

# DESARROLLO TERRITORIAL

## Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial

El caso de México

Sergio González López



NACIONES UNIDAS

CEPAL

gtz

---

## desarrollo territorial

# **P**olíticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de México

Sergio González López

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación  
Económica y Social (ILPES)

Santiago de Chile, agosto de 2008



SESENTA AÑOS CON AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



Este documento fue elaborado por el Dr. Sergio González López, Coordinador del Centro de Estudios de la Universidad (CEU) de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM); en el marco de las actividades del programa “Modernización del Estado, desarrollo productivo y uso sostenible de los recursos naturales” (GER/04/002), ejecutado por CEPAL en conjunto con la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ). El autor agradece a dichas instituciones y en particular al Dr. Luis Mauricio Cuervo González, Oficial de Asuntos Económicos del Área de Gestión del Desarrollo Local y Regional del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), la oportunidad de realizar este estudio. También al Dr. Alfonso Iracheta Cenecorta, Coordinador del Programa de Estudios Urbanos y Medio Ambiente del Colegio Mexiquense, A.C. y al Mtro. Héctor Ferreira Dimenstein, Consultor de Construir las Regiones, A.C., por su valioso tiempo otorgado para intentar comprender las ideas y experiencia que han adquirido durante décadas desde diversas posiciones privilegiadas sobre el proceso del ordenamiento territorial en México. Finalmente al invaluable trabajo de Alejandra García Jacales, Edith Imelda Bernal González, María del Socorro García Jacales y Arturo Venancio Flores como asistentes de Investigación para el presente estudio.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1994-7364      ISSN versión electrónica 1994-7372

ISBN: 978-92-1-323129-6

LC/L.2806-P; LC/IP/L.283

N° de venta: S.07.II.G.139

Copyright © Naciones Unidas, agosto de 2008. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Presentación</b> .....	7
<b>I. La vigencia del discurso favorable del DET: del desarrollo regional al desarrollo territorial</b> .....	9
1.1 El discurso público sobre el desarrollo económico territorial .....	10
1.2 El contenido del discurso público sobre el desarrollo económico territorial.....	12
1.3 La continuidad y los cambios en los enfoques del discurso público sobre el desarrollo económico territorial ..	48
<b>II. Del discurso a la política pública: el “universo” de las políticas de DET</b> .....	55
2.1 La literatura sobre desarrollo económico territorial (DET) y las políticas territoriales en México.....	56
2.2 El discurso oficial de la política territorial en México .....	62
<b>III. De la política pública a la práctica institucional: lo sectorial</b> .....	87
3.1 El componente territorial de las políticas sectoriales .....	88
3.2 El poder de los recursos financieros: la SHCP .....	90
3.3 El desarrollo social y el ordenamiento territorial: la SEDESOL .....	96
3.4 El fomento productivo: la Secretaría de Economía .....	99
3.5 La incorporación de criterios ambientales: la SEMARNAT.....	102
3.6 Construcción y mantenimiento de la infraestructura: la Secretaría de Comunicaciones y Transportes .....	104
3.7 La tensión entre articulación-desarticulación de las políticas sectoriales en el territorio.....	105

<b>IV. De la política pública a la práctica institucional: lo territorial</b> .....	109
4.1 Distribución de competencias entre niveles de gobierno.....	109
4.2 Articulación, coordinación, legitimidad y convocatoria intersectorial.....	116
<b>V. Desde lo local: autonomía y posibilidades de protagonismo territorial</b> .....	129
5.1 La naturaleza política de los niveles e instancias territoriales de gobierno.....	130
5.2 La solidez y dinámica de la vida política local y territorial.....	134
5.3 Grado de autonomía fiscal y financiera en la provisión de los bienes públicos locales.....	137
5.4 Posibilidades de protagonismo territorial .....	157
<b>VI. Conclusiones</b> .....	159
<b>Bibliografía</b> .....	163
<b>Anexos</b> .....	167
<b>Serie desarrollo territorial: números publicados</b> .....	179
<b>Índice de cuadros</b>	
Cuadro I.1 MÉXICO: PLANES NACIONALES DE DESARROLLO. OBJETIVOS GENERALES .....	50
Cuadro I.2 MÉXICO: ENFOQUES, ÉNFASIS Y PROCEDIMIENTOS TERRITORIALES EN EL DISCURSO DEL GOBIERNO FEDERAL. 1983-2006 .....	51
Cuadro I.3 MÉXICO: ESTABLECIMIENTOS Y PERSONAL OCUPADO SEGÚN RANGO DE TAMAÑO. 1988-2003 .....	52
Cuadro I.4 MÉXICO: ESTABLECIMIENTOS Y PERSONAL OCUPADO SEGÚN RANGO DE TAMAÑO. 1988-2003 .....	52
Cuadro I.5 MÉXICO: ESTADÍSTICAS SELECCIONADAS DE ESTABLECIMIENTOS MANUFACTUREROS SEGÚN RANGO DE TAMAÑO. 1998 Y 2003.....	53
Cuadro I.6 MÉXICO: ESTADÍSTICAS SELECCIONADAS DE ESTABLECIMIENTOS MANUFACTUREROS SEGÚN RANGO DE TAMAÑO. 2003/1998.....	53
Cuadro II.1 MÉXICO: PROGRAMAS FEDERALES DE APOYO AL DESARROLLO ECONÓMICO TERRITORIAL DURANTE EL SEXENIO DE ZEDILLO 1995-2000.....	69
Cuadro II.2 MÉXICO: PROGRAMAS FEDERALES DE APOYO AL DESARROLLO TERRITORIAL DURANTE EL SEXENIO DE FOX 2001-2004.....	76
Cuadro III.1 MÉXICO: SECRETARÍAS DE ESTADO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, 2006.....	88
Cuadro III.2 MÉXICO: ESTRUCTURA DE LAS SECRETARÍAS FEDERALES CON BASE EN LOS COMPONENTES DEL DESARROLLO ECONÓMICO TERRITORIAL, 2006.....	89
Cuadro III.3 MÉXICO: COMPETENCIAS DE LAS DEPENDENCIAS GUBERNAMENTALES EN MATERIA DE DESARROLLO ECONÓMICO TERRITORIAL .....	106
Cuadro IV.1 ESTRUCTURA DEL SECTOR CENTRAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO, 2006.....	111
Cuadro IV.2 PRESUPUESTO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO, 2005.....	112
Cuadro IV.3 MÉXICO: REGIONALIZACIONES DE SECRETARÍAS DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL, 2006 .....	118
Cuadro IV.4 MÉXICO: COMPETENCIAS RELACIONADAS CON EL DET SEGÚN ÁMBITO, NIVEL DE GOBIERNO Y SECTOR.....	121
Cuadro IV.5 MÉXICO: PRESUPUESTOS DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN (RAMOS ADMINISTRATIVOS) EJERCICIOS FISCALES 2001-2006.....	122
Cuadro IV.6 MÉXICO: PRESUPUESTOS DE EGRESOS DE LOS RAMOS ADMINISTRATIVOS Y PROGRAMAS REGIONALES, 2006.....	123
Cuadro IV.7 PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 20056. ANEXO 5: PROGRAMAS REGIONALES .....	124
Cuadro V.1 MÉXICO: INGRESO TOTAL FEDERAL DIVIDIDO EN TRES GRANDES RUBROS, 1990-2004.....	145
Cuadro V.2 MÉXICO: DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO NACIONAL A LOS ESTADOS DEL PAÍS, 1990-2003....	146
Cuadro V.3 MÉXICO: INGRESO NACIONAL Y PRODUCTO INTERNO BRUTO PER CÁPITA POR ESTADO, 1995-2000.....	147

Cuadro V.4	MÉXICO: PORCENTAJE DESTINADO A LAS TRANSFERENCIAS FEDERALES DEL INGRESO NACIONAL, 1990-2004 .....	149
Cuadro V.5	MÉXICO: PORCENTAJE DESTINADO DE TRANSFERENCIAS DEL INGRESO NACIONAL A CADA UNO DE LOS ESTADOS DEL PAÍS, 1990-2003.....	149
Cuadro V.6	MÉXICO: PORCENTAJE DE DEUDA PÚBLICA DEL EGRESO TOTAL, NACIONAL Y POR ESTADO, 1990-2004.....	151
Cuadro V.7	MÉXICO: GRADO DE MARGINACIÓN POR ENTIDAD FEDERATIVA, 2000.....	156

### Índice de figuras

Figura I.1	SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN PARTICIPATIVA .....	40
Figura I.2	LAS TRANSICIONES Y EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.....	41
Figura I.3	COMISIONES.....	42
Figura V.1	SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO .....	139
Figura V.2	DIVISIÓN DE LOS RECURSOS TRANSFERIDOS POR LA FEDERACIÓN A ESTADOS Y MUNICIPIOS EN MÉXICO .....	142
Figura V.3	DISTRIBUCIÓN ACTUAL DEL GASTO PÚBLICO POR RAMOS.....	143
Figura V.4	CLASIFICACIÓN DE LOS INGRESOS Y EGRESOS EN MÉXICO, SEGÚN LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL .....	144
Figura V.5	PASOS PARA COTIZAR EN LA BOLSA MEXICANA DE VALORES .....	152

### Índice de mapas

Mapa IV.1	MÉXICO: REGIONALIZACIÓN DE LAS SECRETARÍAS DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL, 2006. SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. DELEGACIONES REGIONALES DE DIRECCIÓN GENERAL DE VIGILANCIA DE FONDOS Y VALORES. DELEGACIONES REGIONALES.....	119
Mapa IV.2	MÉXICO: REGIONALIZACIÓN DE LAS SECRETARÍAS DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL, 2006. SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN. COORDINACIÓN GENERAL DE DELEGACIONES. DELEGACIONES REGIONALES.....	119



## Presentación

---

El estudio sobre el desarrollo económico territorial o local ha adquirido desde finales del siglo anterior un gran relevancia y, seguramente será un tema central para durante el transcurso del presente ya que, probablemente, llegó para quedarse. Pero no de manera estática, disciplinar y reflexiva; ya que no pretende establecer normas o modelos con validez cuasi universal, sino que parte de la complejidad y la diversidad, que requiere por necesidad del abordaje interdisciplinario y que la reflexión vaya acompañada y sea partícipe de la acción. Tal vez, y de manera similar a lo acontecido a mediados del pasado siglo cuando el tema del desarrollo latinoamericano tuvo alcances hemisféricos y, en gran medida, se constituyó en una voz latinoamericana, estemos en una fase de nuevas propuestas emergentes desde nuestros países y con impacto global. Tal vez, podamos participar en los diálogos intelectuales, económicos y políticos en los cuales hemos sido excluidos durante las últimas décadas.



## I. La vigencia del discurso favorable al DET: del desarrollo regional al desarrollo territorial

---

El ILPES señala que desde inicios de los años 1990 se han presentado reformas de política económica aplicadas en América Latina y el Caribe, que incluyen cambios de enfoque, de énfasis y de procedimiento. Asimismo que, acuerdo con la literatura académica internacional se espera una transición de las políticas regionales hacia políticas de desarrollo económico local y territorial. La principal modificación de enfoque consistiría en que, mientras las *políticas regionales* tradicionales de los años sesenta entendían al desarrollo territorial como un resultado de la difusión del crecimiento en el centro a la periferia, las de *desarrollo económico local y territorial* lo entienden como un proceso endógeno, dependiente de la iniciativa local para el aprovechamiento de las oportunidades del entorno.

Este atributo de predominio de las condiciones endógenas hace necesario que se requiera profundizar en los estudios de caso para países en particular.

El presente capítulo tiene como propósito mostrar y analizar los principales planteamientos sobre desarrollo económico territorial (DET), vertidos en los planes nacionales de desarrollo de los gobiernos federales de México, entre el periodo de 1983 a la fecha. Así como, identificar sus principales cambios o continuidades de enfoque, de énfasis y de procedimiento.

## 1.1 El discurso público sobre el desarrollo económico territorial

El discurso público federal en materia de desarrollo en México, y plasmado en los planes nacionales de desarrollo desde la década de los ochenta a la fecha, incorpora como una de las cuestiones fundamentales algunos de los rasgos esenciales de lo que, en la actualidad, y con base en la connotación asignada por el ILPES, podríamos denominar en lo general como desarrollo económico territorial (DET). Sin embargo, esta afirmación gruesa debe ser matizada según las raíces históricas e institucionales propias del país, los modelos de desarrollo imperantes, y el peso otorgado a los distintos componentes del DET. Incluso, valdría la pena preguntarse si la existencia de algunos componentes parcial del DET en México, pudiesen ser condiciones básicas para transitar hacia un modelo territorial de distinto tipo al imperante en el país.

En el primer aspecto, el tratarse de una república federal y representativa desde principios del siglo XX, el discurso constitucional le otorga un peso sustancial al progreso económico, la equidad y la justicia social, sobre todo para los sectores más desfavorecidos. Con relación al segundo, en fechas más recientes, a partir de los ochenta, y no obstante el agotamiento del modelo secundario exportador, y el privilegio a las medidas de corte neoliberal, el discurso general continúa incorporando los preceptos constitucionales, pero incorpora otros en los que emerge la referencia al desarrollo local sobre el regional. Finalmente, y como se señaló anteriormente, sobre todo los componentes económico y sociales del DET continúan siendo relevantes; mientras otros, tienen una emergencia más contemporánea, como la sostenibilidad ambiental y la participación y representación social. Incluso, y de manera relevante para este estudio, es el tránsito del Estado benefactor al Estado empresarial.

### 1.1.1 Las raíces históricas y constitucionales del DET en México

La Constitución Mexicana vigente desde 1917.<sup>1</sup> es producto de una revolución armada, y establece los principios básicos de la nación, las instituciones y los individuos. Los elementos centrales para efecto de este trabajo son: La rectoría del desarrollo nacional corresponde al Estado; el desarrollo nacional debe ser integral y sustentable y para el beneficio de la población. El ejecutivo federal organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, determinando los procedimientos de participación y los órganos responsables del proceso. La República es federal, democrática y representativa, integrada por los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, y Estados soberanos y Municipios libres. Algunos de los extractos de la Constitución que sustentan lo anterior son:<sup>2</sup>

- ***Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional*** para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuya con el desarrollo de la Nación. Artículo 25.
- El Estado organizará un ***sistema de planeación democrática del desarrollo nacional*** (SNPD) que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación. Los fines del proyecto nacional determinarán los objetivos de la planeación democrática.

<sup>1</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 17 de febrero de 1917 y con última reforma del 12 de diciembre de 2005.

<sup>2</sup> Se indican en cursivas y negritas algunos aspectos que deseamos resaltar.

Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan nacional y los programas de desarrollo. La Ley<sup>3</sup> facultará al Ejecutivo para que establezca los *procedimientos de participación y consulta popular* en el SNPD, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, *determinará los órganos responsables del proceso* de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. Artículo 26.

- La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el *pueblo*. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar y modificar la forma de su gobierno. Artículo 39.
- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una *República representativa, democrática, federal*, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental. Artículo 40.
- El *Supremo Poder de la Federación* se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Artículo 49.
- La *Administración Pública Federal* será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso,<sup>4</sup> que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación y estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo federal en su operación. Artículo 90.
- Los *Estados* adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al *Municipio Libre*. Artículo 115.

Lo anterior nos lleva a dos reflexiones importantes: Primera.- Política e institucionalmente existen en los preceptos nodales de México, planteamientos que pueden constituir la base legal para soportar el DET. Segunda.- Sin embargo, el ámbito legal, político y organizativo es sumamente amplio, diverso y fragmentado para su instauración como proyecto de Estado. En el discurso hace presencia: desde que se plantea que el poder radica en el pueblo, hasta que la rectoría corresponde al Estado; desde que el desarrollo deberá ser integral, sustentable, democrático y en beneficio del pueblo, hasta que el Ejecutivo determinará los mecanismos de participación y órganos de conducción para recoger las aspiraciones y demandas de la población.

### 1.1.2 Entre el DET y el modelo neoliberal

Durante el principio de los ochenta se decanta la emergencia del modelo neoliberal en México, ya señalada por Cordera y Tello (1981) como la disputa por la nación entre un modelo de corte nacionalista y otro neoliberal, que finalmente se impuso. Este modelo, entre otros rasgos, ha tenido el predominio del mercado, la apertura de la economía, la desincorporación de las empresas públicas, la instauración de un Estado menos social, y el predominio de lo económico sobre lo político en términos de estilos de gobierno.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Ley de Planeación, del 5 de enero de 1983 y con última reforma del 13 de junio de 2003.

<sup>4</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, del 29 de diciembre de 1976 y con última reforma del 8 de diciembre de 2005.

<sup>5</sup> El último presidente con perfil político aunque emanado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fue el abogado José López Portillo, para el periodo de 1976 a 1982. Le sucedieron tres presidentes economistas, provenientes de dependencias financieras del gobierno federal, y en el 2000, Vicente Fox, candidato de un partido de oposición, pero con perfil de administrador de empresas.

Al respecto hay una extensa bibliografía, por lo que no desarrollaremos más este punto. Lo que sí resulta sustancial resaltar para efectos de este trabajo es que, por lo menos para el caso de México, este proceso de neoliberalización de la economía, va aparejado con discursos que, en algunos casos, cada vez se aproximan más a la idea del DET, pero estando aún distante de constituirse en una política de gobierno. Este planteamiento se sustentará en el tercer apartado de este capítulo.

## **1.2 El contenido del discurso público sobre desarrollo económico territorial**

Como se señaló, el contenido básico y el requerimiento de la formulación de los planes nacionales de desarrollo se encuentra establecido constitucionalmente. Históricamente, desde 1917, estos planteamientos sociales responden a los preceptos de una república federal, democrática y representativa; como también, a una serie de condiciones estructurales y enfoques predominantes en fechas más recientes.

En el primer sentido, los grandes propósitos del conjunto de los planes tratan sobre la defensa de la soberanía nacional, al mejoramiento de las condiciones de vida de la población, al respeto del estado de derecho y a la rectoría del Estado. Así, los objetivos que hacen una referencia particular al DET o a conceptos próximos se abocan principalmente hacia los sectores sociales más desfavorecidos, al fomento de la actividad económica nacional y a la descentralización. Con respecto al segundo, desde los ochenta a la fecha el discurso de la política económica mexicana se volcó hacia el manejo de dos grandes crisis económicas, los procesos de reestructuración productiva hacia la elevación de la competitividad, la mayor apertura de espacio para el desarrollo local. Estas cuestiones son tratadas a continuación para cada uno de los últimos periodos presidenciales.

### **1.2.1 El gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988):<sup>6</sup> El cambio estructural y la descentralización de la vida nacional<sup>7</sup>**

#### **El contexto económico y político**

Miguel de la Madrid inicia su mandato en un entorno de crisis económica y social, y con riesgos políticos. Éstos los identifica su plan, asignándoles una implicación estructural y coyuntural. En el primer sentido, considera que los principales problemas son los desequilibrios del aparato productivo y distributivo; la insuficiencia del ahorro interno; la escasez de divisas, y las desigualdades en la distribución de los beneficios del desarrollo, PEF (1983: 89). Por su parte, los principales problemas que enfrentaba al inicio de su administración eran: la duplicación de los niveles de desempleo y de inflación; la contracción del sistema financiero y del ahorro interno; el déficit del sector público y el virtual estado de suspensión de pagos con el exterior, PEF (1983: 102). Asimismo, la nacionalización de la banca propició el enturbamiento del ambiente político, al enfrentar de manera directa al capital nacional con el gobierno.

<sup>6</sup> Los periodos presidenciales en México son sexenales y tienen como fecha de inicio y conclusión el 1 de diciembre. La formulación de los planes nacionales de desarrollo se realiza durante el primer semestre del año siguiente. Por ejemplo, en el caso de Miguel de la Madrid Hurtado corresponde desde 1982 hasta 1988, y el lapso que abarca su plan es de 1983 a 1988.

<sup>7</sup> Este apartado se soporta principalmente en el documento Poder Ejecutivo Federal (1983), *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, S.P.P., México.

A lo largo de su discurso, el concepto clave es el del cambio estructural, que corresponde, precisamente, con la instauración de un nuevo modelo económico y estilo de gestión de la política pública, dominada por la tecnocracia.

### **Los objetivos y estrategias del Plan**

El Plan se propone cuatro objetivos fundamentales a alcanzar entre 1983 y 1988:

1. “Conservar y fortalecer las instituciones democráticas: mediante la unidad solidaria de los mexicanos, para mantenernos como Nación libre e independiente. Con acciones ágiles, oportunas y eficientes, para combatir los problemas de corto plazo, y revertir el agravamiento de la situación actual con plena conciencia de la realidad nacional e internacional y disposición para el cambio.
2. Vencer la crisis: enfrentar las condiciones actuales para abatir las causas de la inflación, defender el empleo, proteger el consumo básico de las mayorías y la planta productiva, superar los problemas financieros y la inestabilidad cambiaria, dentro de una concepción integral del desarrollo que propicie las condiciones materiales y sociales para iniciar una recuperación diferente.
3. Recuperar la capacidad de crecimiento: a través de la utilización racional de los recursos disponibles, la atención equilibrada de los diversos sectores productivos y regionales del país, apoyados en una clara política de descentralización de la vida nacional, para lograr una eficiente articulación de los procesos de producción, distribución y consumo, fortalecimiento del mercado interno y emprendiendo un esfuerzo decidido para dinamizar y diversificar el intercambio con el exterior y sustituir eficientemente las importaciones.
4. Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales: con el apoyo y participación de los diversos grupos sociales y con la planeación democrática, orientar los esfuerzos nacionales de acuerdo a la democratización integral de la vida nacional y la renovación moral para acceder a una sociedad igualitaria, libre y democrática”. PEF (1983: 108).

Para materializar dichos objetivos el plan señala que instrumentará dos grandes líneas estratégicas: de reordenación económica y de cambio estructural. La primera estrategia consiste en la continuación o preservación del Programa Inmediato de 10 puntos implementado para enfrentar la crisis, y tiene como propósitos el abatimiento de la inflación y la inestabilidad cambiaria; la protección al empleo, la planta productiva y el consumo básico, y la recuperación de la capacidad de crecimiento, PEF (1983: 111)

La segunda, del cambio estructural “involucra todo un proceso que necesariamente toma tiempo en materializar. Se trata de reorientar y reordenar para reestablecer equilibrios fundamentales que han sido afectados por el rápido proceso de industrialización y urbanización, o bien crear equilibrios que no han podido actualizarse por retrasos no superados, por la desigualdad social, la ineficiencia del aparato productivo, la falta de ahorro interno y la brecha de nuestras transacciones en el exterior. No todo podrá lograrse al mismo tiempo y con la misma intensidad durante este sexenio”. PEF (1983: 111)

La estrategia del cambio estructural se basará en seis orientaciones generales que guiarán las acciones globales, sectoriales y regionales del Plan, las cuales a grandes rasgos se sintetizan a continuación:

- i) Enfatizar los aspectos sociales y redistributivos del crecimiento.
- ii) Reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo.
- iii) Descentralizar en el territorio las actividades productivas y el bienestar social.

- iv) Adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades del desarrollo.
- v) Preservar, movilizar y proyectar el potencial de desarrollo nacional.
- vi) Fortalecer la rectoría del Estado, impulsar al sector social y estimular al sector privado”. PEF (1983: 112)

### **Los principios y las orientaciones territoriales**

En el Plan de Miguel de la Madrid no existe referencia explícita al DET. Sin embargo, algunos de los componentes de éste concepto, sí tienen expresión en los principios fundamentales y en algunas de las orientaciones que se señala guiarán las acciones del gobierno. Entre ellos, la descentralización y el federalismo adquieren una relevancia significativa en el discurso, y se les relaciona de manera estrecha y positiva con el desarrollo, la democracia, la rectoría del Estado y la planeación.

El plan señala que el federalismo y la descentralización son políticas que fortalecen en desarrollo nacional, al equilibrar las oportunidades y potenciar las capacidades económicas.

“El Federalismo es una relación política, económica y social que implica la corresponsabilidad de todos los estados en el desarrollo nacional. Su consolidación exige, en principio, un proceso decidido y profundo, ordenado y eficaz, aunque gradual y diferenciado, de revisión de competencias entre Federación, estados y municipios. A ello ha contribuido decididamente el nuevo texto del Artículo 115 Constitucional, que reconoce a estas últimas atribuciones acordes con su función primordial y les asigna fuentes de recursos para la atención de los servicios que se les confían.

“Nuestra tradición federalista hace posible que la descentralización no resulte en la pulverización de esfuerzos ni en la dispersión en el uso de los recursos limitados, sino por el contrario, en el aprovechamiento cabal de la fuerza social, del talento y la voluntad presentes en las entidades federativas, para fortalecer el desarrollo equilibrado de la Nación.

