- México, SPP, 1987 fotocopia 10 pp.

"Acuerdo por el que el Ejecutivo Federal celebrará Convenios Unicos de Coordinación con los Ejecutivos Estatales a fin de coordinar las acciones en ambos órdenes de gobierno en materias que competen al ejecutivo federal y a los ejecutivos estatales de manera concurrente, así como en aquellos de intereses común".-- D.O. 6-XII-76.

Convenio Unico de Desarrollo, instrumento de Desarrollo Regional.-- Mexico, SPP, 1983. 28 pp.

"Convenio Unico de Coordinación que celebran el Ejecutivo Federal y el Gobierno del Estado de Coahuila ". D.O. 9-IX-80.

"Convenio Unico de Coordinación que, con las modificaciones y adiciones acordadas, ratifican el ejecutivo Federal y el Ejecutivo del estado de _____ " en SPP. El Convenio Unico de Coordinación loc. cit. pp. 59-118.

"Convenios Unicos de Desarrollo".-- México, SPP, 1983-1987 [Diferentes documentos para cada año] s.p.

Convenio Unico de Coordinación, Convenio para el Desarrollo.-- México, SPP, 1982. 118 pp.

"Diagnóstico de la Planeación en las entidades federativas: los Coplade".-- México, SPP, 1987 [fotocopia] 50 pp.

"Guía para la elaboración de expedientes técnicos ".-- México, SPP, 1984. 107 pp.

Instrumentación de la política regional.-- México, SPP, 1982, 76 pp.

Lineamientos para la planeación estatal.-- México, SPP, 1984, 83 pp.

Manual de Organización General de la Secretaría de Programación y Presupuesto.--México, SPP, 1987, 104 pp.

Manual Unico de Operación de los Programas de Desarrollo Regional, 1986.-- México, SPP, 1986. 250 pp.

Memoria de la Primera Reunión Nacional de Funcionarios de los Gobiernos de los Estados y de la Secretaría de Programación y Presupuesto.-- México, SPP, 1980, 213 pp.

"Origen y Evolución de los Convenios Unicos de Desarrollo".
-- México, SPP, s.p.i. 6 pp.

"Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto." D.O. 23-111-77.

"Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto" en Compilación Jurídica (México, SPP, 1986) 31 pp.

INEGI: Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1975-1984.-- México, INEGI, 1986, 585 pp.

INEGI: Participación del Sector Público en el Producto Interno Bruto de México 1975-1983.-- México, INEGI, 1984, 11 pp.

D.- Documentos diversos

Acevedo García, Doiores: "La Coordinación Fiscal entre la Federación y los estados. El caso de México" [Tesis Licenciatura] -- México, El Colegio de México, 1987, 162 pp.

Armida G. Pablo: "Federalismo Fiscal, el caso de México" [Tesis de Licenciatura].-- México, ITAM, 1983, 144 pp.

Cuevas C., Alfredo: "La transformación de las estructuras administrativas encargadas del manejo del gasto público federal 1946-1976" [Tesis Licenciatura].-- México, El Colegio de México, 1987, 191 pp.

Flores Solano, Jorge: "El desarrollo económico de México y las finanzas locales" [Tesis Licenciatura] -- México, IPN, 1976, 300 pp.

Guillaumin, Arturo: Planificación Regional vs. Regiones.-- Jalapa, Ver. cuadernos del ITESES, 1985 30 pp.

INDETEC. Coordinación de la Comisión Permanente: Reuniones de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (marzo a octubre de 1983).-- Guadalajara, Jal., INDETEC.

"Sistema Nacional de Coordinación Fiscal."-- Guadalajara, Jal., INDETEC, agosto de 1986. 44 pp.

----- "Sistema de Organización Financiera Estatal y Municipal".
-- Guadalajara, Jal., INDETEC, [fotocopia]s.p.

----- Reunión de Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales en relación al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y de Distribución de Participaciones.-- Guadalajara, Jal., INDETEC, 1985, 138 pp.

Gobierno del Estado de Colima: XVI Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales. Memoria.-- Manzanillo, Col., octubre de 1983.

Gobierno del Estado de México: "Coordinación en el Gasto" en INDETEC: Reunión de Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales en relación al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal loc cit pp. 76-79.

Partido Revolucionario Institucional. IEPES: "Segunda Reunión Preparatoria de Consulta Popular para la planeación. Modernización de la Administración Pública."-- IEPES, s.f. (Foro sobre la descentralización de la administración pública).

Secretaría de Hacienda y Crédito Público: XV Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales. Memoria.-- México, SHCP, 1983.