“El acceso a una Sociedad Igualitaria implica buscar condiciones de vida adecuadas para todos los mexicanos y para todos los estados de la Federación. La República Mexicana es producto de la voluntad política de los estados de formar una Federación. El Federalismo es el principio de estructuración del espacio nacional, a partir de la voluntad de estados miembros iguales. Sin embargo, las premisas jurídicas inherentes a los principios políticos no se han traducido siempre en un crecimiento equilibrado que favorezca la igualdad de posibilidades de desarrollo para las diversas regiones geográficas.

“La convicción de que fortalecer a los municipios y a las entidades federativas a fortalecer a la Nación, ha inspirado la descentralización creciente de los servicios de salud y de educación y el planteamiento de la vuelta al esquema descentralizado original que a Constitución disponía, para asegurar en todos los rincones del país el acceso a la cultura y a la educación y, consecuentemente, la mejor distribución de condiciones propicias al desarrollo. Para fortalecer este proceso, existe la voluntad política de impulsar en toda la República, las bases que permitan asegurar la descentralización de los servicios, de la industria, de la producción y del empleo, reorientando su expansión y propiciando con ello el bienestar de toda la población.

“La Descentralización de la Vida Nacional no significa la fractura de los niveles de gobierno, ni la renuncia a la articulación estatal o nacional; constituye una exigencia revolucionaria de fortalecimiento nacional”. PEF (1983: 43)

Asimismo, el discurso también refiere que el federalismo y la descentralización son condiciones necesarias para poder instaurar un estado democrático y el fortalecimiento del Estado.

“No es posible plantearse la democratización integral si en cada una de las regiones del territorio nacional no se construyen las bases que la hagan posible en lo político, lo económico, lo social y lo cultural. Si se persiguen metas igualitarias, la Democratización Integral y la Descentralización de la Vida Nacional son procesos convergentes y complementarios, dado que los logros en una de estas metas permiten avanzar en la otra. En nuestro país se requiere combatir simultáneamente todas las concentraciones, descentralizar la toma de decisiones y reorientar geográficamente la distribución de las actividades productivas, del bienestar social y de la población”. PEF (1983: 43)

“El fortalecimiento de la Nación reclama la descentralización de la vida nacional para dar mayor vigencia al Pacto Federal. De ahí la decisión de fortalecer el Federalismo mediante la reforma al gobierno de los estados y del municipio libre que propuso el presente gobierno al Constituyente Permanente, para que en el marco de las disposiciones constitucionales, los estados regulen mediante la legislación local, las relaciones entre los ayuntamientos y los poderes del estado y el ejercicio de aquellos de la facultad reglamentaria; asegurar a través de los municipios la prestación de servicios públicos y asignarles recursos económicos propios y participaciones legalmente fijadas; favorecer un desarrollo urbano planeado conforme a la ley; establecer mecanismos flexibles que permitan la instauración de relaciones de municipios entre sí y con el estado; introducir el principio de representación proporcional en la elección de ayuntamientos de todos los municipios, en los términos que determine la legislación local y regular las relaciones de trabajo entre el estado o los municipios y sus respectivos trabajadores”. PEF (1983: 49)

“En un régimen democrático de economía mixta como el nuestro, corresponde al Estado, en el marco del derecho, dirigir y conducir el desarrollo de acuerdo a las aspiraciones y objetivos de la sociedad. No hay posibilidad de justicia en un Estado débil, ni Estado fuerte sin libertad. Cumplir cabalmente con la responsabilidad rectora del Estado y hacer frente al reto del cambio estructural y de la modernización del país, exigen de una mayor democratización en sus relaciones con la sociedad y de un manejo más eficaz de sus instrumentos”. PEF (1983: 147)

“El fortalecimiento de la rectoría del Estado requiere de la descentralización de su aparato institucional, a través de un reordenamiento de las estructuras de gobierno dentro del sistema federal. En este sentido, las reformas constitucionales permiten aumentar la participación de los gobiernos estatales en la ejecución del Proyecto Nacional e impulsar la capacidad de respuesta de los gobiernos municipales a las demandas crecientes de la población en materia de servicios públicos indispensables”. PEF (1983: 148)

“En forma paralela al fortalecimiento del municipio como instancia gubernativa básica, se reestructurarán aquellos organismos estatales cuya administración se mantiene centralizada. Esta desconcentración administrativa permitirá acercar la prestación de los servicios a los sitios donde se encuentra la población beneficiaria; asimismo, se fortalecerá la coordinación estricta de las actividades que realizan los sectores administrativos federales, para lograr mayor congruencia de éstas con las prioridades establecidas por los gobiernos de los estados y las demandas planteadas por las comunidades locales. Tomando en cuenta las inercias del centralismo, el proceso de descentralización, para que sea realista y asegure cambios permanentes en el futuro, tiene que ser unitario en su concepción, pero gradual y diverso en su instrumentación”. PEF (1983: 148)

“Las reformas constitucionales de contenido económico y en materia de descentralización constituyen la base para el fortalecimiento de la rectoría del Estado y la modernización de los instrumentos de que dispone para conducir el desarrollo”. PEF (1983: 148)

El gobierno de De la Madrid, consolida el papel de la planeación y la institucionaliza, al reforzar lo establecido por José López Portillo con la creación de la Ley General de los Asentamientos Humanos y la constitución de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras

Públicas, en 1976. A la vez que, en 1983 decreta la Ley de Planeación, ligeramente modificada en 2003. A la planeación, le atribuye la capacidad de incorporar, articular y proyectar las demandas de desarrollo nacionales.

“La planeación tiene sentido y cobra plena validez cuando logra sintetizar las aspiraciones generales de la Nación, articulándolas y proyectándolas dentro de planteamientos con perspectiva que enriquezcan la estructura.

“La planeación, para ser democrática, debe incorporar la participación creativa de la sociedad civil, dando a los propósitos, deseos y expectativas de los diversos sectores sociales la fuerza de la que carecen cuando se presentan en forma aislada. Como mecanismo, permite ordenar las demandas, establecer prioridades, fijar metas, asignar recursos, definir tiempos, articulando y armonizando el esfuerzo colectivo en torno a propósitos comunes”. PEF (1983: 44)

### **Las líneas de acción territorial**

Como se mencionó, de la estrategia del cambio estructural se desprenden seis orientaciones de guía para las acciones globales, sectoriales y regionales del Plan. Entre ellas, la tercera y sexta remiten de manera más directa sobre las implicaciones territoriales del desarrollo.

La tercera orientación trata sobre la descentralización en el territorio de las actividades productivas y el bienestar social. El planteamiento central al respecto es que “la descentralización de la vida nacional ha surgido como un reclamo vigoroso del pueblo mexicano a todo lo largo del territorio. El centralismo se ha convertido en un obstáculo que distorsiona la democracia, profundiza la desigualdad y frena el desarrollo armónico de las diferentes regiones y zonas del país. Por ello, el Plan propone una política de descentralización que fortalezca y perfeccione el Sistema Federal, a la vez que conduzca a una plena movilización social de la enorme reserva de talento, recursos y voluntad de la provincia mexicana”. PEF (1983: 137)

La política de descentralización nacional de la vida nacional comprende dos dimensiones y tres líneas generales de acción. Las dimensiones son, por una parte, la desconcentración territorial y la reordenación de la economía nacional, y, por otra, la descentralización de funciones y de recursos entre niveles de gobierno y la ampliación de la participación popular en la definición de políticas y programas. Son reconocidas como diferentes, aunque estrechamente relacionadas. Con base en esto, las tres líneas son: Modificar la inercia de crecimiento de la ciudad de México; Promover la plena incorporación de las distintas regiones al desarrollo nacional, y Movilizar y atender en el marco de fortalecimiento del Pacto Federal y del municipio libre, la participación de la comunidad en el desarrollo regional. PEF (1983: 137 y 138)

En este tenor, se señala la búsqueda de la concertación y coordinación entre los distintos poderes y niveles de gobierno, así como instrumentos específicos, como los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD), que se establecen entre dichos niveles públicos.

“La Federación apoyará el libre juego de procesos estatales, regionales y municipales de desarrollo, para su desenvolvimiento autónomo y concertará, mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas, las acciones acordes con el Plan a fin de coordinar programas tendientes a un desarrollo global más equilibrado”. PEF (1983: 50)

“El fortalecimiento del Federalismo exige una estricta aplicación de las normas que rigen el Pacto Federal, así como las respetuosas y coordinadas relaciones del Poder Ejecutivo Federal con los gobiernos de los estados y con los ayuntamientos. La federación estará atenta para asesorar a los estados y municipios cuando así lo requieran y soliciten en la formulación de instrumentos legales relacionados con el desarrollo político y los procesos electorales, así como en el establecimiento de mecanismos de coordinación de los programas económicos, sociales o culturales a cargo de las entidades federativas. Cabe, en particular, apoyar acciones de capacitación

a servidores municipales, impulsar el establecimiento y uso de bancos de datos sobre administración municipal y prestación de servicios públicos y desarrollar modelos alternativos de convenios intermunicipales, municipio-estado, estado-Federación y los que interesen a los tres niveles de gobierno”. PEF (1983: 50)

“Para lograr un desarrollo estatal integral es necesario dar mayor vigor al municipio, pugnar por su autonomía, fortalecer su economía y adecuar, conforme a su potencial, los vínculos más efectivos con los gobiernos estatal y federal. La reforma al Artículo 115 constitucional establece los principios y atribuciones de los municipios; los gobiernos federal y estatal emprenderán acciones para fortalecer su poder de ejecución, ampliando su capacidad financiera mediante apoyos económicos a programas específicos y buscando el incremento en su recaudación. Esto permitirá la mejor prestación de los servicios públicos que corresponden a la autoridad municipal: agua potable, alcantarillado, rastos, mercados y otros de infraestructura básica, convirtiendo de esta manera al municipio de un verdadero promotor del desarrollo”. PEF (1983: 139)

“En este contexto, el Convenio Único de Desarrollo es el instrumento integrador que permite apoyar los principios de nuestro régimen federal mediante la coordinación de esfuerzos y la concertación de acciones que fortalezcan a las entidades federativas y las integren decidida y armónicamente al desarrollo nacional. Asimismo, este instrumento establece las bases para transferir a los gobiernos estatales y municipales recursos, programas y responsabilidades que hagan posible el proceso de descentralización de la vida nacional. En la primera etapa de este proceso se transferirán a los gobiernos estatales los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y normal; al crearse el sistema nacional de salud, los servicios de atención preventiva y curativa quedarán bajo la responsabilidad de las autoridades locales”. PEF (1983: 139)

“Para la coordinación de estas acciones entre las tres instancias de gobierno y con la concertación de los sectores social y privado, será necesario equilibrar la asignación regional del gasto, con el fin de satisfacer mejor las necesidades de la población”. PEF (1983: 140)

### **El fomento a las PYMES**

La referencia en el Plan a las pequeñas y medianas empresa (PYMES) se da en la política sectorial de Desarrollo Industrial y comercio exterior, de manera particular como una de las políticas particulares que integran los generales de política para impulsar el cambio estructural, entre las cuales están también consideradas las políticas de protección y comercio exterior, de fomento a la industria, de empresa pública en el desarrollo industrial, y de regulación. PEF (1983: 314-330)

Las consideraciones que hace el Plan para sustentar la importancia de su fomento son su capacidad para absorber empleo y desarrollar vocaciones empresariales, su carácter nacional y flexibilidad. La política de fomento para estas empresas tiene varias vertientes: cooperación, organización y capacitación; simplificación de trámites y financiamiento preferencial; canalización de la demanda de los sectores público y social

“La importancia de estas empresas se deriva de su gran capacidad para absorber y capacitar la fuerza de trabajo y desarrollar vocaciones empresariales, porque su capital es nacional y tiene gran flexibilidad para responder a los cambios del mercado. Otra característica es la similitud de problemas que enfrentan. Por ello, es necesario, para su fomento, no actuar de manera individual sino diseñar instrumentos de carácter colectivo para que mediante su organización, se puedan resolver los problemas que les son comunes”. PEF (1983: 325)

“La política de fomento para estas empresas enfatiza la canalización de los beneficios a través de formas de cooperación y organización, sin que ellas pierdan su individualidad, tales como: bolsas de subcontratación, uniones de crédito y centros de adquisición de materias primas en

común, facilitando la eliminación de la multiplicidad de trámites burocráticos. También es fundamental el desarrollo de programas de capacitación gerencial”. PEF (1983: 325)

“En particular, son prioritarias las empresas medianas y pequeñas de la rama metalmeccánica, las que producen bienes básicos y bienes exportables. Para la sustitución de importaciones se prevé seguir canalizando la demanda del sector público mediante sistemas de subcontratación y fomento de proveedores. Paralelamente, la oferta se organizará mediante un sistema de información que permita identificar las características técnicas de los oferentes”. PEF (1983: 326)

“Las productoras de básicos se estimulan mediante compromisos de compra para el sistema de distribución del sector público y social. Asimismo, se buscará organizar grupos de pequeños y medianos industriales para atender la demanda captada del exterior. Las empresas así organizadas se harán acreedoras a asistencia técnica, crédito preferencial (a través de contratos como garantía), así como del resto de apoyos que se brinden dentro de los programas integrales de concertación”. PEF (1983: 326)

## **1.2.2 El gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994): Entre modernización, asistencialismo y la incorporación de lo ambiental<sup>8</sup>**

### **El contexto político y económico**

Carlos Salinas, formulador del PND de la anterior administración y secretario de Programación y Presupuesto de la misma, constituía la continuidad natural de un proyecto neoliberal del cual fue uno de sus principales artífices. Este proyecto emergente durante los ochenta mostró la cara de la crisis, del lento crecimiento, el deterioro social y político. En ese contexto, la oposición de izquierda resulta una opción viable de cuestionamiento del proyecto. Incluso, el propio Salinas toma el poder en un proceso electoral por lo menos muy cuestionado.

Por estos motivos, para poder seguir impulsando el proyecto económico neoliberal por medio de la apertura económica, el desmantelamiento de las empresas estatales, la reprivatización de la banca, y otras medidas “modernizadoras”, debe recurrir a medidas asistencialistas que le otorguen legitimidad y consenso. El principal elemento territorial que incorpora en su Plan está relacionado con la protección al ambiente.

La modernización es el concepto central del discurso durante este periodo. Es por ello, que le otorga una amplitud de acepciones que son extensamente relacionadas con casi todos los temas de la vida nacional. De esta manera, la modernización es señalada como el medio para la integración social, el federalismo, la participación, la democratización, la rectoría del Estado, la innovación y el desarrollo social.

“Modernizar a México es dimitir diferencias sin paralizar nuestra acción colectiva. Por eso combina un amplio esfuerzo de concertación y un ejercicio moderno de la autoridad. Concertación, porque busca el acuerdo entre todos los actores sociales al tamaño de los retos que enfrentamos; porque propicia que el decir y el pensar de cada vez más mexicanos influyan sobre las acciones públicas que afectan las condiciones de su existencia. Ejercicio moderno de la autoridad, porque sin menoscabo de la participación y el acuerdo, no renuncia a sus responsabilidades de hacer prevalecer el interés general, mantener el Estado de Derecho y el imperio de la ley, y defender la seguridad y la paz pública con respecto a las libertades y garantías que goza el pueblo de México”. PEF (1989: xii)

---

<sup>8</sup> Este apartado se soporta principalmente en el documento Poder Ejecutivo Federal (1989), *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, S.P.P., México.

“Modernizar a México es hacer frente a las nuevas realidades económicas y sociales. Es, por tanto, innovación para producir y crear empleos; eliminación de obstáculos para desatar la iniciativa y creatividad de los mexicanos; y obligación para el Estado de cumplir eficazmente sus compromisos fundamentales; es decir, obligación de ser rector en el sentido moderno: conductor, promotor, articulador de las actividades dentro de las cuales cada quien debe perseguir el interés nacional, porque es en su interés. El Estado renueva sus instituciones políticas y su quehacer económico no para dictarle a nadie cuál es el mejor plan de vida, sino para abrir mayores oportunidades para las decisiones libres de los ciudadanos y de los grupos sociales; no para desatender sus responsabilidades, sino para estar cerca de la población y apoyar el esfuerzo de los menos favorecidos para dejar de serlo”. PEF (1989: xiii)

“Avanzar hacia la modernización democrática también implica fortalecer la división y la colaboración entre poderes, revitalizar el régimen federal y hacer efectiva la descentralización de decisiones y recursos, siempre dentro del marco que establece la Constitución y las leyes, único fundamento público para el cambio perdurable y civilizado. Estos cambios apuntan al movimiento de estas instituciones básicas al ritmo de la madurez regional, la liberalización del potencial creativo de las entidades federativas y una vida institucional entre poderes que promueva, desde sus responsabilidades, un cabal respeto al derecho y un adecuado gobierno para el pueblo”. PEF (1989: 19)

### **Los objetivos, estrategias y acuerdos nacionales del Plan**

El Plan se propone cuatro objetivos fundamentales a alcanzar entre 1989 y 2004: La defensa de la soberanía y la promoción de los intereses de México con el mundo; La ampliación de la vida democrática; La recuperación económica con estabilidad de precios; y El mejoramiento productivo del nivel de vida de la población. PEF (1989: 16)

La estrategia que se establece para alcanzar estos propósitos nacionales es sólo una: la modernización. Que se plantea como camino, medio, método, entre otros atributos.

“Soberanía, democracia, crecimiento y bienestar son objetivos que perseguirá el Estado Mexicano utilizando todos los recursos a su disposición; esto es, aplicando una estrategia para alcanzarlos. Esta estrategia es la modernización nacional”. PEF (1989: 16)

“Nuestro camino para la realización de los objetivos nacionales es la modernización nacionalista, democrática y popular. El primer sujeto de la modernización será el Estado Mexicano y sus relaciones con otras naciones, con los sectores y grupos sociales y con los ciudadanos”. PEF (1989: 15)

“En esencia, la modernización de la vida nacional es el método que nos permite dirimir las diferencias de una nueva, compleja e diferenciada sociedad, sumar la parte de cada quien en la persecución de metas concretas del desarrollo y hacer frente a las nuevas realidades económicas, sociales y políticas, adentro y afuera de nuestras fronteras; todo ello, de una manera congruente con nuestra historia, respetuosa de los diferentes planes de vida, comprometida con las prioridades sociales que caracterizan a la República que emergió de la Revolución Mexicana”. PEF (1989: 19 y 20)

Con base en este elemento central que es la modernización, la estructura general del Plan desarrolla cuatro grandes capítulos que corresponden a cada uno de los objetivos ya señalados. I. “Soberanía, Seguridad Nacional y Promoción de los Intereses de México en el Exterior; II. Ampliación de Nuestra Vida Democrática (Preservación del Estado de Derecho, Perfeccionamiento de los Procesos Políticos, Modernización del Ejercicio de la Autoridad, y Participación y Concertación Social; III. Recuperación Económica con Estabilidad de Precios (Estabilización Continua de la Economía; Ampliación de la Inversión, y Modernización Económica); y IV. Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida (Creación de Empleos Productivos y Bienes

Remunerados; Atención de las Demandas Sociales Prioritarias; Protección del Medio Ambiente, y Erradicación de la Pobreza Extrema, PEF (1989: 21)

El Plan, también otorga en el discurso una relevancia al concepto de “concertación” y de él desprende el de “acuerdo” como elemento estructurador de las principales área de atención. De esta manera, en el caso de los tres últimos objetivos señalados, el Plan les denomina e incorpora el carácter de “acuerdos nacionales”. Para cada uno de estos acuerdos nacionales, presenta una estructura formal de líneas de estrategia, que, a su vez, son desglosadas en políticas.

“El Plan Nacional de Desarrollo se plantea como un conjunto de bases generales para propiciar la concertación de la política nacional en todos sus aspectos, siempre bajo la rectoría del Estado. En una sociedad democrática y, sobre todo, democrática moderna, la viabilidad y efectividad de la rectoría que el Estado ejerce requiere la participación social, en el entendido de que un gobierno democrático no expresa otra cosa que la voluntad de la sociedad hecha gobierno. Así, el Plan se estructura a partir de los tres Acuerdos Nacionales, que sirven de sustento para concertar las acciones. Es un programa que marca las líneas y principios generales para avanzar con la sociedad en la solución de los problemas y en el cumplimiento del proyecto que marca la Constitución”. PEF (1989: 40)

“Los principales retos del país en la actualidad tienen, entonces, una dimensión política, una dimensión económica y una dimensión social entrelazadas y complementarias, y que con la solidaridad de los mexicanos serán atendidas a través de los tres Acuerdos Nacionales: para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática, para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios, y para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida; así como mediante políticas que aseguren la participación eficiente de México en el mundo, en defensa de su soberanía –puesto que para mejorar debemos afirmar nuestra existencia como Nación libre e independiente-, que respondan en beneficio del país a los retos y las oportunidades de la creciente integración que, en diversos aspectos, caracteriza a las relaciones internacionales”. PEF (1989: 12).

### **Los principios y las orientaciones territoriales**

En el Plan de Salinas, de la misma manera que el plan anterior tampoco aparece de manera explícita el concepto de Desarrollo Económico Territorial (DET), como tampoco se presenta algún apartado que integre algunos de los elementos próximos a dicho concepto. Estos elementos están considerados de manera desigual en los tres acuerdos nacionales, que tienen una orientación política, económica y social y, dentro de este último, la novedad consiste en la incorporación de la protección ambiental.

### **Lo territorial desde la perspectiva política**

En el capítulo del “Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática”, se avoca hacia señalar las bases del entendimiento entre los actores de la vida nacional en todos los órdenes, PEF (1989: 39). Y se propone cuatro líneas de estrategia:

- La preservación del Estado de Derecho y la seguridad nacional;
- el perfeccionamiento de los procesos electorales y la ampliación de la participación política;
- la modernización del ejercicio de la autoridad; y
- el impulso a la concertación con las organizaciones sociales en la conducción del desarrollo”. PEF (1989: 41)

Para efectos de este trabajo, resultan relevantes la tercera y cuarta, por poder desprenderse de ellas algunos aspectos con implicaciones territoriales.

La línea estratégica de modernización del ejercicio de la autoridad, trata sobre el fortalecimiento de la división de poderes, de la responsabilidad en el desempeño de las funciones públicas y de la autonomía de los ámbitos de gobierno, con la participación social en el diseño y ejecución de las acciones. El principal aspecto a resaltar para nuestros fines es el relativo a la coordinación y concertación de acciones con los gobiernos estatales y municipales, como un medio para el fortalecimiento del federalismo. PEF (1989: 45 y 46)

“La modernización política implica también la voluntad de dar plena vigencia a las facultades que la Constitución otorga a estos y municipios. Un Pacto Federal vigoroso no puede descansar simplemente en la voluntad del Gobierno de la República, sino que supone un firme compromiso de los gobiernos estatales y municipales. Se fortalecerá la concertación entre el Gobierno Federal y los gobiernos locales, con pleno respeto a sus relaciones internas, para que los programas federales en sus áreas de jurisdicción sean diseñados y efectuados con su participación, al tiempo que se avanzará gradualmente hacia una mayor descentralización de recursos y de responsabilidades”. PEF (1989: 47)

“Así como la centralización de decisiones es un obstáculo para el desarrollo de la democracia en lo político y lo administrativo, la concentración de la actividad, en todos los órdenes, es un freno al avance de la democracia en el significado amplio que le confiere la Constitución, y que abarca el mejoramiento en lo económico, lo social y lo cultural de todos los mexicanos. No es posible corregir súbitamente una pesada herencia de centralismo y concentración. Las labores necesarias se dificultan por la escasez de recursos. Sin embargo, se darán de inmediato pasos graduales pero firmes hacia la descentralización y la desconcentración. La inacción en esta esfera redundaría en costos prohibitivos en el futuro. La concentración es un desperdicio de los recursos nacionales distribuidos en el territorio. Cada vez resulta más oneroso sostener zonas saturadas donde se ha agotado el potencial productivo”. PEF (1989: 47)

“Avanzaremos con prudencia y firmeza, hacia una redistribución del poder de decisión y de la actividad económica, social y cultural, para que estados y municipios puedan impulsar su desarrollo de manera concertada y autónoma. Los gobiernos locales deberán, a su vez, atender la solución de sus problemas haciendo acopio de recursos propios en la medida de sus posibilidades”. PEF (1989: 48)

“La consolidación del municipio libre es condición indispensable para continuar avanzando en todos los órdenes de la vida nacional. El municipio como eje del desarrollo social y económico, además de asumir su papel en la asignación y localización de la inversión pública, ha de convertirse en el núcleo que propicie la acción de los grupos sociales en materia de salud, educación, producción, vivienda, así como en el ordenamiento territorial y la conservación del medio ambiente. Debe destacarse que los municipios son muy diversos entre sí y, por lo mismo, las estrategias deberán ser también diferenciadas. Habrá de establecerse una tipología municipal que oriente y haga posible el diseño de estrategias específicas en materia de descentralización”. PEF (1989: 48)

“La vigencia del federalismo mexicano supone que cada ámbito de gobierno cuente con elementos que le permitan asumir cabalmente sus atribuciones. En este sentido, deberá emprenderse un amplio esfuerzo para que los funcionarios y empleados federales adquieran nuevas formas y actitudes de trabajo. Será indispensable también iniciar una labor con servidores estatales y municipales, a fin de romper el círculo vicioso de incapacidad estatal-sustitución federal. En esta tarea no son útiles las apariencias descentralizadoras que, en el fondo, acentúan la dependencia del centro. Como estrategia, la descentralización requiere un equilibrio dinámico que haga posible transferir decisiones y recursos en un marco global de congruencia; y significa la reformulación de la presencia federal en los estados, en términos de una nueva expresión de la unidad y la cohesión nacional”. PEF (1989: 48)

“La descentralización es un elemento esencial para reafirmar los vínculos entre sociedad y Estado. Los gobiernos estatal y municipal son las instancias más cercanas a la comunidad, receptores inmediatos de las demandas. Por ello deben ser estimulados como impulsores del bienestar de la población. Una mayor autonomía local dará nuevo vigor a la política, a la economía y a la cultura, propiciará una mejor distribución de la población y un más justo reparto de la riqueza”. PEF (1989: 48)

La línea estratégica de “Impulso a la Concertación y a la Participación Social en la Conducción del Desarrollo”, resulta relevante por incorporar en su discurso el fortalecimiento de la participación de las organizaciones y sectores sociales en el ámbito nacional.

“Para asegurar la participación amplia y responsable de la sociedad es necesario fortalecer en ella la solidaridad y crear los mecanismos para el desarrollo de sus iniciativas. El nacionalismo se reafirma en la búsqueda permanente de la unidad de voluntades y esfuerzos para la realización de las aspiraciones colectivas; expresa una exigencia moral y política de participación concertada para establecer objetivos y acciones y asegurar que éstos sean efectivamente nacionales, es decir, aceptados como suyos por la Nación entera”. PEF (1989: 48)

“Con estos propósitos, el Plan propone a la sociedad que junto con el gobierno se atienda a los siguientes aspectos: ensanchar y perfeccionar los cauces para la concertación con las organizaciones de la sociedad; promover el mejoramiento de la democracia en las organizaciones representativas de los grupos sociales; y propiciar una mayor igualdad de oportunidades, gestionando el bienestar y los intereses de grupos marginados, de mujeres y jóvenes, de niños y ancianos”. PEF (1989: 49)

### **Lo territorial desde la perspectiva económica**

El “Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios” establece como objetivos principales el mejoramiento de la infraestructura económica y social y la atención a las demandas de los grupos pobres.

“En términos generales, las prioridades fundamentales de la estrategia económica señalan la necesidad de disponer de más y mejor infraestructura económica y social, así como una más completa atención a las demandas de los grupos de menores ingresos. La estrategia económica está así profundamente ligada con la estrategia social, no sólo porque los objetivos económicos tienen el propósito fundamental de aumentar los medios para la satisfacción de las necesidades sociales, sino porque desarrollo social y desarrollo económico no pueden alcanzar su avance potencial de manera aislada. El crecimiento económico es necesario para atender con suficiencia las demandas sociales, y el avance en la satisfacción de éstas es indispensable para elevar la capacidad productiva de todos los mexicanos, con una fuerza de trabajo mejor alimentada, más preparada y más saludable”. PEF (1989: 55)

Son tres las líneas generales de estrategia: estabilización continua de la economía; ampliación de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva; y modernización económica”. PEF (1989: 57). De la estrategia de estabilización económica, el discurso sobre la política de gasto público retoma algunos aspectos que pudiesen ser relevantes para el desarrollo territorial, porque refieren a la asignación del presupuesto con base en prioridades sociales, a la promoción de la coordinación entre niveles de gobierno y con ello hacia la descentralización y el federalismo.

“Una vez determinado el nivel de gasto público compatible con los recursos disponibles, la estrategia presupuestal se basará en el criterio de que a un mayor gasto en alguna actividad corresponda un menor gasto en otras. En este contexto, la asignación del presupuesto será acorde con las prioridades del Plan: infraestructura social, en la que destacan rubros como educación,

salud, vivienda, agua potable, abasto de alimentos, y seguridad e impartición de justicia; infraestructura económica, que incluye la provisión de las condiciones generales para el desarrollo de la actividad económica, como transporte, abasto de combustible y energía eléctrica, entre otros; y atención a las necesidades extremas de la población de más bajos recursos”. PEF (1989: 61)

“La política de gasto público fomentará la descentralización. La coordinación con las entidades federativas, en el marco del Convenio Único de Desarrollo, permitirá avanzar eficazmente en la consecución de este propósito, al conjugar recursos federales, estatales y municipales en la realización de programas prioritarios. Asimismo, se buscará complementar las erogaciones públicas con las aportaciones financieras de los grupos beneficiados por las obras de infraestructura emprendidas. En cuanto al gasto social, se perseguirá incrementar el beneficio de las comunidades atendidas mediante sus contribuciones de trabajo y utilizando, en su caso, materiales locales”. PEF (1989: 61)

“La política de gasto público federal, además de fomentar el ahorro y apoyar la estabilidad de precios, atenderá a la ejecución de las siguientes acciones:

- Avanzar hacia una mayor descentralización y coordinación en la asignación del presupuesto, con la participación de los gobiernos estatales, y con el compromiso de éstos de lograr una mayor autonomía financiera, a medida que aumente su participación en los recursos y en su generación;
- Usar la asignación del gasto federal como forma para estimular la asignación complementaria de recursos de los gobiernos y grupos sociales de las localidades en la atención de obras, proyectos y actividades prioritarias para el desarrollo”. PEF (1989: 61)

Por su parte, la línea estratégica de “Modernización Económica” presenta en esencia una orientación claramente opuesta a las otras dos, e incluso al propósito del propio Acuerdo para la Recuperación Económica. Los indicios de esta afirmación se presentan en la línea de política industrial y comercial. El primer aspecto que llama la atención es que la “política industrial” no aparece presentada como un apartado particular en el texto, mientras que todos los demás sectores sí están indicados y numerados de esta manera, como es el caso del campo, la pesca, el turismo o la ciencia y la tecnología, por mencionar algunos de una larga lista. El segundo aspecto es que la política industrial está incorporada y subordinada al apartado intitulado “5.3.5 Comercio exterior”. El tercero, y principal aspecto es el contenido propio de dicho apartado, que hace referencia a las ineficiencias económicas y sociales propiciadas por el proteccionismo; como los beneficios que provendrán de la irreversible apertura económica, como la elevación del empleo, la productividad, la competitividad. En este sentido, la política industrial y comercial se orienta hacia la modernización del aparato productivo, el fomento de las exportaciones, la reducción de las barreras nacionales y el estímulo a la inversión extranjera.

En lo que respecta a las pequeñas y medianas empresas y a los productores locales, no se explicitan algún tipo de fomento, medida o política por parte del gobierno federal. Están ausentes del discurso.

“La política de protección excesiva a los productores del país frente a la competencia externa propició una asignación ineficiente de los recursos nacionales, al desviar su uso hacia actividades que en el país no era competitivo, y propició la concentración del ingreso, al favorecer actividades menos intensivas en el empleo de la mano de obra. De esa manera, los beneficios o rentas especiales a monopolios y oligopolios, creadas mediante el proteccionismo, se reflejaron en cargas al consumidor que redujeron el bienestar de las mayorías”. PEF (1989: 84)

Para superar este obstáculo, en los últimos años el país avanzó en la racionalización de la política de comercio exterior, eliminando requisitos de permisos previos a la importación y

disminuyendo aranceles. La apertura de la economía a la competencia externa es irreversible. El empresario mexicano deberá aprovechar las oportunidades de la apertura y la modernización; su éxito dependerá de la productividad y de la capacidad para organizar la producción y el comercio”. PEF (1989: 84)

“La apertura de la economía a la competencia externa y su nueva orientación hacia el sector exportador contribuirá a una expansión dinámica de la actividad económica que promueva la creación de empleos bien remunerados, una eficiente adquisición, difusión y desarrollo de tecnologías modernas, y una generación permanente y sana de divisas. La política de industria y comercio exterior estará orientada a promover la modernización del aparato productivo para que eleve su eficiencia y competitividad. Se consolidará la participación de los particulares en la economía y se crearán las condiciones que permitan a la inversión privada constituirse en un motor del desarrollo industrial”. PEF (1989: 84 y 85)

“En particular, la política de comercio exterior se llevará a cabo considerando los siguientes objetivos: fomentar las exportaciones no petroleras; alcanzar una mayor uniformidad en la protección efectiva a las distintas industrias; continuar con la eliminación de las distorsiones provenientes de las restricciones no arancelarias al comercio; garantizar el acceso de nuestras exportaciones a los mercados mundial; y buscar que la inversión extranjera y la transferencia de tecnología y el acceso a los recursos externos contribuyan a los propósitos de la política comercial del país”. PEF (1989: 85)

### **Lo territorial desde la perspectiva social**

El “Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida” establece cuatro líneas estratégicas: la creación abundante de empleos bien remunerados, y protección y aumento del poder adquisitivo de los salarios y del bienestar de los trabajadores; la atención a las demandas prioritarias del bienestar social; protección del medio ambiente; y la erradicación de la pobreza extrema”. PEF (1989: 98)

Las líneas de política de la estrategia de creación de empleos son:

- Aumentar el empleo y los salarios reales sobre las bases del incremento de la demanda de trabajo que será propiciado por el crecimiento económico, del aumento de la productividad, y de la reducción de la transferencia de recursos al exterior;
- Consolidar una política tributaria que propicie una mejor distribución del ingreso, alivie la carga relativa sobre los ingresos del trabajo, y contribuya de manera importante al financiamiento de las actividades del Estado, las que tendrán como eje fundamental una marca orientación social;
- Impulsar una política de subsidios más selectiva y transparente, que fortalezca el poder adquisitivo de los grupos más necesitados, eliminando desviaciones que beneficien a quienes no lo necesitan”. PEF (1989: 99)

Entre las líneas de política de la estrategia de “Atención de las Demandas Prioritarias del Bienestar Social”, están:

Asignar al gasto social la máxima prioridad en los presupuestos anuales de egresos de la Federación;

Concertar con los demás niveles de gobierno la asignación de máxima prioridad al gasto social en sus respectivos presupuestos;

Asignar prioridades en la atención a las necesidades básicas de la población, de acuerdo con el carácter y urgencia de las demandas detectadas en la consulta popular, a saber: agua potable,

vivienda, alimentación, educación, salud y seguridad social, pavimentación, electricidad para uso doméstico y transporte urbano; y

Mejorar la calidad del medio ambiente en toda la República, con especial énfasis en el combate a la contaminación en los grandes núcleos de población, así como en el uso correcto de ríos, lagunas y mantos acuíferos”. PEF (1989: 100)

La política de desarrollo regional y urbano es la que tiene una mayor referencia al problema territorial y su análisis puede indicar el grado de incorporación de planteamientos próximos al DET. Esta política se plantea tres grandes objetivos: “la transformación del patrón de los asentamientos humanos en concordancia con las políticas de descentralización y de desarrollo económico; el mejoramiento de la calidad de los servicios urbanos, atendiendo preferentemente a los grupos sociales más necesitados; y el fortalecimiento de la capacidad municipal para propiciar el sano desarrollo de las ciudades, mediante su ordenamiento y regulación. A cada uno de estos objetivos se ligan estrategias y acciones consecuentes”. PEF (1989: 110)

“El desarrollo regional y urbano armónico, equilibrado y congruente con la distribución territorial de nuestros recursos constituye una pieza esencial para la modernización de país y para elevar el nivel de vida de la población. En este ámbito, se buscará consolidar los avances alcanzados y continuar impulsando las tareas del desarrollo mediante el cabal aprovechamiento del potencial productivo de las distintas regiones y la plena utilización de los instrumentos de la planeación”. PEF (1989: 109)

“El impulso al desarrollo regional y urbano, en concordancia con los objetivos del crecimiento económico, será posible a través de una estrategia de descentralización de decisiones, de desconcentración de la actividad económica y de desarrollo urbano y municipal, que apoye el esfuerzo de todos los sectores sociales en cada una de las regiones del país”. PEF (1989: 109)

“Se buscará que, mediante las políticas de desarrollo regional y urbano, se integren las acciones de gobierno que inciden en los niveles de bienestar y en aspectos productivos del campo y la ciudad, armonizando las estrategias de desarrollo de las entidades federativas con las de la Federación”. PEF (1989: 109)

“La consolidación del municipio ocupa un lugar preeminente en la estrategia de desarrollo urbano. Se impulsará que sea en este nivel de nuestra organización política y administrativa donde se decida, cada vez en mayor medida, la orientación del gasto público y donde se concrete la concertación social”. PEF (1989: 109)

“Por otra parte, se promoverá una participación más activa de los gobiernos estatales en la definición de las estrategias de desarrollo regional”. PEF (1989: 109)

Con respecto al reordenamiento territorial y desconcentración de las actividades económicas, el discurso le otorga un significado de encauzamiento de la actividad económica hacia “lugares óptimos por su disponibilidad de recursos, en especial el agua; desalentar el crecimiento de las zonas sobrepobladas y de las que tienen carencias graves de recursos; y propiciar la mejor vinculación y, en su caso, la concentración de la población dispersa, con el fin de facilitar su acceso a los servicios sociales y el abasto en condiciones deseables de costo, calidad y oportunidad”. PEF (1989: 110). Para lo cual se requiere la consolidación de un Sistema Urbano Nacional “que contribuya a controlar el crecimiento de las grandes ciudades, impulsar el desarrollo de centros alternativos –particularmente ciudades medias– y lograr una mejor integración rural-urbana al reorientar y apoyar el desarrollo de las ciudades pequeñas. La estrategia se orientará a consolidar sistemas urbano-regionales, reduciendo y sustituyendo los flujos migratorios a las áreas metropolitanas por migraciones a escala regional, mediante el mejoramiento de las condiciones de vida en el medio rural y el apoyo a ciudades medias y pequeñas”. PEF (1989: 110)

Asimismo, las acciones para alcanzar dicho reordenamiento territorial y la desconcentración económica se basarán en cuatro criterios, aplicables a las localidades según su tamaño y sus problemas:

- de control; para las grandes aglomeraciones de población y en especial para las zonas metropolitanas, en las que se busca desalentar el crecimiento por los altos costos sociales que implica; en ellas se condicionará estrictamente el uso del suelo, del agua y de los energéticos, y se controlarán las actividades industriales y la contaminación;
- de consolidación; para los centros cuyo crecimiento ha llegado a límites que no conviene rebasar, y que requieren por tanto que se racionalice el uso del agua y el suelo, y que se ordene selectivamente la localización de las actividades industriales; en estos centros, se fomentará el comercio y los servicios y se atenderán las demandas generadas por el crecimiento natural;
- de impulso; para aquellas localidades que tienen disponibilidad de agua y áreas de crecimiento, así como condiciones favorables para la ubicación de actividades industriales y para la asimilación de migrantes; en ellas se promoverá la dotación de infraestructura, equipamiento, vivienda y servicios; asimismo, se aprovecharán racionalmente sus recursos naturales y se pondrá especial cuidado en la conservación del medio ambiente; y
- de integración urbano-rural; para centros de población que pueden contribuir a mejorar el acceso de la población rural a los servicios, así como a complementar la actividad económica agropecuaria a través de la comercialización, el procesamiento y la producción locales”. PEF (1989: 110)

De manera simultánea, a las acciones para la desconcentración económica, indica otras para estimular la actividad económica en el campo y en regiones; para incrementar la cobertura de los servicios, y para estimular la planeación coordinada entre niveles de gobierno y los ámbitos estatal y municipal:

“modernización en el medio rural, a fin de contener la migración rural-urbana, causa primordial del fenómeno de concentración; esto podrá lograrse en la medida en que se mejoren las condiciones de vida de la población rural, lo que implica crear oportunidades de empleo permanente y remunerado, y mayor acceso a los servicios de salud, educación, vivienda, agua potable, alcantarillado, electrificación y asistencia social; y

“fomento a los corredores económicos regionales, para lo cual se dispondrá, en una primera instancia, de la infraestructura instalada en los parques y puertos industriales, incorporándoles un enfoque integral que incluya el fortalecimiento de la infraestructura de comunicaciones y servicios para favorecer la integración de mercados regionales”. PEF (1989: 110)

“Para aumentar la cobertura de servicios urbanos básicos y distribuirlos equitativamente, es necesario establecer una red nacional de centros de población jerarquizados en cuatro niveles de atención: centros de servicios regionales, estatales, subregionales y de integración rural. Se dará una atención preferente a las ciudades medias, las cuales permiten incrementar los niveles de bienestar social con menores costos, atraer migrantes que de otra manera irían hasta las zonas metropolitanas, propiciar un desarrollo económico autosostenido, y operar con una administración más sencilla, sin las desventajas de congestión, deterioro y contaminación, de las grandes ciudades”. PEF (1989: 111)

“Se apoyará el fortalecimiento de las actividades de planeación y programación del desarrollo regional y urbano en el nivel local, base fundamental de un crecimiento más racional y equilibrado de los centros de población y de un mejoramiento de las condiciones de vida de sus

habitantes. De esta manera, las acciones vinculadas con el desarrollo urbano serán orientadas por las disposiciones de los planes y programas urbanos estatales, municipales y locales. Para llevar a cabo estas acciones se dará énfasis a la coordinación integral de la política urbana con otras políticas sectoriales y regionales, y se impulsará la coordinación con los gobiernos estatales y municipales, y la concertación con los sectores social y privado, para asegurar su concurso efectivo en la solución de los problemas urbanos. Las acciones que se realicen en materia de descentralización tenderán a la reasignación de responsabilidades, funciones y recursos entre los tres niveles de gobierno, con el objeto de lograr una redistribución más eficiente de los mismos”. PEF (1989: 111)

“En la actualidad, existen sistemas de planeación en la mayoría de las entidades federativas y se impulsa la incorporación del municipio a estas tareas. Se apoyará el perfeccionamiento de los instrumentos fundamentales de la planeación regional: los Comités de Plantación para el Desarrollo Municipal, Estatal y Regional, y el Convenio Único de Desarrollo. Con base en la estrecha coordinación de los tres niveles de gobierno, se crearán y podrán en acción Comités de Planeación para el Desarrollo Regional. Serán mecanismos que permitan avanzar en el esquema de coordinación Federación-Estado-Municipio para que, con estricto respeto a las soberanías estatales y a la autonomía de los municipios, coadyuven a la definición de acciones de alcance regional que impliquen a dos o más estados o municipios. El Convenio Único de Desarrollo (CUD) es el documento jurídico administrativo, programático y financiero, que se ha consolidado como instrumento fundamental de la planeación regional y de la descentralización de decisiones. Se fortalecerá y adecuará gradualmente a las necesidades particulares de cada entidad federativa, elaborándose documentos específicos para cada una de ellas, que permitan atender las estrategias de financiamiento y las prioridades definidas en los Comités de Planeación para el Desarrollo”. PEF (1989: 111)

La erradicación de la pobreza extrema se constituyó en una de las principales políticas desarrolladas por el gobierno de Salinas, y plasmada en su Plan de Desarrollo. De ella, se desprende el Programa Nacional de Solidaridad –el plan social estrella del gobierno–, que si bien señalada que se destinará a sectores indígenas, campesino y urbanos, sobre todo canalizó sus acciones hacia estos últimos, con el propósito de poder contar con una base social no conflictiva hacia las otras estrategias y políticas promotoras de la apertura económica.

“El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) es el instrumento que el Gobierno de la República ha creado para emprender una lucha frontal contra la pobreza extrema, mediante la suma de esfuerzos coordinados de los tres niveles de gobierno y los concertados con los grupos sociales. Se conformará con acciones de ejecución inmediata que gradualmente permitan consolidar la capacidad productiva de grupos que no la tiene, para impulsar su incorporación plena y en mejores condiciones a los beneficios del progreso”. PEF (1989: 127)

“El universo al que se orienta el PRONASOL está conformado por los pueblos indígenas, los campesinos de escasos recursos y por los grupos populares urbanos que más resienten los problemas de las grandes aglomeraciones, y se encuentran marginados de los beneficios de éstas. Las áreas que recibirán particular atención son: alimentación; regularización en la tenencia de la tierra y vivienda; procuración de justicia; apertura y mejoramiento de espacios educativos; salud; electrificación de comunidades; agua potable; infraestructura agropecuaria; y preservación de recursos naturales, todo ello a través de proyectos de inversión recuperables tanto en el campo como en la ciudad”. PEF (1989: 127)

“Las acciones que se realicen para la erradicación de la pobreza extrema se regirán por los siguientes criterios generales de política:

- asignar proporciones presupuestales crecientes a la atención del bienestar de los grupos de menores recursos en el campo y las ciudades, en especial en los rubros estrechamente relacionados con el gasto social, para ser ejercidos en el marco del Programa Nacional de Solidaridad;
- extender a todas las zonas indígenas los programas de desarrollo integral; estos programas ya operan en la Selva Lacandona, en la Sierra Tarahumara y en la región Chinanteca; es propósito de esta estrategia de desarrollo ampliar sus alcances a todas las grandes concentraciones étnicas del país, incluyendo las zonas urbanas;
- elevar el rendimiento social de los recursos mediante las aportaciones y participación de los grupos beneficiarios, así como el uso de materiales propios de las zonas en que se realicen las obras de infraestructura económica y social;
- diseñar y ejecutar las acciones particulares que se decidan con la participación, colaboración y corresponsabilidad de los grupos involucrados, en forma concertada y respondiendo a sus demandas, con pleno respeto de sus singularidades y valores, especialmente en el caso de los indígenas;
- comprometer la participación de los demás niveles de gobierno en la erradicación de la pobreza extrema, mediante la contribución de contrapartidas estatales y municipales a las aportaciones del Gobierno Federal, y la participación de estados y municipios en el diseño y ejecución de las acciones;
- movilizar a la sociedad en apoyo a las erradicación de la pobreza extrema, con la colaboración directa de asociaciones profesionales, organizaciones sociales, instituciones académicas, jóvenes profesionistas, agrupaciones sindicales y empresariales, con el propósito de que todos participen en la medida de sus posibilidades y campos de acción propios, sumando esfuerzos, aprovechando experiencias, información, opiniones y trabajo directo;
- impulsar la participación activa de las mujeres en todas las acciones que se emprendan contra la pobreza extrema y, en general, para mejorar las condiciones de vida de la población; se promoverá el reconocimiento al trabajo que ya desempeñan y se fortalecerá su capacidad para integrarse a las actividades productivas, en beneficio propio, de sus familias y sus comunidades; e
- inculcar en los jóvenes la conciencia de la solidaridad social y favorecer su participación en la transformación social del país; se formularán proyectos para que, con su participación, puedan ser impulsores activos del cambio”. PEF (1989: 129)

### **El tema ambiental**

El Plan de Salinas es el primero en incorporar la cuestión de la protección al medio ambiente como una política pública. Como principales argumentos para tal posición hace referencia a la demanda social y a las necesidades de desarrollo nacional que “exigen armonizar el crecimiento económico con el restablecimiento de la calidad del medio ambiente, y la conservación y el aprovechamiento racional de los recursos naturales. De ahí la disposición del Ejecutivo Federal de incorporar la variable ambiental en todas sus actividades vinculadas al desarrollo, prevenir el deterioro ambiental además de restablecerlo, y promover una firme y más amplia participación en este sentido de estados y municipios. Además, la planeación y ejecución de la acción gubernamental deberá realizarse a partir de la premisa básica: los recursos naturales conforman una reserva estratégica fundamental para la soberanía nacional y el desarrollo integral del país. Se requiere pasar de la idea esencialmente correctiva a una preventiva en la que, de acuerdo a los orígenes del problema ecológico, se apliquen efectivamente decisiones de inversión y tecnología que guarden el equilibrio

entre el mejoramiento de la calidad de vida de la población y el crecimiento económico”. PEF (1989: 121)

“Con el propósito de precisar las tareas del quehacer ecológico se establecen los siguientes propósitos prioritarios:

- Hacer del ordenamiento ecológico de las zonas y regiones del país un instrumento eficaz de protección del medio ambiente;
- conservar y usar adecuadamente los recursos naturales;
- sujetar los proyectos de obra y actividades en el desarrollo nacional a criterios estrictos de cuidado ambiental;
- detener y revertir la contaminación del agua;
- mejorar la calidad del aire especialmente en las zonas de alta concentración demográfica;
- atender la limpieza del suelo, con el tratamiento adecuado de los desechos sólidos y el manejo correcto de sustancias peligrosas;
- adecuar y ampliar el marco legal para impedir acciones que dañan seriamente el medio ambiente;
- hacer de la educación un medio para elevar la conciencia ecológica de la población, utilizando como complemento a los medios de comunicación en este propósito;
- utilizar los avances tecnológicos en el mejoramiento del medio ambiente; y
- establecer y mejorar los canales de comunicación y apoyo con los otros países para la solución del problema ecológico”. PEF (1989: 121)

En materia de planeación, el Plan de Salinas refiere al Sistema Nacional de Planeación Democrática, que tiene como propósito fundamental “encauzar la actividad de todos los miembros de la comunidad hacia la consecución de los objetivos nacionales. El sistema se constituye por un conjunto de relaciones entre las diversas dependencias y niveles de gobierno y las agrupaciones e individuos de la sociedad. Estas relaciones se dan en las cuatro vertientes señaladas en la Ley de Planeación: obligatoria, de coordinación, de inducción y de concertación. La vertiente obligatoria se refiere, principalmente, a las acciones de la Administración Pública Federal; la coordinación, a las actividades que conjuntamente emprenden la Federación y los gobiernos locales; la de inducción, a las medidas que realiza el gobierno para motivar conductas compatibles con los objetivos de la planeación, y la de concertación, a las acciones negociadas con los sectores sociales”. PEF (1989: 133) También refiere a los niveles de la planeación con base en dicho sistema, consistiendo en:

“El documento rector del Sistema Nacional de Planeación Democrática es la Plan Nacional de Desarrollo, que fija los objetivos y las estrategias que norman a las políticas sectoriales de los programas nacionales de mediano plazo, los regionales y los especiales que se determine formular para concretar las políticas del `Plan. Los programas regionales atienden al diseño de políticas en ámbitos territoriales con problemas y características comunes y que abarcan a zonas de varias entidades federativas. Los programas especiales, por su parte, engloban propósitos y políticas de varios sectores de la Administración Pública Federal”. PEF (1989: 133)

“La dimensión regional del Plan se apoya en el Convenio Único de Desarrollo, como elemento regulador de las acciones coordinadas entre el Gobierno Federal y los gobiernos locales”. PEF (1989: 133)

“Por otra parte, se impulsará la consolidación de los Sistemas Estatales de Planeación Democrática, en un marco de respeto absoluto a la autonomía de los estados, como una de las formas más efectivas para avanzar en la descentralización de la vida nacional. La Ley de

Planeación precisa los aspectos de la coordinación que habrá de contribuir a la congruencia y fortalecimiento de la planeación en todo el país: la participación estatal en la planeación nacional, a través de la consulta; los procedimientos de coordinación entre autoridades federales, estatales y municipales, para llevar a cabo la planeación en su ámbito para la realización de las actividades de planeación en sus propias jurisdicciones; la ejecución de las acciones a realizar en cada estado, con la participación correspondiente de los municipios y grupos sociales; y la elaboración de programas estratégicos regionales”. PEF (1989: 133)

### **1.2.3 El gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000): entre la crisis y las bases del DET<sup>9</sup>**

#### **El contexto político y económico**

Ernesto Zedillo inicia su administración bajo un contexto de incertidumbre política y crisis económica. La primera por ser el candidato sustituto del partido en el poder, en medio de una ola de asesinatos. La segunda, al desatarse de manera abrupta la devaluación de la moneda nacional, entrar en una espiral de rápida caída de la economía con acelerada inflación.

A lo largo de su administración se crean las condiciones para la alternancia política, tanto por los crecientes conflictos entre grupos del partido en el poder, como por su desgaste ante la sociedad, así como por el impulso a instancias electorales independientes del gobierno. En lo económico, consigue solventar y hacer manejable parte de los principales problemas con que arrancó su gobierno, pero con un alto costo económico para la población, al asumir como deuda pública el rescate del sistema financiero y carretero.

#### **Los objetivos del Plan**

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 propone cinco objetivos fundamentales:

1. Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado Mexicano.
2. Consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos.
3. Construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana.
4. Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia.
5. Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos”. PEF (1995: X)

#### **Los principios y las orientaciones territoriales**

En el Plan de Ernesto Zedillo no existe algún apartado que trate de manera más o menos integral una política hacia el desarrollo económico territorial. Algunos elementos de éste se encuentran dispersos en las políticas de desarrollo democrático, desarrollo social y el crecimiento económico. En el primer gran tema, los aspectos relevantes para el DET son el federalismo, la modernización de la administración pública y la participación social. Con relación al desarrollo social, los aspectos afines al DET son el mejoramiento de los servicios básicos, el desarrollo regional y la atención a la

<sup>9</sup> Este apartado se soporta principalmente en el documento Poder Ejecutivo Federal (1995), *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, SHCP., México.

población con mayor desventaja económica y social. De la política de crecimiento económico, se pueden resaltar los elementos de la promoción del ahorro interno, la reforma fiscal, la promoción del empleo y la política ambiental.

### **El territorio desde la perspectiva del desarrollo democrático**

El Plan establece seis líneas de estrategia que tienen incidencia sobre el territorio: la reforma electoral definitiva; una nueva relación entre los Poderes de la Unión; un nuevo federalismo; el fortalecimiento de los estados; la promoción de la participación social; y la reforma del gobierno.

Para efectos de este trabajo, las estrategias a resaltar son las de: impulso al nuevo federalismo, por medio de la “redistribución de competencias, responsabilidades, capacidades de decisión y ejercicio de recursos fiscales entre los tres órdenes de gobierno; el fortalecimiento de los estados y los municipios, para hacer vigente la función de estos últimos como espacios de gobierno directamente vinculados a las necesidades cotidianas de la población; y la Reforma del Gobierno, a fin de que la función pública sea ejercida con absoluta transparencia, con trato imparcial para todos los grupos sociales y ciudadanos, rindiendo cuentas puntuales sobre la observancia de la normatividad y el uso honesto y eficiente de los recursos públicos. PEF (1995: 47 y 48)

Con respecto al nuevo federalismo y el fortalecimiento de los estados, los aspectos centrales son el ejercicio de las soberanías y competencias, la atención de las especificidades locales.

“El nuevo federalismo debe surgir del reconocimiento de los espacios de autonomía de las comunidades políticas y del respeto a los universos de competencia de cada uno de los órdenes gubernamentales, a fin de articular, armónica y eficazmente, la soberanía de los estados y la libertad de los municipios con las facultades constitucionales propias del Gobierno Federal”. PEF (1995: 59)

“La renovación del federalismo hará posible que los Poderes de la Unión expresen mejor la pluralidad social y la diversidad política de los ciudadanos mexicanos. El federalismo genera también las condiciones institucionales para atender la especificidad de los problemas locales y aprovechar las potencialidades que a México le brinda la diversidad cultural, étnica, Geográfica y económica de sus regiones”. PEF (1995: 59, 60)

“Con el nuevo federalismo, las colectividades estatales y municipales podrán reconocerse mejor en las acciones del gobierno, participar en sus programas públicos y en la evaluación de sus resultados. Sobre todo, el nuevo federalismo hará más directamente visible a los ciudadanos el sentido final del gobierno democrático y popular: aquel que con obras y acciones, de cara a los ciudadanos, atestigua en los hechos su voluntad de contribuir al bienestar común”. PEF (1995: 60)

Para la concreción de esta visión del federalismo y del fortalecimiento de los estados, el Plan resalta una serie de atributos y requerimientos entre los distintos niveles de gobierno, que deben conjuntarse, como: la esencia compensatoria del Pacto Federal; la redistribución de competencias; la descentralización y federalización de funciones; la conformación de un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; y el estímulo a la vida municipal.

“El pacto federal fue concebido para promover el desarrollo equitativo de todos los miembros de la Federación, nunca para perpetuar contrastes y rezagos. Ello exige avanzar a un federalismo que sea un eficaz instrumento de redistribución de los recursos y las oportunidades. Este plan reconoce que todos los órdenes de gobierno, las entidades federativas y los órganos del Gobierno Federal deben asumir corresponsablemente los programas y acciones para equilibrar recursos y oportunidades, a fin de mitigar las disparidades en el desarrollo entre los estados y entre los municipios”. PEF (1995: 60)

“En la construcción del nuevo federalismo es imperativo llevar a cabo una profunda redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia los órdenes estatal y municipal del Gobierno”. PEF (1995: 60)

“Con pleno reconocimiento a la soberanía de las entidades federativas y a la libertad municipal, el nuevo federalismo propone fortalecer la capacidad institucional y los recursos públicos en los órdenes de gobierno más cercanos a la vida cotidiana de las comunidades. Es allí donde surgen los problemas, se general las demandas y deben aplicarse las soluciones”. PEF (1995: 60).

“Por ello, para fortalecer el Pacto Federal, se propone impulsar la descentralización de funciones, recursos fiscales y programas públicos hacia los estados y municipios, bajo criterios de eficiencia y equidad en la provisión de los bienes y servicios a las comunidades”. PEF (1995: 60)

“En particular, durante el periodo 1995-2000 debemos proponernos aprovechar la experiencia de procesos, como el de la federalización educativa, para consolidarlos en aras de una participación informada y oportuna de las comunidades y los gobiernos locales. En esferas de la gestión gubernamental y prestación de servicios como, entre muchas otras, salud y seguridad social, fomento a la agricultura y desarrollo rural, y protección de recursos naturales y medio ambiente, podemos realizar avances muy rápidos y sustantivos. Sin limitar nuestro esfuerzo a estas áreas, debemos fortalecer la federalización de funciones gubernamentales para dar atención más oportuna y eficaz a las necesidades de la población allí donde su vida cotidiana y su organización básica más lo demanda”. PEF (1995: 60, 61)

“Otra tarea de especial importancia para avanzar hacia el nuevo federalismo consiste en apoyar las iniciativas de estados y municipios para estabilizar sus finanzas públicas y consolidar sus fuentes propias de ingreso”. PEF (1995: 61)

“Este Plan propone reformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con el propósito de otorgar simultáneamente mayores ingresos y atribuciones de gasto a las entidades federativas, en correspondencia con sus responsabilidades institucionales y sus funciones públicas”. PEF (1995: 61)

“El Ejecutivo alentará el intercambio constructivo de opiniones entre los tres órdenes de gobierno, a fin de formular nuevas bases para el Sistema de Coordinación Fiscal. El propósito compartido debe ser fortalecer el federalismo, mantener y reforzar el apoyo a las zonas más atrasadas o de menores recursos, e impulsar el surgimiento de nuevos polos de desarrollo que sean palanca eficaz y duradera de crecimiento con equidad y justicia”. PEF (1995: 61)

“Debemos proponernos avanzar hacia un nuevo federalismo en el que la mejor integración nacional esté fundamentada en ayuntamientos fuertes que sena base de gobiernos estatales sólidos”. PEF (1995: 61)

“El nuevo federalismo implica reconocer la diversidad municipal del país y promover le municipio como espacio de gobierno vinculado a las necesidades básicas de la población y representativo de las comunidades”. PEF (1995: 61)

“El Municipio Libre fue fortalecido por las reformas al Artículo 115 constitucional. Sin embargo, aún hay mucho que avanzar para consolidar al municipio como el espacio privilegiado para la participación política y para la búsqueda de soluciones a las demandas sociales”. PEF (1995: 61)

“Un propósito primordial de este Plan es ampliar los cauces para que las comunidades participen más activamente en la definición de los programas socialmente prioritarios de la gestión gubernamental y cuenten con la capacidad de decisión, ejecución y evaluación correspondiente. La integración plural de los ayuntamientos y la fuerza de la participación ciudadana constituyen un gran activo para lograrlo. Municipios con mayor libertad serán fuentes de creatividad y de nuevas

iniciativas; municipios con mayores responsabilidades públicas serán fuente de mejores gobiernos”. PEF (1995: 61, 62)

El Plan también señala que la reforma del gobierno va de la mano con la modernización de la administración pública. Para lo cual, entre otras acciones, resulta fundamental la descentralización de la administración. “Una de las líneas prioritarias de la estrategia de modernización administrativa será el análisis, la revisión, adecuación y congruencia permanentes entre funciones, facultades y estructuras, con el fin de favorecer la descentralización y acercar la administración a la ciudadanía. En respetuosa consulta y coordinación con los gobiernos estatales y municipales, el Gobierno Federal promoverá una descentralización administrativa profunda para fortalecer el federalismo. En este sentido, será necesario evaluar las funciones que actualmente realiza la federación y determinar cuales podrían desempeñarse de manera más eficiente, menos costosa y con mayor pertinencia por los gobiernos estatales y municipales o con su participación. Adicionalmente, se buscará que la obra pública relativa a los servicios esenciales se programe y ejecute por las autoridades locales; que la ciudadanía participe en la supervisión de su desarrollo, y que se reduzcan las cadenas burocráticas que alejan las decisiones operativas de las demandas de la población. Es indispensable, asimismo, destinar el ahorro generado por la realización de estructuras y procesos, a menores y mejores servicios para la población”. PEF (1995: 63)

El Plan también se propone avanzar hacia la promoción de una intensa participación social y el fortalecimiento de la representación ciudadana (organizaciones sociales y civiles). Esto, según dice su discurso, porque “uno de los rasgos de las sociedades modernas es la creciente presencia de los ciudadanos en la promoción de distintos intereses, causas y proyectos, sociales y cívicos, y su mayor voluntad de participación en los asuntos públicos. En nuestro país, la expansión de la vida civil de la sociedad, la irrestricta libertad de los medios de comunicación y la existencia de una opinión pública políticamente atenta constituyen signos inequívocos del desarrollo político de la nación y de la expansión de la vida pública. Un fenómeno espacialmente alentador de los últimos años ha sido la multiplicación de los espacios de participación que la ciudadanía reclama para sí. En muchos asuntos de interés público se ha ido perfilando un compromiso colectivo entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad, cuyo rasgo distintivo radica en su espíritu de colaboración y corresponsabilidad en la atención de varios problemas y necesidades sociales. En efecto, muchos problemas de desarrollo social y comunitario sólo pueden ser resueltos conjuntando la acción del gobierno con la participación de la sociedad y sus organizaciones”. PEF (1995: 66)

### **El territorio desde la perspectiva del desarrollo social**

La política social contenida en el Plan de Zedillo pretende marcar distancia con respecto a sus predecesoras, estableciendo como mayor aportación y diferencia su carácter integrar, al incorporar en ella los planteamientos de las políticas democrática y el crecimiento económico.

“La política de desarrollo social que postula este Plan se nutre de valiosas y variadas experiencias anteriores, pero se distingue de ellas porque aspira a adquirir un carácter integral, con un sólido sustento federalista y la participación corresponsable de las organizaciones sociales y ciudadanas. Por ello, la política de desarrollo social será nacional, integral, incluyente, participativa y federalista. Su formulación y ejecución serán resultado de un amplio proceso de concertación y participación. Se apoyará de una alianza nacional para el bienestar; que movilice las fuerzas sociales y políticas, a las organizaciones ciudadanas y a los tres niveles de gobierno”. PEF (1995: 75).

“La construcción de una política integral de desarrollo social implica avanzar en la consolidación de una nueva institucionalidad que establezca claramente la concurrencia de los gobiernos municipal, estatal y federal; la participación de las organizaciones no gubernamentales, las instituciones de asistencia pública y las organizaciones de los beneficiarios como participantes directos en las acciones para mejorar los niveles de vida”. PEF (1995: 75)

“En este contexto se asume al nuevo federalismo como eje para la ejecución de las políticas sociales. La centralización excesiva de las decisiones y funciones gubernamentales actúa en detrimento del bienestar general de la sociedad. Si una de las características de la población en situación de pobreza y marginalidad es su dispersión en todo el territorio, la concentración de atribuciones, instrumentos y recursos limita la eficiencia de la acción pública y desaprovecha la capacidad participativa local en la promoción del bienestar”. PEF (1995: 75)

El objetivo general de política social “consiste en propiciar y extender las oportunidades de superación individual y comunitaria tanto en la vida material como en la cultural, bajo los principios de equidad, justicia y el pleno ejercicio de los derechos y garantías constitucionales. La multiplicación de oportunidades debe trascender el origen étnico y social, la ubicación geográfica y la condición económica de cada mexicano”. PEF (1995: 83)

Plantea cinco estrategias: ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos; armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población; promover el desarrollo equilibrado de las regiones; privilegiar la atención a la población con mayor desventaja económica y social; e impulsar una política integral de desarrollo social.

Con respecto a la promoción del desarrollo equilibrado de las regiones, las ciudades y el campo, señala que se pretenderá “el establecimiento de las bases productivas para un desarrollo social sostenido, justo y homogéneo en todo el territorio nacional. Por ello, el diseño y la ejecución de las políticas de desarrollo regional y urbano y de Reforma Agraria se orientarán a reducir las desigualdades entre las ciudades y el campo, a aumentar los niveles de competitividad, a generar más empleos, atenuar las presiones demográficas y mejorar las condiciones de vida de la población”. PEF (1995: 104, 105). Para lo cual, el “marco de un federalismo renovado, será fundamental armonizar las responsabilidades concurrentes de los tres ordenes de gobierno y fortalecer las funciones jurisdiccionales de los estados”. PEF (1995: 104). Asimismo, “La política de desarrollo social buscará cerrar las brechas entre las distintas regiones y microrregiones del país a través de la canalización de más recursos y la creación de condiciones adecuadas para la inversión productiva en las zonas que presentan desventajas más acentuadas. Un factor clave en este sentido son las inversiones en infraestructura que, paralelamente a las capacidades de desarrollo locales, logren vincular a las regiones atrasadas con las más desarrolladas”. PEF (1995: 107)

En materia de desarrollo urbano, el Plan establece dos objetivos: “En primer lugar, propiciar el ordenamiento territorial de las actividades económicas y de la población conforme a las potencialidades de las ciudades y las regiones que todavía ofrecen condiciones propicias para ello. En segundo lugar, inducir el crecimiento de las ciudades de forma ordenada, de acuerdo con las normas vigentes de desarrollo urbano y bajo principios sustentados en el equilibrio ambiental de los centros de población. Para lo cual se instrumentarán cuatro estrategias principales: Desarrollo urbano de las 100 ciudades medias; consolidación del papel de las principales metrópolis; reordenamiento territorial y promoción del desarrollo urbano; impulso a la participación ciudadana”. PEF (1995: 108 y 109)

Con respecto a privilegiar la atención a la población con mayor desventaja económica y social, el Plan establece una política de superación de la pobreza extrema, cuya estrategia general consiste en “actuar simultáneamente en la contención de los efectos sociales de la crisis que afecten al bienestar de la población y, al mismo tiempo, intensificar el esfuerzo para superar la pobreza, imprimiendo mayor alcance y articulación a las políticas de largo plazo. Y las líneas de acción que marcarán el rumbo de la política de combate a la pobreza serán la provisión de servicios básicos y el apoyo al empleo y a la producción”. PEF (1995: 113)

Por otra parte, para impulsar una política integral de desarrollo social, el Plan considera que tendrá ese carácter integral; debido a que “procurará establecer las condiciones para que la

población pueda tener acceso al empleo y mejorar sus ingresos. Al mismo tiempo, ampliará los servicios que permita mejorar la calidad de vida. También porque se persigue que todas las acciones públicas se orienten a un solo sentido y, de este modo, contribuyan a atenuar los efectos de la crisis, a combatir las causas estructurales de la pobreza y a promover el desarrollo equitativo. Las políticas sectoriales concentrarán sus programas en atender prioritariamente las carencias de los grupos sociales y regiones del país que padecen la pobreza más aguda”. PEF (1995: 123 y 124)

Uno de los componentes centrales de esta política social integral lo constituye la incorporación en ella de los propósitos del nuevo federalismo, para lo cual, el gobierno “transferirá mayores recursos y responsabilidades a los gobiernos de los estados. La descentralización será acompañada por un proceso de desconcentración, así como por el fortalecimiento de los instrumentos de coordinación entre los tres niveles de gobierno. Se pretende que para 1998 el gobierno federal sólo mantenga la función rectora en la política de combate a la pobreza, de acuerdo con las prioridades nacionales y los aspectos estratégicos de seguridad y bienestar generalizados”. PEF (1995: 124)

“La sola transferencia de recursos no garantiza una mayor eficacia de la política social, ni tampoco asegura la prioridad en la atención a regiones y grupos sociales que no han tenido oportunidad de desarrollo. De ahí que el proceso de descentralización tenga que hacerse en orden y con las previsiones institucionales pertinentes. Un primer paso será una revisión del marco jurídico vigente, que permita precisar las responsabilidades federales, estatales y municipales en materia de combate a la pobreza, así como su concurrencia, y que asegure espacios a la participación plena de las agrupaciones sociales y ciudadanas. A este respecto, el Gobierno Federal observa con interés la iniciativa de las comisiones legislativas del Congreso de la Unión respecto a una posible iniciativa de Ley de Desarrollo Social. También será necesario revisar la legislación sobre planeación y los procedimientos de coordinación, de tal manera que se renueven los instrumentos para la conjugación de esfuerzos entre los tres niveles de gobierno, como los Comités de Planeación, el Convenio de Desarrollo Social, los programas regionales y los acuerdos de concertación con los grupos sociales”. PEF (1995: 124)

### **El territorio desde la perspectiva del crecimiento económico**

“El objetivo estratégico fundamental del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 es promover un crecimiento económico vigoroso y sustentable que fortalezca la soberanía nacional, y redunde a favor tanto del bienestar social de todos los mexicanos, como de una convivencia fincada en la democracia y la justicia”. PEF (1995: 129)

Para lo cual, el Plan establece cinco grandes líneas de estrategia para impulsar el crecimiento económico sostenido y sustentable: hacer del ahorro interno la base fundamental del financiamiento del desarrollo nacional, y asignar un papel complementario al ahorro externo; establecer condiciones que propicien la estabilidad y la certidumbre para la actividad económica; promover el uso eficiente de los recursos para el crecimiento; desplegar una política ambiental que haga sustentable el crecimiento económico; y aplicar políticas sectoriales pertinentes”. PEF (1995: 139)

Las líneas de acción para que el ahorro interno se constituya en la base primordial del crecimiento económico son: una reforma fiscal que promueva el ahorro y la inversión; la promoción del ahorro privado a través de instrumentos financieros que ofrezcan seguridad y rendimientos competitivos a los ahorradores; el fortalecimiento de los mecanismos de financiamiento del sistema de seguridad social como medio eficaz para estimular el ahorro interno; la consolidación del ahorro público mediante el mantenimiento de finanzas públicas sanas, y de un ejercicio del gasto corriente y de inversión pública que siga criterios de eficiencia social; y el uso prudente del ahorro externo sobre bases de complementariedad con el ahorro interno”. PEF (1995: 140)

Según el Plan, la otra línea estratégica para el crecimiento económico es alcanzar una disciplina fiscal que otorgue estabilidad y certidumbre económica y financiera. Al respecto, y en particular la reforma al sistema de coordinación fiscal debe fincarse en los siguientes criterios:

- Se deben transferir algunas potestades tributarias, que hoy recaen sobre la federación, a estados y municipios, con el doble propósito de fortalecer las finanzas de los gobiernos locales y, a la vez, vincular más estrechamente los niveles de imposición con las preferencias de las comunidades.
- Deben aumentar los recursos que se transfieren a los estados y municipios y los mecanismos de asignación deben ser transparentes y generales. En este sentido, las participaciones deben complementarse con recursos adicionales que reflejen, al mismo tiempo, una transferencia de responsabilidades en el ejercicio del gasto, del ámbito federal al ámbito local. Para ello deben analizarse los componentes del gasto federal que sea adecuado descentralizar, como son algunos rubros del gasto social y educativo. En este último, existe una asimetría en las erogaciones que hacen las entidades, lo que genera una inequidad que hay que corregir.
- Debe mejorar la colaboración administrativa entre la federación y los gobiernos locales en materia fiscal. En particular, deben aprovecharse las ventajas comparativas de cada nivel de gobierno para realizar las tareas de fiscalización y deben introducirse incentivos que premien a los gobiernos locales cuando contribuyan a lograr un cumplimiento amplio y correcto de las obligaciones fiscales”. PEF (1995: 148)

La tercera línea estratégica es el uso eficiente de los recursos para el crecimiento. Incluye cuatro líneas de acción: empleo y productividad; actualización tecnológica; infraestructura e insumos básicos; y desregulación y fomento de la competencia interna y externa.

Esta última reviste una importancia singular para este trabajo porque señala acciones para las pequeñas y medianas empresas en los ámbitos interno y externo, aunque principalmente reducidos a cuestiones de trámites, promoción y financiamiento.

“Se ejecutará un programa de desregulación y simplificación administrativa orientado a mejorar la eficiencia de la regulación vigente y eliminar la discriminación innecesaria de la autoridad y el exceso de trámites burocráticos que impiden a las empresas –especialmente a las micro, pequeñas y medianas- concentrar su atención y esfuerzo en la producción y las ventas”. PEF (1995: 159)

“Facilitar y simplificar los mecanismos de apoyo a las exportaciones y, a través de la banca de desarrollo, promover el acceso de los exportadores al financiamiento competitivo, en especial de las pequeñas y medianas empresas”. PEF (1995: 161)

Adecuar los instrumentos de promoción de las exportaciones para incorporar a sus beneficios, como exportadores indirectos, a las pequeñas y medianas empresas”. PEF (1995: 161)

En el ámbito del crecimiento económico, el Plan incorpora a las políticas ambientales, con la pretensión de que posibilite imprimir al país un crecimiento de carácter sustentable. Con base en contener el deterioro ecológico, pero también potenciar las capacidades de cada región, a la vez que establecer una normativa y promover su aplicación como un aspecto central en el fortalecimiento del Estado de Derecho.

“En consecuencia, la estrategia nacional de desarrollo busca un equilibrio -global y regional- entre los objetivos económicos, sociales y ambientales, de forma tal que se logre contener los procesos de deterioro ambiental, tomando en cuenta que el desarrollo sea compatible con las aptitudes y capacidades ambientales de cada región; aprovechar de manera plena y sustentable los

recursos naturales, como condición básica para alcanzar la superación de la pobreza; y cuidar el ambiente y los recursos naturales a partir de una reorientación de los patrones de consumo y cumplimiento efectivo de las leyes”. PEF (1995: 165)

“Junto con las acciones para frenar las tendencias del deterioro ecológico y transitar hacia un desarrollo sustentable, se realizarán programas específicos para sanear el ambiente en las ciudades más contaminadas, restaurar los sitios más afectados por el inadecuado manejo de residuos peligrosos, sanear las principales cuentas hidrológicas y restaurar áreas críticas para la protección de la biodiversidad”. PEF (1995: 165)

“En materia de regulación ambiental, la estrategia se centrará en consolidar e integrar la normatividad, y en garantizar su cumplimiento. En particular, se fortalecerá la aplicación de estudios de evaluación de impacto ambiental y se mejorará la normatividad para el manejo de los residuos peligrosos”. PEF (1995: 165)

### **1.2.4 El gobierno de Vicente Fox Quesada (2000-2006): El desarrollo territorial desde una perspectiva empresarial<sup>10</sup>**

#### **El contexto político y económico**

Vicente Fox, candidato del partido de oposición Acción Nacional, llega al poder con una clara mayoría. A lo largo de su campaña consigue constituirse como el representante del cambio y genera fuertes expectativas de que podrá materializarlo. Sin embargo, éste no se presenta en los términos esperados y, a lo largo de su mandato, la economía entra en un periodo de escaso crecimiento y gran parte de las prácticas políticas que la sociedad desapueba, continúan estando presentes.

#### **Los objetivos y estrategias del Plan**

El Plan de Fox presenta un discurso y estructura diferente a los de sus antecesores, permeado por una clara perspectiva empresarial de ver al país y a su forma de administración. En este sentido, la eficiencia, calidad, visión, misión, planeación estratégica, son conceptos recurrentes y, los propósitos de gobierno están estrechamente vinculados con formas administrativas que pretenden otorgar racionalidad al quehacer gubernamental.

El Plan no presenta un objetivo general de manera explícita, sino que es mostrado como una visión de largo plazo y de la cual se desprenden tres prioridades, que constituyen a su vez las áreas de desarrollo y los capítulos centrales en la estructura del Plan. Asimismo, se explicita que este Plan no es detallado para estar abierto a los planteamientos de los programas.

“La visión del México al que aspiramos en el año 2025 puede sintetizarse así: México será una nación plenamente democrática con alta calidad de vida que habrá logrado reducir los desequilibrios sociales extremos y que ofrecerá a sus ciudadanos oportunidades de desarrollo humano integral y convivencia basadas en el respeto a la legalidad y en el ejercicio real de los derechos humanos. Será una nación dinámica, con liderazgo en el entorno mundial, con un crecimiento estable y competitivo y con un desarrollo incluyente y en equilibrio con el medio ambiente. Será una nación orgullosamente sustentada en sus raíces, pluriétnica y multicultural, con un profundo sentido de unidad nacional”. PEF (2001: 23)

“México tiene ante sí la oportunidad de despegar a partir del cambio. Las transiciones demográfica, social, económica y política serán la plataforma de lanzamiento para orientarnos hacia el país que deseamos construir. Para lograrlo debemos respetar tres prioridades: fortalecer un

---

<sup>10</sup> Este apartado se soporta principalmente en el documento Poder Ejecutivo Federal (2001), *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, Presidencia de la República, México.

desarrollo social y humano con énfasis en educación de vanguardia y en un sistema integral de salud; lograr un desarrollo económico dinámico, con calidad, incluyente y sustentable, que promueva la competitividad nacional, y transformarnos en una sociedad que crezca con orden y respeto, con gobernabilidad democrática y seguridad pública”. PEF (2001: 22)

“Éste no es un plan detallado, sino una etapa de un proceso que permite vertebrar las iniciativas ciudadanas, alcanzar objetivos concretos y encaminar al país hacia una visión de largo plazo. Por ello, este documento marca un rumbo, unos objetivos y unas estrategias claras, pero al mismo tiempo está abierto a las adecuaciones que los nuevos acontecimientos demanden para el bienestar del país, que se plantearán en los programas sectoriales, regionales, especiales e institucionales y en los programas operativos anuales”. PEF (2001: 5)

Consecuente con este esquema que sustituye los objetivos por visiones. El Plan señala la misión del Ejecutivo Federal, que es “conducir responsablemente, de manera democrática y participativa, el proceso de transición del país hacia una sociedad más justa y humana y una economía más competitiva e incluyente, consolidando el cambio en un nuevo marco institucional y estableciendo la plena vigencia del Estado de derecho”. PEF (2001: 23)

“Para lograrlo habremos de:

- Contar con una política de finanzas públicas sanas, que nos permitan apoyar las acciones que encaminen al país hacia el desarrollo que se requiere.
- Ser un buen gobierno, mediante la implantación de prácticas y procesos que garanticen la concreción de los resultados del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.
- Tener un gobierno inteligente, eficaz, efectivo, que haga más y cueste menos.
- Establecer al desarrollo humano como eje rector de su acción, para diseñar e instrumentar políticas públicas que den lugar a un desarrollo económico dinámico, incluyente y en armonía con la naturaleza.
- Crear las condiciones políticas, económicas y sociales que promuevan los procesos de desarrollo nacional.
- Establecer una nueva cultura de gobierno basada en el humanismo, la equidad, el cambio, el desarrollo incluyente, la sustentabilidad, la competitividad, el desarrollo regional, el Estado de Derecho, la gobernabilidad democrática, el federalismo, la transparencia y la rendición de cuentas.
- Consolidar la transición a una democracia plena.
- Garantizar la vigencia del Estado de Derecho.
- Insertar a México en la competencia internacional, equilibrando los beneficios y costos de la globalización.
- Dar seguridad personal al ciudadano y a su familia.
- Eliminar las restricciones legales y estructurales de la economía para desatar un proceso creativo que impulse el desarrollo económico del país en forma sostenida y sustentable.
- Innovar en todos los planos de la vida nacional: científico, jurídico, económico, social, educativo, administrativo, etcétera.
- Llevar a cabo una revolución educativa que permita el desarrollo del país y una alta calidad de vida para toda la población.
- Sentar las bases, irreversibles, de un nuevo modo de comportamiento y cultura política basado en una ética pública”. PEF (2001: 23)

El Plan establece que el desarrollo de las funciones, proyectos, programas y acciones de la Administración Pública Federal se sustentará en principios, integrados por tres postulados fundamentales: humanismo, equidad y cambio. En cuatro criterios centrales: Inclusión, sustentabilidad, competitividad y desarrollo regional. Y en cinco normas básicas de acción gubernamental: apego a la legalidad, gobernabilidad democrática, federalismo, transparencia y rendición de cuentas, PEF (2001: 3)

Pero también hace referencia que se necesita de un buen gobierno, estratégico, descentralizado y de clase mundial, que esté orientado a administrar resultados, frente al paradigma tradicional del gobierno operativo, orientado a administrar normas y procesos.

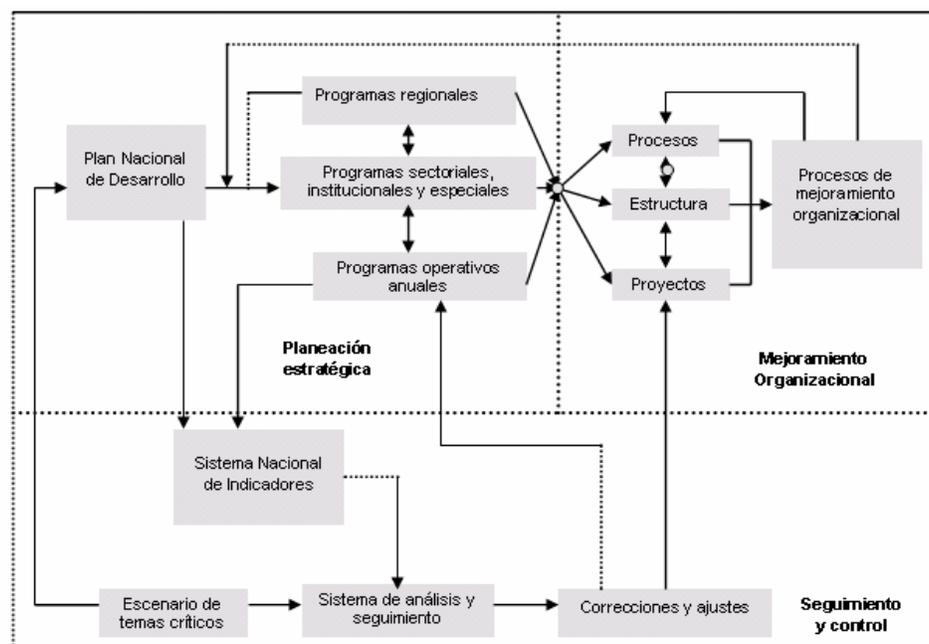
“Requerimos que los procesos burocráticos que inhiben el desarrollo de los actores generadores de riqueza se rediseñen con un enfoque de calidad para atender las necesidades del ciudadano. La rigidez tiene que ser sustituida por flexibilidad, la cual nos permita derribar las barreras existentes para la innovación y la creatividad, impuestas por la excesiva normatividad y sobreregulación existente. Requerimos un gobierno abierto y transparente, que trabaje en una gran vitrina de cristal donde todos los ciudadanos sepan el porqué de sus acciones, y cuenten con acceso permanente a la información. Requerimos un gobierno descentralizado, que en sus relaciones con los estados y municipios propicie no sólo una simple desconcentración de funciones, sino un nuevo pacto federal, que deje en claro que la nación es más que la suma de sus partes”. PEF (2001: 44)

“En suma, requerimos un gobierno de clase mundial, un gobierno innovador y de calidad total. Para lograrlo, trabajaremos en dos vertientes contenidas en el modelo de innovación y calidad que se ha adoptado. Por un lado, la innovación que permita concebir nuevas formas de hacer las cosas, y por el otro, la calidad total que permita mejorar y optimizar lo que se ha estado haciendo bien y ha demostrado que genera valor agregado a la sociedad. A través de la innovación, buscaremos remplazar los sistemas burocráticos por sistemas emprendedores, que transformen a las organizaciones públicas en elementos de mejora y desarrollo, mediante un cambio profundo de cultura, que permita la evolución de los enfoques tradicionales hacia enfoques visionarios y de futuro, que permitan encontrar solución a los grandes problemas nacionales”. PEF (2001: 45)

“Transformar la orientación del gobierno sólo será posible si somos capaces de sumar las voluntades de todos los servidores públicos, por lo que debemos dejar atrás los esquemas jerárquicos basados en el control, que inhiben la creatividad y la innovación, para dar paso a esquemas que faculten y fomenten la participación y el trabajo en equipo”. PEF (2001: 45)

Este buen gobierno operará con base en la aplicación del Sistema Nacional de Planeación Participativa, que contempla tres grandes procesos: la planeación estratégica; el seguimiento y control; y el mejoramiento organizacional, que apoyan la operación continua y eficaz de la Administración Pública Federal”. PEF (2001: 3) (Ver Figura 1.1)

**FIGURA I.1**  
**SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN PARTICIPATIVA**



Fuente: PEF (2001).

Este proceso de planeación estratégica del desarrollo se estructura en instrumentos y mecanismo de largo, mediano y corto plazos, como en un Sistema Nacional de Indicadores que permita llevar el seguimiento y evaluación de las acciones de gobierno, así como de su estructura y procesos de trabajo.

“El proceso de planeación estratégica del desarrollo se estructura en instrumentos y mecanismos de largo, mediano y corto plazos. A largo plazo se define un horizonte de planeación de 25 años, considerando una determinada perspectiva de país y de los sectores estratégicos para el desarrollo. Uno de los elementos para la preparación del Plan Nacional de Desarrollo fue la definición de una visión de México en el año 2025 que propone el rumbo a largo plazo que requiere el país. La visión de largo plazo, denominada Visión de México en el año 2025, será analizada por un consejo emanado de la sociedad civil, cuya función será identificar oportunidades y proponer análisis, estudios y líneas de acción al Ejecutivo Federal y a la sociedad civil. Es importante que este consejo esté en comunicación constante tanto con los tres poderes del Estado y los tres órdenes de gobierno, como con los miembros de la sociedad civil y el sector privado” PEF (2001: 3).

“La claridad en metas y objetivos, junto con la amplia disponibilidad de información tanto en el seno del propio gobierno como para la sociedad, permiten establecer una relación sistemática y transparente entre el gobierno y los ciudadanos para efectuar el seguimiento y la evaluación del desempeño de las entidades que conforman la administración pública y de sus servidores públicos. Para ello se creará un sistema de seguimiento y control, cuyo elemento central es el Sistema Nacional de Indicadores que mide el avance del Plan Nacional de Desarrollo en cada uno de sus objetivos y estrategias. Cada secretaría y organismo descentralizado definirá sus objetivos, así como los indicadores que deberán mostrar el avance real en el cumplimiento de cada uno de ellos. El Sistema Nacional de Indicadores se convierte así en un elemento clave para que la acción del gobierno constantemente se evalúe y se corrija, aplicando las medidas pertinentes cuando el

indicador señale una desviación del Plan. Los programas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y las mediciones del Sistema Nacional de Indicadores deberán proporcionar los elementos para analizar la estructura y los procesos de cada una de ellas e implantar un proceso de mejoramiento continuo, en el que la justificación de cada puesto y cada proceso debe reflejar su contribución al logro de los objetivos de su entidad”. PEF (2001: 4).

### Los retos, prioridades y comisiones

El Plan considera que para poder hacer transitar al país hacia un despegue acelerado al desarrollo y la competitividad, deben ser enfrentados los retos del cambio, que enmarca en “cuatro grandes procesos de transición que nos obligan a redefinir metas, rediseñar instrumentos y adecuar mecanismos de toma de decisiones. Estas cuatro transiciones son: la demográfica; la social; la económica; y la política”. PEF (2001: 8) (Ver Figura I.2).

**FIGURA I.2**  
**LAS TRANSICIONES Y EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO**



Fuente: PEF (2001).

Estas transiciones se constituyen en prioridades nacionales, que organizativamente son abordadas por la Comisión para el Desarrollo Social y Humano, la Comisión para el Crecimiento con Calidad y la Comisión de Orden y Respeto, con funciones de planeación, coordinación, colaboración, apoyo y promoción, y que están fundamentadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 8°, que faculta al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para constituir unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación, mediante acuerdo presidencial del 1°. De diciembre de 2000 se creó la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República, crea dichas comisiones. PEF (2001: 46)

“Con esta nueva estructura de la administración pública se busca que el diseño y la instrumentación de las políticas públicas del Ejecutivo federal tengan una perspectiva integral que refleje la coherencia y coordinación interinstitucional, que evite la duplicidad de funciones, haga un uso más eficaz de los recursos e incremente la efectividad de los resultados”. PEF (2001: 46)

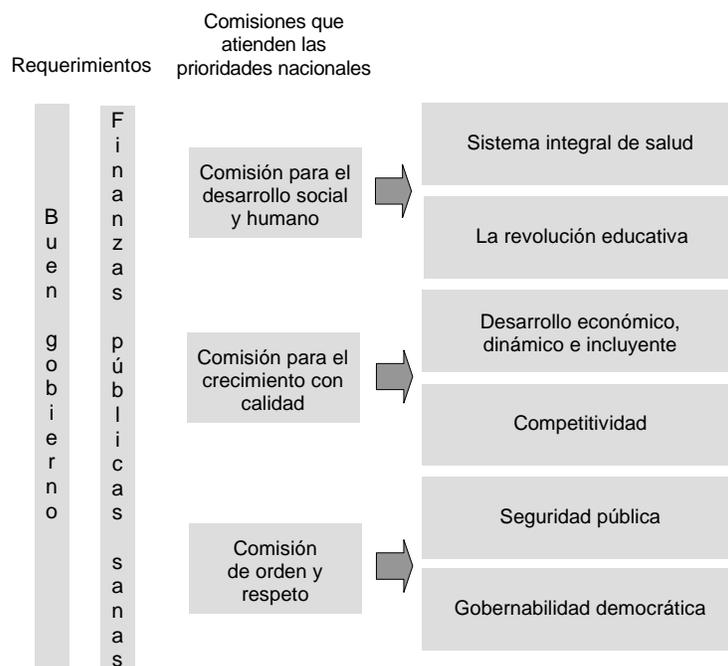
“Esta nueva forma de operar tiene como objetivos:

- Incrementar el impacto de las políticas públicas estableciendo mecanismos de coordinación de acciones y trabajo interentidades en temas prioritarios para el desarrollo de la nación.

- Promover la consistencia entre las políticas y los programas de las distintas dependencias, a fin de que las acciones de las entidades de la administración pública federal sean sinérgicas y se eviten duplicidades.
- Definir las prioridades, visiones, metas y estrategias de las secretarías y organismos de cada Comisión. La mejor forma de concentrar esfuerzos es saber con exactitud cuál es el resultado que debemos alcanzar, cuáles los instrumentos y cuál el tiempo para lograrlo.
- Establecer procesos de evaluación de las acciones de gobierno que ajusten su labor a las necesidades de la sociedad.
- Diseñar nuevas formas de atención a las necesidades sociales integrando capacidades, recursos y experiencias de cada entidad”. PEF (2001: 46)

“El propósito es lograr que todas las entidades del gobierno estén en la misma frecuencia; que la fuerza del equipo radique en tener objetivos comunes; que el trabajo vaya en la misma dirección con base en desafíos claramente definidos y compartidos; que al concentrar los esfuerzos se logren mejores resultados”. PEF (2001: 46) (Ver Figura I.3).

**FIGURA I.3  
COMISIONES**



Fuente: PEF (2001).

### Los principios y las orientaciones territoriales

El Plan de Fox tampoco explicita de manera integral una propuesta de desarrollo económico territorial. Incluso asume un discurso orientado fundamentalmente hacia el desarrollo regional, que se encuentra en las tres áreas de desarrollo que establece para la ejecución de las acciones de gobierno. Sin embargo, cuando trata el tema del Sistema Nacional de Planeación Participativa, resalta la importancia del tema territorial y desarrolla un esquema de planeación mesorregional participativo, que constituye la pretensión de consolidar e integrar institucionalmente un conjunto de iniciativas surgidas espontáneamente desde la administración de Ernesto Zedillo, a través de una

oficina incorporada a la propia presidencia de la República, un avance en el tema con relación a las administraciones pasadas.<sup>11</sup>

### **El territorio desde la perspectiva del desarrollo social y humano**

El Plan señala que “el desarrollo social y humano sea concebido como un proceso de cambio sustentado en la educación, tendiente a construir oportunidades de superación para amplios sectores de la población, con criterios de equidad en todos los aspectos, orientado a reducir las desigualdades extremas y las inequidades de género; a desarrollar las capacidades educativas y de salud; a incrementar la satisfacción de necesidades básicas y la calidad de vida de los habitantes del país; a reforzar la cohesión social de las colectividades y la armonía con el medio ambiente”. PEF (2001: 51).

Los objetivos rectores son seis: 1. Mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos; 2. acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades; 3. impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y la iniciativa individual y colectiva; 4. fortalecer la cohesión y el capital sociales; 5. lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza; y 6. ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza en las instituciones”. PEF (2001: 81-94)

Tres estrategias tienen implicaciones territoriales. Del objetivo 4, la estrategia de fomentar la participación de las organizaciones sociales y civiles en el desarrollo de las políticas públicas, por medio del enriquecimiento de los programas sociales y encauzarlos correctamente con la colaboración de los distintos grupos beneficiarios de las políticas públicas para diseñar, instrumentar y evaluar las políticas y los programas. Del objetivo 5, la estrategia de armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población con las exigencias del desarrollo sustentable, para mejorar la calidad de vida de los mexicanos y fomentar el equilibrio de las regiones el país, con la participación del gobierno y de la sociedad civil; y del objetivo 6, la estrategia de impulsar el federalismo educativo, la gestión institucional y la participación social en la educación. PEF (2001: 89-94)

### **El territorio desde la perspectiva del crecimiento con calidad**

El Plan señala como los objetivos primordiales para el crecimiento con calidad:

1. Conducir responsablemente la marcha económica del país.
2. Elevar y extender la competitividad del país.
3. Asegurar el desarrollo incluyente.
4. Promover el desarrollo económico regional equilibrado.
5. Crear condiciones para un desarrollo sustentable”. PEF (2001: 72)

En lo que corresponde al objetivo de promover el desarrollo regional equilibrado, el Plan considera que “La responsabilidad del Ejecutivo federal es crear las condiciones para propiciar el desarrollo equilibrado de las distintas regiones y estados del país. Sin embargo, una cosa ha sido el principio federalista emanado de la Constitución y otra muy diferente su aplicación objetiva y congruente con la realidad del país y de las regiones y estados. En el último lustro hubo avances en la descentralización de la educación, la salud, la infraestructura social y otros rubros. Simultáneamente, se introdujeron cambios en el sistema de transferencias no condicionadas (participaciones federales) y se crearon las transferencias condicionadas (Ramo 33). Empero, la mayor debilidad de este proceso ha sido la baja participación de los estados y municipios, que no

<sup>11</sup> Este tema es tratado con mayor detalle en el subcapítulo 2.2 de este documento.

han tenido una actividad recaudatoria verdaderamente responsable ni han contado con las facultades tributarias deseables. También se observa un subejercicio de los presupuestos públicos por aplicación a destiempo de los mismos”. PEF (2001: 88)

“El desarrollo regional equilibrado tiene como propósito lograr un desarrollo económico competitivo, socialmente incluyente, ambientalmente sustentable, territorialmente ordenado y financieramente viable para cada una de las cinco regiones en que, para los propósitos del Plan Nacional de Desarrollo, se dividió a la República mexicana”. PEF (2001: 89)

“El país experimenta un desarrollo bien diferenciado en el aspecto territorial que requiere la intervención selectiva y temporal del Ejecutivo federal. Desde la perspectiva de la Comisión de Crecimiento con Calidad, el objetivo de promover un desarrollo regional equilibrado pone énfasis en la dinamización adecuada de la estructura económica de cada una de las distintas regiones, con el fin de reducir las brechas económicas que puedan debilitarlas o volverlas dependientes o vulnerables tanto dentro del país como frente a la globalización”. PEF (2001: 89)

“Este cometido significa que ha de impulsarse decididamente el fortalecimiento económico intrarregional de vastos territorios tomando en cuenta las potencialidades propias de cada región, pero también el comercio extrarregional, integrando cada región con el resto del país y con el mundo. Este objetivo habrá de lograrse mediante acciones y esfuerzos coordinados entre sociedad y gobierno en todos los ámbitos: municipal, estatal y federal. Los esfuerzos deberán ser mayúsculos, tenaces y continuados, debido al atraso en que se encuentran numerosas localidades, incluso dentro de las regiones consideradas como las más desarrolladas del país”. PEF (2001: 89)

Las estrategias contempladas son:

- i) Fortalecer las economías regionales, en especial las más rezagadas.

“La introducción de infraestructura básica (agua, energía eléctrica, comunicaciones, transportes, servicios comunitarios básicos, telefonía y tecnología digital) para el desarrollo económico en regiones con altos rezagos sociales será complementada con la formación de capital humano, en especial de empresarios y trabajadores comprometidos con la productividad y la competitividad, así como con la integración inteligente de cadenas productivas que, en cuanto tales, posean ventajas competitivas y no solamente comparativas. Además de tomar en cuenta la vocación natural de cada región, se conformarán agrupamientos empresariales que agreguen valor a los productos regionales. Con recursos federales, se apoyará el financiamiento a micro, pequeñas y medianas empresas”. PEF (2001: 89)

- ii) “Apoyar el respeto a los planes de desarrollo urbano y ordenamiento territorial de cada localidad”. PEF (2001: 89)
- iii) “Garantizar la sustentabilidad ecológica del desarrollo económico en todas las regiones del país”. PEF (2001: 89)
- iv) “Apoyar el desarrollo turístico municipal, estatal y regional”. PEF (2001: 90)
- v) “Crear núcleos de desarrollo sustentable que desalienten la migración regional”. PEF (2001: 90)
- vi) Proyectar y coordinar, con la participación de los gobiernos estatales y municipales, la planeación regional.

“El Ejecutivo federal compartirá responsabilidades con las autoridades locales en el diagnóstico, detección de necesidades, alternativas de solución y acciones concretas que permitan potenciar y explotar racionalmente los recursos de cada región, preservando la cultura, costumbres, derechos y medio ambiente de la población”. PEF (2001: 90)

- vii) “Desarrollar las fronteras Norte y Sur del país en concordancia con su potencial económico y con sus especificidades naturales y sociales”. PEF (2001: 90)

### **El territorio desde la perspectiva del orden y respeto**

El Plan considera que uno de los principales problema en la materia ha sido la excesiva concentración del poder en la Presidencia de la República, que “desvirtuó el esquema constitucional de división de poderes y exacerbó la centralización de la vida política, económica y social del país. Estos desequilibrios afectaron a los otros poderes federales y debilitaron la vigencia del pacto federal a partir de un centralismo que soslayó el enorme potencial y las funciones básicas de los gobiernos locales”. PEF (2001: 94)

El gobierno señala que asume como objetivos rectores en el área de orden y respeto:

1. Defender la independencia, soberanía e integridad territorial nacionales.
2. Diseñar un nuevo marco estratégico de seguridad nacional, en el contexto de la gobernabilidad democrática y del orden constitucional.
3. Contribuir a que las relaciones políticas ocurran en el marco de la nueva gobernabilidad democrática.
4. Construir una relación de colaboración responsable, equilibrada y productiva entre los poderes de la Unión y avanzar hacia un auténtico federalismo.
5. Fomentar la capacidad del Estado para conducir y regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su tamaño, dinámica, estructura y distribución territorial.
6. Abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y el desempeño de la administración pública federal.
7. Garantizar la seguridad pública para la tranquilidad ciudadana.
8. Garantizar una procuración de justicia pronta y expedita, apegada a derecho y de respeto a los derechos humanos”. PEF (2001: 95)

Con respecto al objetivo de construir una relación de colaboración responsable, equilibrada y productiva entre los poderes de la Unión y avanzar hacia un auténtico federalismo, el Plan señala lo siguiente:

“La construcción de una interacción fructífera entre los poderes de la Unión persigue contribuir a la satisfacción del interés público, así como al fortalecimiento y complementación de las facultades que la Constitución otorga a cada una de ellos, a partir del respeto a sus ámbitos de competencia en la toma de decisiones, mediante un esquema de responsabilidad compartida”. PEF (2001: 103)

“Avanzar en materia de federalismo significa asegurar que se dé un proceso de cambio del centralismo a la visión de un auténtico federalismo subsidiario, solidario y corresponsable, mediante una profunda descentralización política, el impulso de relaciones gubernamentales auténticamente federalistas, el fortalecimiento de los gobiernos locales a partir de la profesionalización de la función pública, el rendimiento de cuentas y la participación ciudadana”. PEF (2001: 103)

Estrategias asumidas son:

- i) Promover una relación equilibrada entre los poderes de la Unión.
- ii) Contribuir, en lo que corresponda al Ejecutivo federal, a potenciar la aportación de los poderes de la Unión al interés público.

- iii) Procurar la construcción de una interacción fructífera del Ejecutivo federal con los poderes Legislativo y Judicial de la Unión en beneficio del interés público, en un esquema de responsabilidad compartida.
- iv) Impulsar la transferencia de facultades, funciones, responsabilidades y recursos de la Federación a las entidades federativas y municipios.

Con arreglo a los principios de subsidiariedad, solidaridad, resarcitoriedad, desarrollo regional equilibrado, unidad nacional y eficacia se transferirán del gobierno federal a las entidades federativas facultades, funciones, responsabilidades y recursos. Se ajustará el sistema de competencias para establecer con claridad qué corresponde hacer a entidades federativas y municipios, para acercar el gobierno a los ciudadanos, para democratizar la gestión pública, para mejorar los resultados y para ampliar la corresponsabilidad de los gobiernos.

- v) Fortalecer a los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios en sus capacidades de gestión pública.
- vi) Impulsar relaciones intergubernamentales auténticamente federalistas.
- vii) Impulsar el federalismo en materia económica.

Para detonar el desarrollo integral de las regiones se impulsará, mediante un proceso participativo con las entidades federativas y los municipios la descentralización política de facultades, funciones, responsabilidades y recursos a partir de esquemas que definan con claridad qué corresponde hacer a las entidades federativas y municipios para evitar duplicidades u omisiones en la función pública. Se incentivará una recaudación local de impuestos estatales y municipales con alto sentido de responsabilidad, así como la aplicación oportuna, honesta y atingente de los recursos asignados por la Federación.

- viii) Impulsar el federalismo educativo, la gestión institucional y la participación social en la educación”. PEF (2001: 104 y 105)

### **El fomento a las PYMES**

El Plan trata sobre la problemática y las políticas de fomento hacia las PYMES en el Área de Crecimiento con Calidad. Sin embargo, sus planteamientos están dispersos en distintos objetivos y estrategias, lo que dificulta poder establecer, con base en el discurso, cuáles y de qué manera se conciben e instrumentarán dichas políticas.

Hay en el Plan un reconocimiento central sobre la problemática general del país, y por supuesto, incluye a las PYMES: El crecimiento mexicano ha sido excluyente. En particular, señala que una de los principales deficiencias estructurales del modelo económico para poder transitar hacia el crecimiento con calidad es la incapacidad de sistema financiero para canalizar el ahorro hacia el financiamiento, y numerosos proyectos socialmente rentables no han podido arrancar debido a la falta de instrumentos financieros adecuados y competitivos. Las recurrentes crisis bancarias y cambiaria exacerban esta situación de escasez de crédito y crean un dualismo en el que las empresas exportadoras y las empresas eficientes del mercado interno acceden a mercados internacionales de capital, mientras que las micro, pequeñas y medianas empresas son restringidas al mercado financiero doméstico con créditos caros y escasos”. PEF (2001: 99)

En el objetivo rector 1, consistente en la obligación del gobierno de conducir responsablemente la marcha económica del país, establece una estrategia que está volcada principalmente hacia las PYMES y es la correspondiente a la reactivación de la banca de desarrollo. “Se establecerán las bases para que la banca de desarrollo cumpla con su función de proporcionar financiamiento a aquellos sectores que por imperfecciones en el mercado no son atendido por intermediarios financieros privados. En este orden de ideas, la banca de desarrollo

resulta crítica para garantizar un adecuado servicio a la empresas pequeña y mediana en sus necesidades de desarrollo de tecnología, inversión y comercio exterior”. PEF (2001: 105)

Es en el objetivo rector 2, elevar y extender la competitividad del país, donde son más exhaustivos los señalamientos de política hacia las PYMES. En lo correspondiente a la estrategia de Promover el desarrollo de la competitividad sectorial, Hace referencia que “una actividad fundamental del gobierno para apoyar la competitividad consiste en establecer un adecuado marco institucional que contemple un ambiente político y económico estable; con regulaciones actualizadas y simples que ofrezcan seguridad jurídica para el establecimiento, promoción, desarrollo y mantenimiento de las empresas, especialmente de las micro, pequeñas y medianas. Para coadyuvar al desarrollo del mercado interno se fortalecerá un sistema de distribución comercial eficaz que permita a la población mejores condiciones de acceso a bienes y servicios, basados en la competitividad de las empresas, poniendo especial énfasis, de nuevo en las medianas y pequeñas y en las que se ubican en regiones de menor desarrollo económico. Asimismo, se buscará el fortalecimiento de cadenas de valor. Se promoverá la integración de aquellas empresas que se mantienen rezagadas, en el desarrollo de tecnología y en la integración de cadenas de valor, con las empresas nacionales de vanguardia, insertadas exitosamente tanto en el comercio nacional como en el exterior. El desarrollo de cadenas de proveedores y distribuidores con esquemas eficaces de comercialización ofrece oportunidades que no deben desaprovecharse”. PEF (2001: 110)

En la estrategia de Formación de recursos humanos y una nueva cultura empresarial, se indica que para “ampliar las capacidades y oportunidades empresariales se deberá contar con un sistema sólido de financiamiento para apoyar iniciativas productivas de personas y grupos sociales organizados de bajos ingresos, y para promover el autoempleo y el desarrollo de microempresas viables, sustentables y competitivas en su entorno. Estos pequeños negocios pueden aportar una gran cantidad de creatividad y flexibilidad. Además, con el nuevo esquema de apoyo se asegurará su incorporación a la economía formal, de manera que puedan convertirse en empresas eficaces, creadoras de empleo e integradas a las cadenas productivas existentes”. PEF (2001: 112)

En la estrategia de Consolidar e impulsar el marco institucional y la mejora regulatoria que simplifique la carga administrativa de las empresas, se considera que la importancia de esta reforma es porque resulta “para propiciar condiciones jurídicas que contribuyan al establecimiento de nuevas empresas y a la creación de empleos, así como para la operación de pequeñas y medianas empresas. Asimismo, se promoverá que estas empresas cuenten con asesoría jurídica para realizar sus transacciones y resolver sus controversias, en el ámbito nacional e internacional, en un esquema eficaz”. PEF (2001: 114).

Finalmente, en la estrategia de Instrumentar una política integral de desarrollo empresarial, pretende incorporar todos las estrategias incorporadas para las actividades económica nacionales en el Área de Crecimiento con Calidad, señalando que se trata de “la promoción integral de la competitividad, el desarrollo de infraestructura y de servicios públicos de calidad, el mayor esfuerzo de inversión en capital humano y desarrollo tecnológico, la reforma del marco laboral, y la mejora regulatoria requieren un marco integrador capaz de aprovechar plenamente el potencial de la empresa mexicana. Este marco estará dado por una política de desarrollo empresarial, basada en una intensa participación con las entidades federativas y los empresarios, capaz de identificar prioridades y aprovechar oportunidades para acelerar el desarrollo económico sustentable. Esta nueva política de desarrollo empresarial impulsará el potencial de creación de empleo y de innovación tecnológica de la micro, pequeña y mediana empresas. [...] que reanime el tejido empresarial del país y aproveche las posibilidades abiertas por las cadenas de valor”. PEF (2001: 115).

El aspecto central en términos de política e institucional sobre las PYMES es que se recurrirá a la coordinación para poder avanzar hacia la competitividad. “Para concretar estas aspiraciones, se instrumentarán mecanismo de coordinación con los diferentes actores involucrados: el Ejecutivo

federal, los gobiernos estatales y municipales, las cámaras y asociaciones, los diferentes organismos públicos y privados enfocados a la atención de las pequeñas y medianas empresas, con el fin de lograr la interacción armónica de las partes en aras de incidir de manera efectiva en la competitividad de estas empresas” PEF (2001: 116).

### **1.3 La continuidad y los cambios en los enfoques del discurso público sobre el desarrollo económico territorial**

Si bien, los antecedentes del desarrollo económico regional se remontan desde 1915, cuando se expide la Ley de la Reforma Agraria. Se podría decir que la planeación territorial en México sólo data de algo más de treinta años y desde entonces a la fecha ha evolucionado con avances y retrocesos, y aún no ha conseguido consolidarse para constituirse en una política de Estado que integre poderes, niveles de gobierno y actores sociales en torno a proyectos de desarrollo económico territorial. Debido a que los conceptos, políticas, instituciones e intereses no necesariamente han avanzado de manera sincronizada y positiva. Según Héctor Ferreira (2005:26-7) surge en un ambiente intelectual activo de búsquedas y de propuestas de desarrollo nacional y latinoamericano liderado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en el subcontinente. Durante la administración de Echeverría surge en 1972 el “Proyecto Desarrollo Regional y Urbano en México” (PDRUM) en la entonces Secretaría de la Presidencia y dirigido por Fernando Pedrao, experto brasileño de las Naciones Unidas, y con el respaldo de Leopoldo Solís, entonces Director General de Política Económica y Social de la Secretaría de la Presidencia, y David Ibarra, entonces Director de CEPAL México. El PDRUM formuló una estrategia regional de desarrollo que establecía lineamientos de coordinación territorial de políticas sectorial y una propuesta de institucionalización de la política regional de desarrollo. En 1974, para la operación del PDRUM se creó en el seno de la Secretaría de la Presidencia la Dirección General de Desarrollo Regional. Asimismo, durante dicho sexenio se constituyeron en todos los estados de la República los entonces llamados Comités Promotores del Desarrollo (Coprodes), más adelante conocidos como Coplades y se inició la formulación sistemática de planes estatales de desarrollo. Asimismo, los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD), que datan de 1976, eran instrumentos que buscaban racionalizar la aplicación del presupuesto a través de su programación. Otros instrumentos fueron la Comisión de Franjas Fronterizas (CODEF) y Grupos Marginados (COPLAMAR) en 1977 como instrumentos para la acción regional. A lo anterior hay que añadir el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal de 1978 y el Programa de Estímulos para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales de 1979, estas últimas para descentralizar y desconcentrar la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y la Región Centro. Para complementar estos programas se formularon otros como el de Dotación de Infraestructura de Apoyo a los Energéticos, el de Dotación de Servicios Rurales Concentrados, así como el de Dotación de Infraestructura para Comunidades y Parques Industriales Pesqueros. Otra instancia, que fue clave para entender la continuidad en la búsqueda del desarrollo nacional integral, fue la Secretaría de Programación y Presupuesto, que fue fusionada a la SHCP en 1992.

La política territorial se institucionaliza en México a mediados de los setenta, con la Ley de los Asentamientos Humanos, la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) –que deriva de la Secretaría de la Presidencia y para de las atribuciones de la Secretaría de Obras Públicas-, que después se transformaría en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), de la cual emergerían la SEDESOL –que aún permanece, aunque con atribuciones y prioridades que se han modificado– y la Secretaría de Ecología –actual, Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). La elaboración de miles de planes municipales, estatales, regionales, nacionales, parciales, de centro de población, etc. Estos

documentos, han distado –y siguen siéndolo– de ser expresión e instrumentos para la concreción de proyectos económicos, sociales y territoriales. En esto, la política territorial tampoco ha cambiado.

Es en la década de los ochenta que se replantea en el discurso gubernamental el modelo territorial en el país orientándolo hacia el desarrollo regional que pretende equilibrar reestructuración económica con las políticas sociales. Esto, en cierta medida es explicable en el marco del agotamiento evidente de un modelo económico volcado hacia el mercado interno y con fuerte presencia gubernamental en la economía y en prácticamente todas las esferas de la vida nacional. Que entra en una profunda crisis con altos costos sociales. Asimismo, aunque con otros ritmos y maneras también se empieza a fragmentar el poder político concentrado en un solo partido y ejercido principalmente de manera centralizada por el ejecutivo federal. Las medidas y proyectos volcados hacia la recuperación de estas crisis, se soporta en otros modelos. En lo económico, en uno de corte neoliberal, con apertura hacia el exterior y que pretende modernizar la economía con base en las reglas del mercado. Desde esta perspectiva tiene sentido que el gobierno de Miguel de la Madrid se propusiese de manera simultánea superar la crisis con base en medidas puntuales, y, a las medidas de largo plazo las denominase como iniciar el cambio estructural.

La profundización de este nuevo modelo es materializada por el gobierno de Carlos Salinas, quien impulsa la liberalización de la economía, y que se le denomina como modernización en el Plan, y se le otorgan atributos que permean tanto la economía, como la democracia y la sociedad en su conjunto. En el caso particular de la economía, se sustenta en la firma de tratados comerciales con la consiguiente apertura, la desregulación de la economía, y la promoción a la inversión extranjera directa. Pero también, se operan proyectos asistencialistas para amplios sectores urbanos depauperados y rurales. Impulsados por el profundo deterioro de la calidad de vida, como por la pretensión de obtener el consenso social del que careció cuando obtuvo la presidencia y pondría en riesgo el conjunto del modelo.

Las bases del modelo, sobre todo en lo que respecta a los niveles de endeudamiento alcanzados, hace que nuevamente se presente otra crisis profunda, que obliga al gobierno de Ernesto Zedillo matizar el modelo, el mercado interno vuelve a ser una prioridad de gobierno. Y, se continúa con cambios mínimos el programa asistencialista de la administración anterior. Las fracturas al interior del partido dominante que se expresaban desde finales del gobierno de Salinas, así como el mayor desarrollo de la sociedad civil abre la puerta hacia la idea de cambio.

Este idea o esperanza de cambio es emblemática en Vicente Fox, candidato de un partido de oposición de orientación de derecha, y que expresa una figura y discurso diferenciado del dominante por décadas. Sin embargo, las expectativas de cambio no son alcanzadas. La economía está en una fase “de estabilidad macroeconómica” dirían unos, o de “estancamiento” según otros.

¿Y el territorio, las políticas territoriales, las instituciones y actores que instrumentarían el “cambio estructural”, “la modernización económica”, “el crecimiento económico sostenido y sustentable” o “el crecimiento económico con calidad y buen gobierno”?

Durante todo el periodo analizado, la política territorial en México no ha cambiado en lo esencial: continúa sin ser una política de Estado, en el sentido de no tener una prioridad conceptual, política e instrumental soportada socialmente y que detone acciones para cambios profundos con impactos amplios (Ver Cuadro I.1).

**CUADRO I.1**  
**MÉXICO: PLANES NACIONALES DE DESARROLLO. OBJETIVOS GENERALES**

Plan	Objetivos
1983-1988 Miguel de la Madrid	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Conservar y fortalecer las instituciones democráticas.</li> <li>2. Vencer la crisis.</li> <li>3. Recuperar la capacidad de crecimiento.</li> <li>4. Iniciar los cambios cualitativos.</li> </ol>
1989-1994 Carlos Salinas	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Defensa de la soberanía y la promoción de los intereses de México con el mundo.</li> <li>2. La ampliación de la vida democrática.</li> <li>3. Recuperación económica con estabilidad de precios.</li> <li>4. Mejoramiento productivo del nivel de vida de la población.</li> </ol>
1995-2000 Ernesto Zedillo	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fortalecer la soberanía nacional.</li> <li>2. Consolidar el estado de derecho.</li> <li>3. Construir un desarrollo democrático.</li> <li>4. Avanzar en el desarrollo social.</li> <li>5. Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable.</li> </ol>
2001-2006 Vicente Fox	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Eliminar los desequilibrios sociales extremos y procurar una vida digna.</li> <li>2. Ampliar la competitividad económica y promover un crecimiento económico dinámico, incluyente y sustentable.</li> <li>3. Acabar con la inseguridad y la corrupción y preservar el Estado de derecho.</li> </ol>

Fuente: Elaboración propia con base en los planes nacionales de desarrollo.

El discurso del enfoque territorial, salvo pequeños matices, sigue siendo también el mismo: la búsqueda del equilibrio, igualdad o redistribución regionales y las políticas asistencialistas altamente focalizadas. El desarrollo económico territorial no es un concepto utilizado de manera explícita, como, probablemente, tampoco haya sido entendida plenamente su esencia por las autoridades en la materia. No obstante, algunos de sus rasgos sí aparecen de manera sectorializada, fragmentada, intermitente cuando se hace referencia al desarrollo regional. En el mismo sentido, las instituciones que tienen acciones gobierno territorial, también operan de manera sectorializada y, su suma no constituye un proyecto de Estado, como lo demandaría pensar en desarrollo económico territorial.

A grandes rasgos, los principales matices del enfoque territorial han transitado del equilibrio regional (con base principalmente en medidas desconcentradoras); a redistribución territorial (a partir de sistemas de ciudades), y desarrollo de capacidades (por medio de mesorregiones). En contraste, lo territorial local sí ha sido muy consistente: está focalizado hacia zonas urbanas, rurales marginales, aplicando medidas asistencialistas.

En cuanto el énfasis territorial en México, es importante considerar el discurso desde distintos niveles: el más general y sustentado históricamente y constitucionalmente, que refiere a tres principios altamente relacionados entre sí, el federalismo, el municipio libre y la descentralización. Es el más consistente en cuanto a la insistencia y presencia en todos los planes. Éstos, establecidos constitucionalmente, son cuestiones centrales en el discurso político, social y económico de los planes nacionales. Estos principios, tienen proximidad con el concepto de desarrollo económico territorial, ya que refiere al derecho individual y colectivo a la equidad, justicia, progreso material, del cual deriva la idea de endogeneidad. En este sentido, si se pretendiese implementar el DET en México no sería necesario cambios constitucionales radicales, la dificultad radica en su instrumentación.

Los otros énfasis de política territorial han tenido mayor variedad y se han estado sumando con el tiempo: ambiental, sustentable, desarrollo regional, desarrollo urbano, planeación estratégica, sin presentar un cambio cualitativo radical. Aquí, el estilo y peso político sectorial puede influir de mayor medida en la predilección hacia uno u otro énfasis. Sin llegar a alcanzar la trascendencia sobre las políticas sectoriales.

Los procedimientos para instrumentar lo territorial no han tenido cambios significativos. La responsabilidad como rector es atribución del Ejecutivo Federal, quien establece los procedimientos de participación ciudadana. Esta forma de ejercicio de poder es reproducida en los otros niveles de gobierno. Los mecanismos de coordinación siguen siendo similares: convenios únicos de desarrollo, comisiones de planeación, ramos presupuestables, delegaciones federales. Los programas asistenciales también han sido consistentes en lo básico, transitando de denominación de COPLAMAR, a PRONASOL, a PROGRESA y en la actualidad a OPORTUNIDADES. También el resultado alcanzado no ha cambiado significativamente, la pobreza extrema sigue creciendo (Ver Cuadro I.2).

**CUADRO I.2**  
**MÉXICO: ENFOQUES, ÉNFASIS Y PROCEDIMIENTOS TERRITORIALES EN EL DISCURSO DEL GOBIERNO FEDERAL. 1983-2006**

Criterio	1983-1988	1989-1994	1995-2000	2001-2006
Política económica	Cambio estructural	Modernización económica	Crecimiento económico sostenido y sustentable	Crecimiento económico con calidad y Buen gobierno
Enfoque Territorial	Equilibrio, igualdad regional. Asistencialismo focalizado.	Equilibrio, igualdad regional. Asistencialismo focalizado.	Redistribución regional. Asistencialismo focalizado.	Capacidades regionales. Asistencialismo focalizado.
Énfasis Territorial	Descentralización, Fortalecimiento del Federalismo, Municipio Libre.	Fortalecimiento del Federalismo. Descentralización. Municipio Libre. Desarrollo regional. Desarrollo urbano. Infraestructura económica y social. Incorpora Ambiental	Nuevo Federalismo. Municipio Libre. Descentralización. Desarrollo regional. Desarrollo urbano. Política integral de desarrollo social. Incorpora Sustentable	Coordinación interinstitucional. Planeación estratégica. Auténtico Federalismo. Municipio Libre. Descentralización. Desarrollo regional. Desarrollo urbano. Política integral de desarrollo social.
Procedimientos Territoriales	Estado rector y mecanismos de coordinación. CUD Estímulo y control regional. COPLAMAR	Estado rector y mecanismos de coordinación. COPLADE. CUD. Sistema Urbano Nacional. PRONASOL.	Estado rector y mecanismos de coordinación. COPLADE. CUD. Programa de 100 Ciudades. Microrregiones. Sistema Nacional de Fiscal. PROGRESA.	Comisiones intersecretariales. Mesorregiones. Programas regionales. OPORTUNIDADES.
Instituciones Territoriales	SEDUE (Ordenamiento territorial, Vivienda, Ecología)	SEDESOL (Asistencia social y Ordenamiento Territorial) SECOLOGÍA (Ambiente)	SEDESOL (Asistencia social y Ordenamiento Territorial) SEMARNAT (Ambiente)	SEDESOL (Asistencia social y Ordenamiento Territorial) SEMARNAT (Ambiente)
PYMES Enfoque	Fomento	No indica. Se infiere que supeditado a la competencia externa.	Fomento	Competitividad
Énfasis y procedimientos	Cooperación y organización: subcontratación, crédito, simplificación administrativa, sistemas de información, demanda pública	No indica. Se infiere que supeditado a la competencia externa.	Desregulación. Simplificación. Banca de desarrollo. Promoción para la exportación.	Banca de desarrollo. Seguridad jurídica. Incorporación a economía formal. Cadenas de valor. Innovación tecnológica. Mecanismos de coordinación.

Fuente: Elaboración propia con base en los planes nacionales de desarrollo, predominantemente.

Notas: CUD.- Convenios Únicos de Desarrollo (CUD). COPLADE.- Comités de Planeación para el Desarrollo (Municipal, Estatal y Regional). COPLAMAR.- Comisión para la Atención de Grupos Marginados (De corte asistencialista). Pronasol.- Programa Nacional de Solidaridad (De corte asistencialista). Progresa.- Programa de Educación, Salud y Alimentación. Oportunidades.- Programa de Desarrollo Humanos Oportunidades (De corte asistencialista).

Las Pequeñas y medianas empresas (PYMES), son un segmento significativo en la economía mexicana. De 1988 a 2003, presenta alrededor del 99% de los establecimientos y del 55% del personal ocupado (Ver Cuadros I.3 y I.4). En lo que respecta a la industria manufacturera, entre 1998 y 2003 la situación ha sido difícil, porque es el segmento que más ha perdido empleo, y ha obtenido menores retribuciones. Igualmente, la producción y productividad de estas empresas ha sido inferior al promedio nacional. El único indicador, probablemente significativo si supone innovación, en que mejoraron las PYMES es el relativo a la formación bruta de capital (Ver Cuadros I.5 y I.6). No obstante la importancia combinada con las dificultades que presenta, las políticas hacia el fomento productivo han sido parciales, incluso en el discurso, privilegiando medidas fiscales, de crédito y de simplificación administrativa. Es sobre todo en los planes de Miguel de la Madrid y de Vicente Fox, donde se incorporan otras serie de políticas a las ya señaladas, como sistemas de información, subcontratación, demanda pública, cadenas de valor, innovación tecnológica y mecanismos de coordinación. Sin embargo, con base en los datos duros, incluso en fechas recientes el panorama se ha deteriorado para este tipo de empresas que pudiese ser un puntal para la promoción del desarrollo económico territorial en México.

**CUADRO I.3**  
**MÉXICO: ESTABLECIMIENTOS Y PERSONAL OCUPADO SEGÚN RANGO DE TAMAÑO. 1988-2003<sup>a</sup>**  
(Cantidades absolutas)

Concepto / Año	Total	Micro <sup>b</sup>	Pequeña <sup>c</sup>	Mediana <sup>d</sup>	Grande <sup>e</sup>
Establecimientos censados					
1988	1 308 327	1 240 442	49 527	14 808	3 550
1993	2 187 427	2 095 384	68 244	18 835	4 963
1998	2 729 133	2 619 025	80 496	22 800	6 812
2003	2 915 708	2 770 843	107 080	28 180	9 505
Personal ocupado					
1988	6 681 484	2 753 241	949 393	1 220 224	1 658 626
1993	9 351 330	4 508 317	1 242 997	1 625 293	1 974 723
1998	12 046 601	5 547 683	1 483 203	1 985 228	3 030 487
2003	14 258 563	6 285 904	1 725 777	2 197 466	4 049 416

Fuente: Elaboración propia con base en los planes nacionales de desarrollo, predominantemente.

Notas: <sup>a</sup> Incluye los sectores manufacturero, comercial y de servicios. <sup>b</sup> 30 y menos personas ocupadas. <sup>c</sup> 31 a 100 personas ocupadas. <sup>d</sup> 101 a 500 personas ocupadas. <sup>e</sup> 501 y más personas ocupadas.

**CUADRO I.4**  
**MÉXICO: ESTABLECIMIENTOS Y PERSONAL OCUPADO SEGÚN RANGO DE TAMAÑO. 1988-2003<sup>a</sup>**  
(Porcentajes)

Concepto / Año	Total	Micro <sup>b</sup>	Pequeña <sup>c</sup>	Mediana <sup>d</sup>	Grande <sup>e</sup>
Establecimientos censados					
1988	100	94,8	3,8	1,1	0,3
1993	100	95,8	3,1	0,9	0,2
1998	100	96	2,9	0,8	0,2
2003	100	95	3,7	1	0,3
Personal ocupado					
1988	100	41,2	14,2	18,3	24,8
1993	100	48,2	13,3	17,4	21,1
1998	100	46,1	12,3	16,5	25,2
2003	100	44,1	12,1	15,4	28,4

Fuente: Elaboración propia con base en los planes nacionales de desarrollo, predominantemente.

Notas: <sup>a</sup> Incluye los sectores manufacturero, comercial y de servicios. <sup>b</sup> 30 y menos personas ocupadas. <sup>c</sup> 31 a 100 personas ocupadas. <sup>d</sup> 101 a 500 personas ocupadas. <sup>e</sup> 501 y más personas ocupadas.

**CUADRO I.5**  
**MÉXICO: ESTADÍSTICAS SELECCIONADAS DE ESTABLECIMIENTOS MANUFACTUREROS SEGÚN**  
**RANGO DE TAMAÑO. 1998 Y 2003<sup>a</sup>**

Concepto / Año	Total	Micro <sup>b</sup>	Pequeña <sup>c</sup>	Mediana <sup>d</sup>	Grande <sup>e</sup>
Personal ocupado					
1998	4 393 826	1 060 369	499 463	1 221 886	1 591 308
2003	4 198 579	1 032 062	438 807	1 104 901	1 622 809
Remuneraciones					
1998	195 237,7	15 590	19 969,1	60 996,3	98 682,3
2003	292 768,6	23 449,8	26 124,7	85 734,2	157 460
Formación bruta de capital					
1998	88 685,6	3 170,6	5 645,5	27 214,5	52 654,9
2003	68 684,2	4 905,3	4 687,1	21 148,5	37 943,3
Producción bruta total					
1998	1 804 698,7	143 175,4	168 882,4	543 005,8	949 635,1
2003	2 732 718,1	180 567,3	206 093,5	794 610,1	1 551 447,2
Valor agregado censal bruto					
1998	570 060,6	44 412,8	52 702	182 020	290 925,8
2003	927 987,3	65 505,9	62 917,9	285 211,1	514 352,4

Fuente: Elaboración propia con base en los planes nacionales de desarrollo, predominantemente.

Notas: <sup>a</sup> Las cifras monetarias son en millones de pesos mexicanos. <sup>b</sup> 30 y menos personas ocupadas. <sup>c</sup> 31 a 100 personas ocupadas. <sup>d</sup> 101 a 500 personas ocupadas. <sup>e</sup> 501 y más personas ocupadas.

**CUADRO I.6**  
**MÉXICO: ESTADÍSTICAS SELECCIONADAS DE ESTABLECIMIENTOS MANUFACTUREROS SEGÚN**  
**RANGO DE TAMAÑO. 2003/1998**

*(Variaciones relativas con respecto a 1998 como 100,0)<sup>a</sup>*

Concepto	Total	Micro <sup>b</sup>	Pequeña <sup>c</sup>	Mediana <sup>d</sup>	Grande <sup>e</sup>
Personal ocupado	95,6	97,3	87,9	90,4	102,0
Remuneraciones	150,0	150,4	130,8	140,6	159,6
Formación bruta de capital	77,4	154,7	83,0	77,7	72,1
Producción bruta total	151,4	126,1	122,0	146,3	163,4
Valor agregado censal bruto	162,8	147,5	119,4	156,7	176,8

Fuente: Elaboración propia con base en los planes nacionales de desarrollo, predominantemente.

Notas: <sup>1</sup> Las variaciones están calculadas con base en cantidades monetarias en pesos corrientes. <sup>2</sup> menos personas ocupadas. <sup>3</sup> 31 a 100 personas ocupadas. <sup>4</sup> 101 a 500 personas ocupadas. <sup>5</sup> 501 y más personas ocupadas.



## **II. Del discurso a la política pública: el “universo” de las políticas de DET**

---

Este capítulo tiene como objetivo conocer el universo de las políticas territoriales en México. Para lo cual, es necesario, en primera instancia, preguntarse si hay consistencia entre lo que plantea la teoría y la literatura sobre desarrollo económico territorial (DET) y el diseño específico de políticas territoriales en México. En segundo lugar, y de manera independiente de esta correspondencia o discrepancia, sobre cuál es el universo sectorial e institucional que el gobierno define como parte de sus políticas de DET (o regional, o local), así como qué aspectos o dimensiones estratégicas al DET quedan incluidos o excluidos; y, finalmente, ¿qué continuidad ha habido y cuáles han sido los grandes cambios en esta definición?, así como ¿cuáles son las principales razones de la continuidad o del cambio?

El tema de la consistencia entre algún concepto (como DET) que, en principio, tiene la pretensión de poder expresar los principales atributos de un objeto y sus relaciones con otros, con el propósito de tener un mejor conocimiento sobre la situación y capacidad de desarrollo; con respecto a otros, en ocasiones denominados de manera diferente (como desarrollo regional, urbano, local, entre otros), y que puede ser resultado de intereses políticos particulares e históricos, es en suma altamente complicado. Una situación en este sentido tiene que ver con la probable consistencia entre el concepto de DET con los planteamiento de política territorial en México.

## 2.1 La literatura sobre desarrollo económico territorial (DET) y las políticas territoriales en México

El planteamiento central al respecto es que el DET no es un concepto que de manera explícita aparezca en los discursos de las políticas territoriales mexicanas, sino que aproximaciones a él se encuentran bajo otras denominaciones como federalismo, descentralización, desarrollo local, desarrollo regional, desarrollo urbano; y estas acepciones sólo refieren a uno o alguno de los atributos que la literatura confiere al DET, por lo que, en principio, dichas políticas territoriales son fragmentos del DET. Incluso, la mayor afinidad entre el discurso sobre las políticas territoriales en México y la teoría sobre el DET se da principalmente a nivel de los objetivos y políticas generales; reduciéndose al nivel de las estrategias y acciones, pero, sobre todo; en lo que respecta a la capacidad de los distintos sectores público, privado y social para formular proyectos colectivos que los conjunten. A este nivel también la fragmentación es evidente.

Para desarrollar la argumentación que soporta la afirmación anterior. En primera instancia se hace referencia a diversos planteamientos sobre el tema territorial, privilegiando la propuesta sobre DET que realiza el ILPES. Posteriormente, se presentan una serie de planteamientos de estudiosos sobre política territorial que tienen como referente el caso mexicano. Finalmente, se incorporan algunas de las consideraciones vertidas por Oficina de Planeación Estratégica y Desarrollo Regional de la Presidencia de la República del gobierno de Fox, sobre política territorial.

### 2.1.1 Desarrollo económico territorial y otros conceptos próximos

En primer lugar es necesario resalta que el ILPES define al **desarrollo económico territorial** como la capacidad de una sociedad local para formularse propósitos colectivos de progreso material, equidad, justicia y sostenibilidad, y movilizar los recursos locales endógenos necesarios para su obtención. Relacionada con esta definición está la de *Políticas e Instituciones para el DET*, que se entiende como el conjunto de programas, proyectos públicos o privados, organizaciones y reglas del juego relacionadas con la promoción del desarrollo económico territorial, la promoción de empresas, la generación de empleo y la competitividad en un territorio determinado. Entre otros, los principales componentes del DET son el fomento productivo territorial (que se refiere a la promoción y desarrollo de empresas y, más precisamente, a la necesidad de contar con apoyos públicos tendientes a corregir una serie de fallas de mercado (imperfección de los mercados de capital, financiamiento y crédito, capacitación de recursos humanos e innovación tecnológica), que entran el funcionamiento eficiente y competitivo, particularmente, de las micro, pequeñas y medianas empresas localizadas en los territorios), La infraestructura económica básica y ordenamiento del territorio.

Otros destacados autores, como Francisco Albuquerque, tienen una gran proximidad a la idea anteriormente expuesta de DET, aunque la denomina como **desarrollo económico local (DEL)**. Para este autor, esta propuesta tiene implicaciones históricas y la ubica en el contexto actual. “Las exigencias del nuevo modelo de acumulación plantean una apuesta basada en el acceso a la información estratégica y al conocimiento, lo cual obliga a dar prioridad a la calidad de los recursos humanos y a sus condiciones de participación en los procesos productivos, circunstancia inimaginable en condiciones de precarización de las relaciones laborales”. Albuquerque (2001:676).

Para él, el éxito del desarrollo económico local y del general requiere, pues, de la participación de los actores (públicos y privados) en las iniciativas locales y en la formulación y ejecución de las líneas de actuación. Por ello, es necesario construir una institucionalidad (organizaciones, normas de conducta entre actores, políticas) apropiada para el desarrollo local, lo cual forma parte del denominado nivel ‘mesoeconómico’. Donde, este nivel mesoeconómico

concreta el ejercicio de concertación estratégica entre los actores territoriales, así como el pacto social entre ellos, orientado a establecer en el lugar entornos innovadores, los cuales pueden tener formas diferentes, según la problemática más aguda o urgente o conforme al perfil productivo y empresarial del territorio. En todo caso, las ‘mejores prácticas’ en el plano internacional incluyen, entre otras figuras, un conjunto de ‘agencias de desarrollo local o regional’, ‘centros de desarrollo e innovación empresarial’, etc”. Alburquerque (2001:677)

“En este sentido, la visión de largo plazo y la consideración de los diferentes niveles de las políticas de desarrollo (macro, micro, meso y meta) deben incorporarse en la gestión pública estratégica, la cual no es privilegio exclusivo del Estado central, sino que es competencia de las autoridades territoriales, así como del conjunto de los actores sociales locales. El abandono de las lógicas de la pasividad y del subsidio, a favor de una cultura local innovativa, es componente de este nuevo enfoque, al igual que el diseño institucional no burocrático, dotado de agilidad y eficiencia operativa”. Alburquerque (2001:682)

“En conclusión, entre los rasgos comunes del nuevo planteamiento del desarrollo territorial destacan:

1. Las actividades orientadas a la promoción del desarrollo endógeno y no sólo a la captación de inversiones foráneas.
2. La importancia de la dimensión territorial de la política tecnológica a fin de facilitar el fomento de las potencialidades de cada zona.
3. La atención prioritaria a las micro, pequeñas y medianas empresas, lo cual permite introducir criterios de rentabilidad social y generación de empleo e ingreso entre la mayoría de la población y no sólo guiarse por los estrechos criterios de la rentabilidad financiera inmediata.
4. El acceso de las micro, pequeñas y medianas empresas a los servicios de desarrollo empresarial en el ‘entorno’ territorial.
5. El establecimiento de redes institucionales y acuerdos de cooperación y complementariedad territorial en la construcción del entorno innovador territorial apropiado.
6. Considerar la sustentabilidad ambiental de las opciones productivas y valorar más los recursos ambientales como activos de desarrollo”. Alburquerque (2001:682)

Por su parte, Antonio Vázquez-Barquero, define al **desarrollo económico local** como “un proceso de crecimiento y cambio estructural que mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio conduce a la mejora del bienestar de la población de una localidad o una región. Cuando la comunidad local es capaz de liderar el proceso de cambio estructural, la forma de desarrollo se puede convenir en denominarla desarrollo local endógeno (Vázquez Barquero, 1988). Este concepto de desarrollo reúne un conjunto de rasgos y características, que le dan una configuración específica. Ante todo, hay que decir que el desarrollo local hace referencia a procesos de acumulación en ciudades, comarcas y regiones concretas. Se trata de procesos de desarrollo económico que se caracterizan por la organización sistémica de las unidades de producción, que favorece la competitividad de las empresas locales en los mercados nacionales e internacionales. La organización del sistema productivo local formando redes de empresas propicia la generación de economías de escala y la reducción de los costes de transacción y, por lo tanto, rendimientos y crecimiento económico”. Vázquez Barquero (2000:5)

“El concepto de **desarrollo económico endógeno** concede un papel predominante a las empresas, a las organizaciones, a las instituciones locales, a la propia sociedad civil, en los procesos de crecimiento y cambio estructural (Stöhr, 1981 y 1985). Es una aproximación ‘de abajo-

arriba' al desarrollo económico, que considera que los actores locales, públicos y privados, son los responsables de las acciones de inversión y del control de los procesos. Puede decirse que el desarrollo económico local es un proceso de crecimiento y cambio estructural de la economía de una ciudad, comarca o región, en el que se pueden identificar al menos, tres dimensiones (Coffey y Poles, 1985; Stöhr, 1985): una económica, caracterizada por un sistema de producción que permite a los empresarios locales usar, eficientemente, los factores productivos, generar economías de escala y aumentar la productividad a niveles que permiten mejorar la competitividad en los mercados; otra sociocultural, en que el sistema de relaciones económicas y sociales, las instituciones locales y los valores sirven de base para el proceso de desarrollo; y otra, política y administrativa, en que las iniciativas local crean un entorno local favorable a la producción e impulsan el desarrollo sostenible". Vázquez Barquero (2000:6)

Vázquez-Barquero hace una presentación sobre las diferencias y proximidades entre el modelo exógeno con el endógeno, que constituye "un modelo alternativo al propuesto por el paradigma del desarrollo exógeno, dominante durante los años cincuenta y sesenta, según el cual el crecimiento se apoyaría en los procesos de industrialización y la concentración de la actividad productiva, a través de grandes plantas, en un número reducido de grandes centros urbanos, a partir de los cuales los mecanismos de mercado lo difundirían, posteriormente, favoreciendo el desarrollo de las ciudades y regiones periféricas. El modelo de desarrollo local endógeno comparte con el paradigma de los años cincuenta y sesenta que el aumento de la productividad (y, por tanto, el crecimiento económico) se produce como consecuencia de la generación de economías externas, debidas a tres factores: las economías de escala en la producción, la introducción de innovaciones por parte de las empresas líderes y el flujo de la mano de obra excedentaria desde las actividades tradicionales a las más modernas (como la industria). No obstante se diferencia de él, al menos en cuatro aspectos: en que el desarrollo puede ser también difuso (y no concentrado en las grandes ciudades); en que los sistemas locales de empresas pueden liderar los procesos de crecimiento y cambio estructural al generar economías de escala y reducir los costes de transacción como las grandes empresas; en que las formas de organización social y el sistema de valores locales flexibilizan los mercados de trabajo y permiten a las empresas locales trabajar con bajos costes de producción y, en particular, con salarios relativamente bajos; y en que la sociedad civil ejerce un control creciente de los procesos de desarrollo de las localidades y las regiones". Vázquez Barquero (2000:6 y 7)

En el caso de Juan José Listerri, su referencia al **desarrollo económico local** es como el "generado por la concertación de actores públicos y privados orientada a favorecer la competitividad, la generación de ingreso y el empleo de un sistema productivo territorial de ámbito subnacional". Listerri, Juan José (2002: 3)

Listerri, Juan José (2002: 4 y 5) señala una serie de razones de una acción por la competitividad de los sistemas productivos locales, tales como: la redefinición de las ventajas comparativas derivadas de la globalización y que pasan a ser vitales para el desarrollo de cada entrono territorial subnacional; las consecuencias de los desequilibrios territoriales que implican un desperdicio del potencial de desarrollo endógeno; la sustitución de esquemas de transferencias de recursos procedentes de los gobiernos centrales (en realidad de las regiones más productivas o con mayor recaudación fiscal) por sistemas propios de financiamiento; un desarrollo equilibrado territorialmente de los mercados de los factores productivos es imprescindible para llevar a cabo la reforma microeconómica y también para lograr una mayor equidad territorial; y una mayor conciencia y responsabilidad de gobiernos y entidades subnacionales. "La diversidad de situaciones a contemplar como objeto de desarrollo económico local recomienda disponer de una tipología que simplifique unos grupos de escenarios relativamente similares. El sentido de presentar unos pocos tipos de entornos territoriales es, por una parte, ayudar a visualizar situaciones claramente diferenciadas y, por otra, definir un horizonte de casos en los que es posible diseñar

intervenciones”. Llisterri, Juan José (2002: 12 y 13). El autor distingue: jurisdicciones territoriales subnacionales, el medio municipal, las grandes áreas metropolitanas, las ciudades de tipo intermedio, las ciudades pequeñas y los entornos subnacionales marcados por una estructura económica y productiva. Asimismo, identifica como actores en los sistemas productivos locales a las empresas, redes de empresas clusters (como los principales), al sector privado organizado; los gobiernos nacional, estatal y municipal; las agencias de desarrollo económico local, y la sociedad civil y organizaciones ciudadanas. Llisterri, Juan José (2002: 5 a 8)

Llisterri, Juan José (2002: 8-12), Las actuaciones para el desarrollo económico local son: promoción de la interlocución público-privada para el desarrollo económico local, la planificación estratégica, la dinamización empresarial (formación de redes de empresas y encadenamientos productivos, centros de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas, innovación empresarial y el desarrollo tecnológico, creación de nuevas empresas, financiamiento de proyectos de inversión productiva, atracción de inversiones directas y retención de las existentes y desarrollo del sector de servicios avanzados a la producción), la mejora del entorno de los negocios, y el financiamiento de proyectos de infraestructura productiva para el desarrollo local. “Existen varios factores condicionantes del diseño de políticas de desarrollo local y regional en América Latina, entre los que cabe destacar: a) debilidad institucional, pública y privada, en los niveles subnacionales; falta de experiencia en la asignación de recursos a proyectos de desarrollo económico local; c) dificultad para evaluar el impacto de políticas y programas en el territorio”. Llisterri, Juan José (2002: 12)

Lloréns-Urrutia hace referencia al **desarrollo económico local articulado**, y remite a los criterios aplicados para experiencias previas, que según el autor, debía contar al menos los siguientes elementos: Formulación estratégica del proceso (visión); Desarrollo local orientado hacia la creación del empleo y el desarrollo de empresas; Concertación público-privada para la ejecución conjunta de acciones; Articulación del sistema productivo local; y un cierto grado de institucionalización del proceso. “Esto deja fuera otros casos de desarrollo económico local articulados, por ejemplo, en torno a *clusters* de empresas sectorialmente especializadas debido a que, si bien el territorio está obviamente presente, no es una variable que se haya tenido en cuenta en el planteamiento del proceso. Se han ignorado igualmente procesos de desarrollo económico local con un componente fundamentalmente social o asistencialista. Con más razón, también se dejan fuera programas o acciones de promoción de PYMES donde prevalecen las consideraciones sectoriales o empresariales, pero sin que exista una perspectiva territorial”. Lloréns-Urrutia (2002:3 y 4).

Las cuestiones relevantes, se centran sobre un decálogo de cuestiones o aspectos relevantes que se pueden agrupar en dos apartados referentes a: Proceso de formulación y despliegue de la experiencia, y contenido o materia de las acciones cubiertas por la experiencia:

1. ¿Cuál es la dimensión o ámbito de referencia territorial que le da sentido?
2. Más relevante que el tamaño, resulta relevante cómo se delimita el territorio.
3. ¿Quién debe o puede promover o impulsar una experiencia de este tipo? ¿Qué instancia debe ejercer el liderazgo del proceso, desde su lanzamiento hasta su ejecución o implementación?
4. ¿Cuál es la motivación o causa (el reto) a que responde la acción de desarrollo económico local?
5. ¿Cuál es el grado de formalización que requiere el proceso de formulación del plan estratégico local?
6. Aspectos de desarrollo institucional: utilizando los procesos e instituciones existentes o creando procesos e instituciones nuevos.

7. Articulación y formalización de la participación social en las distintas partes del proceso, desde la identificación de propiedades hasta la ejecución, control y seguimiento.
8. El objetivo último de los planes estratégicos.
9. Alcance: ¿qué tipo de actividades se incluyen para alcanzar el objetivo de promoción del desarrollo económico local?
10. Financiamiento tanto del proceso como de las acciones”. Lloréns-Urrutia (2002:4 a 10)

“Lo más sobresaliente de la experiencia de los casos fue: En primer lugar se debe destacar la importancia de definir (identificar) la vocación económica del territorio como base de las acciones estructurales de desarrollo local. [...] Asimismo es de mencionarse la importancia de desarrollar el capital social para la cooperación entre los diferentes actores locales y la sustentabilidad del proceso de desarrollo local. [...] Otro elemento que debe considerarse es el del gran valor del liderazgo para generar una dinámica social de movilización de recursos económico, [...] Es necesario promover una oferta de servicios productivos a la medida de las necesidades del tejido empresarial local. [...] La relevancia de los programas de capacitación de la población laboral y de los directivos empresariales es también de suma importancia”. Lloréns-Urrutia (2002:10 y 11)

“Como conclusiones que alertan sobre los riesgos existente en los casos estudiados destacan las siguientes:

- Es necesario fortalecer la organización municipal para orientarla al desarrollo económico local. Además de la falta de recursos, los problemas están en la propia debilidad de la organización municipal, donde se requiere capacitación técnica para administrar procesos estratégicos de desarrollo y un cambio en el modelo de gestión municipal, que debe orientarse a la búsqueda de resultados, prioridades y estrategias.
- Hay que propiciar instituciones mixtas como garantía frente a las tradicionales políticas que afectan negativamente a la estabilidad de las iniciativas de concertación.
- El desarrollo local no implica independencia de las políticas nacionales, en particular las de competitividad y de infraestructura de interés general”. Lloréns-Urrutia (2002:11)

Por su parte, Martínez Piva plantea que se “deben tener claros dos principios fundamentales: el primero es que el objetivo de un proceso de **desarrollo local** es la satisfacción de necesidades básicas que tienen las comunidades regionales. El desenvolvimiento de éstas se da en una economía de mercado muy abierta y competitiva, por lo que su crecimiento implica su integración y la transformación progresiva de su sistema productivo hasta hacerlo tan competitivo como lo requiere la tendencia actual. El segundo es que los propios interesados –la comunidad empresarial, los trabajadores, las familias– sean los que asuman sus problemas, promuevan sus soluciones y gestionen sus proyectos”. Martínez Piva (2001:691)

### 2.1.2 Algunos planteamientos territoriales sobre el caso mexicano

Desde el punto de vista teórico se requiere de una justificación discursiva y de una legitimación política para la aplicación de conceptos que tengan como pretensión el constituirse en políticas y acciones. En el caso mexicano, entre otros, dos son centrales: la descentralización y el fortalecimiento del municipio. Al respecto, el antecedente federal está profundamente relacionado con la “idea liberal, emancipadora y defensiva frente al poder, que por su naturaleza o lógica de ejercicio tiende a desbordarse y a cometer atropellos, tuvo tres grandes conclusiones teóricas, prácticas e institucionales: *i*) la afirmación de la ciudadanía, es decir, de las libertades y derechos políticos de los ciudadanos que integran el Estado y que son el origen primero y el sentido último de las leyes y autoridades públicas; *ii*) la afirmación de la independencia o soberanía del Estado nacional, es decir, la autodeterminación e independencia de todo el conjunto del Estado, integrado

por ciudadanos libres, y *iii*) la afirmación del federalismo, es decir, de la libertad y autonomía política no sólo de los individuos ciudadanos sino de las regiones o comunidades en las que se despliega directa y concretamente la vida social de los ciudadanos. Junto con el pacto o contrato social entre individuos libres, que da origen y forma al Estado, hay también un pacto comunitario, regional –un ‘pacto federal’– entre las comunidades de vida de los ciudadanos. Los dos pactos, articulados, estructuran el Estado a modo de república federal.

Con base en esto, resultan predominantes en México las referencias hacia el federalismo y, por tanto la descentralización. “El **federalismo**, entendido como una distribución descentralizada y autónoma del poder de decisión política y hacendaria, es entonces, principalmente, valorado como la organización de gobierno eficaz y equitativo, porque puede cortar a la medida sus respuestas, según la escala de las demandas, porque permite experimentar diversas estrategias de atención y solución a las mismas, y porque establece una relación más tangible entre el contribuyente y los beneficios públicos (Aguilar, 1996; 21). Esta posición tiene raíces históricas y sustentos legales, tal y como se trató en el primer capítulo. Para el mismo autor, desde “la perspectiva liberal, la autonomía individual y comunitaria es el valor político por excelencia. Por consiguiente, el Estado mejor, el ejemplar, es el que más espacios deja al ejercicio de la autodeterminación política de individuos y colectividades o, dicho de otro modo, el que más distribuye y difunde el poder político en la sociedad, el que introduce más límites y contrapesos efectivos para detener cualquier concentración del poder, al establecer institucionalmente otros centros de poder con ámbitos de intervención precisos. En este sentido, la república federal es la organización política más valiosa porque es una organización descentralizada, dispersa y multipolar del poder que evita el escalamiento de los asuntos públicos hacia esferas de decisión lejanas y con un rango de mando extenso, lo cual hace difícil su control y, sobre todo, inhibe la libre determinación de los ciudadanos en los asuntos públicos de su vida asociada y en el modo y alcance de su conducción. El federalismo ofrece asimismo mayores oportunidades de resguardo contra el poder, al no concentrar todo el poder político en un único lugar y, por tanto, convertirlo en omnipotente e irresistible. En suma, si se pone el hincapié en las libertades y los derechos políticos, en los controles del poder, la conclusión lógica e institucional es organizar federativamente la república”. (Aguilar, 1996; 15-16).

Otro punto de vista que refuerza el anterior, es que la democratización se construye desde los municipios. En este sentido, (Galdsdén, 2004; 48 y 52) señala que modernizar la administración pública es **descentralizar** y de manera simultánea, a través del federalismo, se debe fortalecer la unidad. Entendiendo que existen distintos roles que toca jugar al gobierno central y a los subnacionales.. Por su parte, Satín sostiene que la descentralización es la distribución de poderes, competencias y funciones entre un grupo de instancias gubernamentales que interactúan en la toma de decisiones en espacios autónomos. Señala que en México se ha vivido una descentralización de gran calado que incluye las reformas de Estado; la reestructuración de los gobiernos estatales y municipales. Estas reformas pretenden lograr un desarrollo armónico regional y local, que alivie la pobreza y los rezagos sociales. (Santín, 2004; 83 y 84)

Entonces, el tema regional y local y, sobre todo la relación entre ellos adquieren relevancia conceptual y práctica. Para Sobrino hay que tener presente que “la nueva economía regional redefine el concepto de **región** hacia una connotación más virtual y menos territorial... mientras que prevalece la dicotomía entre convergencia y divergencia interregional ante los cambios en el entorno económico internacional, las políticas de desconcentración territorial y las acciones de los gobiernos locales juegan un gran papel en la competencia por atracción de inversiones; de hecho, la actuación de los gobiernos locales para la promoción de desarrollo y la reconfiguración de espacios económicos se han conformado como grandes temas de estudio...”. (Sobrino, 2004; 165-166)

Por su parte, Cabrero señala que el **desarrollo local** debe contar con un motor endógeno e incluso duda en que la descentralización y la transferencia de recursos sea una palanca del desarrollo local. “Cuando por el contrario, la descentralización (enfoque abajo-arriba) se define como un mecanismo ‘facilitador y complementario’ a las iniciativas locales, la situación puede ser muy diferente. En este caso el gobierno central se convierte en un ‘buscador’ o ‘detector’ de proyectos endógenamente contruidos por las regiones y las localidades, con el fin de acudir con recursos adicionales y apoyos diversos para ‘construir conjuntamente’ un proyecto de desarrollo local. Se ayuda –por así decirlo– a arrancar el motor, dado que éste es localmente cargado de combustible” (Cabrero, 2004; 37).

Héctor Ferreira, a partir de su experiencia práctica y de investigación desde los inicios de la planeación territorial en México a principios de los setenta y su presencia en ambas a la fecha, asume una posición crítica y propositiva así como conceptual y pragmática sobre la temática. Plantea la necesidad de reconceptualizar la **planeación regional del desarrollo** en México, ya que en la actualidad “el caso mexicano se caracteriza por una ausencia de conceptos respecto al papel de la política regional. A fuerza de ser modificadas, reasignadas, reducidas y destruidas las funciones regionales en la Administración Pública Federal, lo que queda no garantiza la mínima presencia necesaria de lo regional en la formulación de políticas públicas. Por ello, se requiere de una reconceptualización a fondo, bajo el principio de reincorporar con la fuerza necesaria la aproximación regional en la formulación y gestión de políticas públicas. Una re-conceptualización del papel de la planeación regional del desarrollo en México es tanto más necesaria cuanto que las tendencias actualmente predominantes de modificación de la Administración Pública Federal, basadas en la extrapolación de conceptos de administración de empresas, no permiten albergar ninguna expectativa favorable con respecto al futuro de la planeación regional. La administración pública que parecen tener en mente los re-ingenieros del actual gobierno es una administración de instituciones, una administración sectorial”. Ferreira, Héctor (2005: 260)

Dicho autor, considera que la alternativa para la planeación regional del desarrollo es implementar una estrategia que se base en “los propios actores regionales gubernamentales y no gubernamentales. Los procesos regionales podrían ser conducidos y vertebrados a partir de la asociación horizontal voluntaria, de los gobiernos estatales. [...] Es necesario sostener y alentar la asociación voluntaria de los gobiernos estatales en torno a la formulación y ejecución de estrategias meso-regionales de desarrollo, bajo principios de acción comunes”. Ferreira, Héctor (2005: 260).

Esta nueva alternativa orientada hacia la acción debe estar sustentada en el convencimiento de los actores, ya que hace “necesario fortalecer el nivel de conocimiento y de conciencia, respecto a la planeación regional del desarrollo, entre los funcionarios de los gobiernos de los estados y entre posibles actores no gubernamentales. En este sentido, es necesario poner en práctica una pedagogía de lo regional [...] En esta perspectiva, se requiere de un núcleo de actores técnicos que impulsen, orienten y faciliten la acción regional conjunta con un sentido político y estratégico”. Ferreira, Héctor (2005: 261)

## **2.2 El discurso oficial de la política territorial en México**

### **2.2.1 El planteamiento de las políticas territoriales en la administración actual**

El gobierno de Vicente Fox, a cuatro días de asumir el poder, 4 de diciembre de 2000, y con base en facultades que le otorga la Constitución y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, emite el Acuerdo que crea la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República, con el propósito

de eficientar y coordinar la administración, y dar coherencia y sinergia a los proyectos estratégicos de las secretarías y dependencias, conformada por comisiones y oficinas.

Para efecto de este trabajo, se resaltan las tres comisiones de Orden y Respeto, para el Crecimiento con Calidad, y para el Desarrollo Social y Humano. Las cuales se pretendía que se encargasen articular y dar coherencia a las tres grandes áreas estratégicas de desarrollo que estructurarían el Plan Nacional de Desarrollo de 2001-2006. Asimismo, también se señala la Oficina de la Presidencia para la Planeación Estratégica y Desarrollo Regional (OPPEDR), que estaría dando la coherencia sectorial en el ámbito territorial. Sin embargo, las tres comisiones fueron fuertemente cuestionadas por las dependencias federales y desaparecieron en un plazo corto; y la OPPERD subsiste con escasa capacidad de convocatoria, y capacidad para coordinar acciones públicas, privadas y sociales.

Para lo cual implementó dos modalidades políticas e institucionales con las que pretendió dar una mayor coordinación desde la presidencia a la instrumentación del PND: La constitución de tres grandes comisiones intersecretariales, y de otras comisiones de menor grado u oficinas adscritas directamente a la presidencia de la república, con base en la atribución que le otorga el art. 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Ambas decisiones estratégicas tuvieron fuerte oposición al interior como al exterior de su gobierno y, mientras las primeras tres ya desaparecieron, de las alrededor de 20 de las otras, sólo quedan seis.

La creación de las comisiones de Desarrollo Social y Humano, de Crecimiento con Calidad y de Orden y Buen Gobierno, está plasmada en el propio PND y su objetivo consistía en la operación de las tres áreas de desarrollo que bajo la misma denominación están indicadas en el Plan. Suponía en la práctica que los comisionados estarían operando como “supersecretarios”, y esta percepción por parte de los secretarios de estado fue minando la presencia de los comisionados y de las propias dependencias, hasta quedar eliminados a principios de la administración.

Una situación también drástica sucedió con las otras oficinas adscritas a la presidencia que, aunque de menor rango, también pretendieron ser la instancia de coordinación de la presidencia con las secretarías y los gobiernos estatales. Incluso, el objetivo de las tres grandes comisiones ha sido asumido por la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental. Entre estas oficinas, para fines del presente trabajo interesa la Oficina de la Presidencia de Planeación Estratégica y Desarrollo Regional (OPPEDR), que fue la encargada de diseñar e instrumentar el Sistema Nacional de Planeación Participativa y las cinco mesorregiones.<sup>12</sup>

El gobierno de Fox, desde las primeras páginas del Plan Nacional de Desarrollo atribuye en el discurso un papel significativo al territorio, como ámbito donde se expresan las desigualdades sociales que, para ser resueltas demanda el establecimiento de un sistema de planeación, en torno al cual se establecerán mecanismos de colaboración administrativa y social.

“La importancia que la presente administración asigna a superar las desigualdades entre regiones ha llevado a establecer un sistema de planeación para el desarrollo regional y un nuevo marco de relaciones intergubernamentales en torno a este sistema. La planeación del desarrollo regional debe ser vista como un continuo de planeación y puesta en práctica de acciones, cuyo fundamento es el respeto de la libertad de cada región y entidad de controlar su propio destino en armonía con el resto del país; propiciar la interacción en sentido ascendente (desde los estados hacia la región y de ésta a la Federación) y en sentido descendente (de la Federación hacia la región). La sociedad civil organizada y el sector privado son actores fundamentales que deben incorporarse a este proceso de planeación del desarrollo regional”. PEF (2001: 10)

<sup>12</sup> Las situaciones que propiciaron la reestructuración e incluso la desaparición de algunas de las oficinas, es tratada en el capítulo III.

“Mediante el Sistema Nacional de Planeación Participativa se fortalecerán los vínculos de colaboración con los comités de planeación del desarrollo estatales y los comités de planeación municipales”. PEF (2001: 9)

“En el ámbito de la Administración Pública Federal se establecerán espacios de colaboración y concertación intersecretarial para el análisis, seguimiento y evaluación de los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales. Los avances, logros y retrasos de los programas constituirán el informe de evaluación del Plan Nacional de Desarrollo, que se preparará anualmente”. PEF (2001: 9)

Establece en dicho documento que el sistema de planeación para el desarrollo regional tendrá como unidades base a cinco mesorregiones, que están compuestas por varias entidades federativas que de manera práctica se integran para coordinar proyectos relevantes que tienen impactos que trascienden los límites de dos o más entidades. Asimismo, la definición de estas mesorregiones busca organizar el país para facilitar la planeación y la colaboración entre entidades y la Federación.

“Las mesorregiones son las unidades base del sistema de planeación para el desarrollo regional; se componen de varias entidades federativas que en forma práctica se integran para coordinar proyectos de gran envergadura con efectos que trascienden los límites de dos o más entidades federativas. La definición de estas mesorregiones busca organizar el país para facilitar la planeación y la colaboración entre entidades y la Federación. Para este propósito, se han definido las siguientes cinco mesorregiones: Sur-Sureste: Campeche, Yucatán, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Guerrero, Veracruz y Puebla; Centro-Occidente: Jalisco, Michoacán, Colima, Aguascalientes, Nayarit, Zacatecas, San Luis Potosí, Guanajuato y Querétaro; Centro: Distrito Federal, Querétaro, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Morelos, Estado de México; Noreste: Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila, Chihuahua y Durango, y Noroeste: Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa, Chihuahua y Durango. Un estado con intereses en dos regiones puede participar en ambas, lo cual permite una articulación entre mesorregiones”. PEF (2001: 10)

Dado que el Plan Nacional “da origen a los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales, que se constituyen en los mecanismos operativos para lograr el cumplimiento cabal de los objetivos y metas planteadas para el año 2006, y señalar los procesos, programas y proyectos a ser llevados a la práctica”, PEF (2001: 10 y 11). Es de suponerse que el conjunto de los programas derivados, como la propia forma de organización de la administración pública federal, incorporasen esta regionalización en sus acciones, salvo en casos muy particulares debidos a atributos particulares de algunos sectores, como pesca, zonas indígenas, áreas desérticas, etc.

José Antonio Madrigal, director general de Desarrollo Regional de la Oficina de Planeación Estratégica y Desarrollo Regional de la Presidencia de la República, y persona cercana al presidente Fox cuando éste era gobernador de Guanajuato, probablemente, es de las personas que mejor haya sintetizado la postura de desarrollo territorial con que inicio el actual periodo presidencial.

Madrigal señala que el “nuevo modelo de desarrollo regional” que se propone la administración de Fox, es resultado de la “alta prioridad que el presente gobierno asigna a superar las desigualdades entre regiones ha llevado a establecer un sistema de planeación para el desarrollo regional y un nuevo marco de relaciones intergubernamentales alrededor de este sistema”. Madrigal, Antonio (2002:17). Sin embargo, sus antecedentes se encuentran en propuestas concebidas e instrumentadas desde el sexenio de Zedillo (1994-2000), por medio del surgimiento espontáneo de dos iniciativas integrales de planeación regional y una de orientación económica: el movimiento de coordinación horizontal voluntaria entre las secretarías de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y

Alimentación (SAGARPA) y de Desarrollo Social (SEDESOL), la promoción de la SEMARNAP del ejercicio piloto de planeación regional participativa en la Región Occidente, y el programa de inversión pública en el Sur-Sureste formulado desde la SHCP. Ferreira, Héctor (2005:244-5).

Madrigal considera que “si bien el marco legal de la planeación vigente contempla acciones para impulsar la planeación nacional, estatal y municipal, éste no contempla un mecanismo de planeación que vincule a la federación con los estados y a los estados entre sí, lo cual trae como resultado que las competencias legales y las funciones de planeación se encuentren dispersas entre dependencias de manera sectorial, provocando la falta de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. En este contexto, la coordinación intergubernamental e intersecretarial es uno de los grandes retos de la planeación regional integral. En respuesta a este reto, el gobierno federal se propone construir un mecanismo que permita la vinculación de planes y proyectos regionales con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas federales emanados de éste. Este marco de planeación permite que los estados establezcan entre ellos las prioridades comunes para la región, y que conjunten los recursos para financiar los proyectos de impacto regional. La federación puede así enfrentar demandas coordinadas, de manera que sea también posible evaluar y priorizar de manera integral, optimizando recursos”. Madrigal, Antonio (2002:17 y 18)

“La esencia del nuevo enfoque consiste en que las entidades federativas conformadas en mesorregiones integrarán sus propuestas con la participación de representantes de las secretarías y dependencias de la administración pública federal con el objeto de elaborar los Planes Regionales de Desarrollo, en los cuales los estados son actores centrales y no espectadores del proceso”. Madrigal, Antonio (2002:18)

“El objetivo final de la construcción del nuevo proceso de planeación regional es institucionalizar un esquema de trabajo conjunto entre el gobierno federal y los gobiernos estatales organizados en mesorregiones –promoviendo la participación de los municipios, la sociedad civil y el sector privado– en el que se planteen y gestionen los programas y proyectos estratégicos para detonar un desarrollo integral, sostenible y sustentable en cada región”. Madrigal, Antonio (2002:20)

“El modelo de desarrollo regional sustentable debe ser un catalizador para que en cada región se: Impulse la vocación económica específica, desarrollando la infraestructura que para ello se requiera. Oriente la inversión pública y privada eficientemente a fin de detonar los proyectos estratégicos de desarrollo. Fortalezca el desarrollo humano de sus habitantes y aumenten las oportunidades de empleo, dando especial atención a los grupos más desprotegidos. Integren todos los componentes de la sociedad en un esfuerzo incluyente, plural y democrático”. Madrigal, Antonio (2002:20)

“Algunas de las ventajas potenciales de participar en este proceso, desde el punto de vista de los estados, son: Se hacen posibles proyectos de gran envergadura que cada Estado difícilmente podría gestionar e instrumentar de manera independiente. El espacio de colaboración que ofrece el nuevo modelo propicia en diálogo entre estados y genera condiciones idóneas para encontrar coincidencias e identificar sinergias. Se pueden explotar más fácilmente las economías de escala que caracterizan a los proyectos de gran envergadura. Se generan las condiciones para realizar planes de largo plazo. La unión de esfuerzos de un conjunto de entidades federativas crea las condiciones para encontrar mecanismos de financiamiento alternativos”. Madrigal, Antonio (2002:20).

“Los objetivos específicos del nuevo modelo son: a) Contribuir a consolidar el sistema nacional de planeación participativa, mediante la creación e institucionalización de un proceso continuo y permanente de planeación para el desarrollo en el que los estados sean actores centrales. b) Construir un nuevo esquema de relaciones intergubernamentales en donde los principales

fundamentos son: Desarrollar un proceso de planeación e implementación de acciones, cuyo objetivo es el desarrollo integral y sustentable de una región determinada. El respeto de la libertad de cada región y entidad de controlar su propio destino, en armonía con el resto del país. La planeación regional propicia la interacción en sentido ascendente (desde los estados hacia la región) y en sentido descendente (de la federación hacia la región). Más que un mecanismo para la asignación de recurso debe ser un esquema para el otorgamiento de prioridades partiendo de una visión integral y condensada de la región”. Madrigal, Antonio (2002:20)

### **2.2.2 Principales cambios en la definición del universo sectorial e institucional de las políticas de desarrollo económico territorial**

La planeación territorial en México tiene más de treinta años y desde entonces a la fecha ha evolucionado con avances y retrocesos pero no ha conseguido consolidarse para constituirse en una política de Estado que integre poderes, niveles de gobierno y actores sociales. En 1972 es cuando surge el “Proyecto Desarrollo Regional y Urbano en México” (PDRUM) en la Secretaría de la Presidencia, que formula una estrategia regional de desarrollo que establecía lineamientos de coordinación territorial de políticas sectorial y una propuesta de institucionalización de la política regional de desarrollo. En 1974, para la operación del PDRUM se creó en el seno de la Secretaría de la Presidencia la Dirección General de Desarrollo Regional. Asimismo, durante dicho sexenio se constituyeron en todos los estados de la República los entonces llamados Comités Promotores del Desarrollo (Coprodes), más adelante conocidos como Coplades y se inició la formulación sistemática de planes estatales de desarrollo, Héctor Ferreira (2005:26-7).

Desde los setenta y principios de los ochenta se construyó un sistema de programación y administración encargada de controlar y coordinar la inversión pública en los estados. Este sistema funciona en coordinación con los estados para definir las prioridades de inversión y establecer los convenios Federación-estados anuales, relativos a la aportación de recursos. “Todo esto se institucionalizó mediante la Ley de Planeación de 1983, [la cual fue modificada en junio de 2003]. Por otra parte, durante ese mismo periodo se crea una nutrida red de comisiones nacionales para coordinar el impulso al desarrollo de zonas específicas, llámense marginadas, áridas, fronteriza, de alto potencial productivo, etcétera”. (Tamayo y Hernández, 2004; 20)

Sin embargo, la concepción integral plasmada en el PDRUM “no logró instrumentarse como tal durante la administración del Presidente López Portillo, sino que se fraccionó en tres parte que operaron con escasa coordinación entre sí: una política territorial conducida por la SAHOP, un instrumento bilateral de coordinación del gasto público con los gobiernos estatales (los convenios únicos de coordinación) manejados desde la SPP y varios programas especiales diseñados y operados desde coordinaciones dependientes de la Presidencia de la República (puertos industriales, SAM, COPLAMAR). Estos programas especiales perdieron viabilidad a raíz de la crisis de los ochenta y fueron desmantelados. Durante los primeros años de la administración de MMH, desde la SPP se impulsó un regreso a la concepción integral de la política regional y a su instrumentación, a través de la formulación de programas regionales en distintos niveles territoriales. Sin embargo, al profundizarse la crisis en 1985, se inició un proceso de desmantelamiento de las instituciones y estructuras administrativas ligadas a la planeación regional, que se convirtió en destrucción masiva durante la administración de Salinas”. Ferreira, Héctor (2005: 244).

Lo mismo sucedió con la implementación de acciones para desconcentrar actividades económicas de tres zonas metropolitanas y así poder dar origen a las ciudades medias. “Se instrumentaron programas de incentivos fiscales y financieros regionalmente diferenciados, así como programas para construir parques industriales y grandes proyectos en torno al desarrollo de

las industrias siderúrgica y petroquímica, entonces monopolios del Estado. Con la crisis económica de los ochenta y la consecuente contracción del gasto público, exigida por el programa de estabilización y ajuste macroeconómico, la estrategia y los programas de desconcentración territorial de la actividad económica fueron desterrados por completo de la agenda gubernamental”. (Tamayo y Hernández, 2004; 20). Durante el periodo de Carlos Salinas (1988-1994) sus acciones “al contrario de avanzar en el fortalecimiento de las esferas subnacionales, se optó por establecer mecanismos de transferencia directa entre la oficina del presidente y las comunidades, haciendo de gobiernos estatales y municipales simples espectadores del proceso. Los grandes y pequeños proyectos de desarrollo regional de dicho sexenio fueron teledirigidos una vez más desde el centro federal”. (Cabrero, 2004; 34).

Durante el gobierno de Zedillo (1994-2000) resurge la planeación regional e incluso consigue trascender hasta la primera mitad del gobierno de Fox (2000-2006). Este resurgimiento, más que derivado de una política gubernamental explícitamente diseñada y dirigida es producto de un estilo de gobierno y ambiente menos autoritario y más permisivo que el de Salinas, que propició el surgimiento espontáneo de iniciativas fragmentadas que confluyeron en formas de planeación regional y económica más integrales.<sup>13</sup>

Las dos iniciativas integrales de planeación regional fueron, por una parte, la articulación gradual de los programas regionales establecidos previamente en distintas dependencias federales, como un instrumento de las respectivas políticas sectoriales, por iniciativa de sus responsables. “Este movimiento de coordinación horizontal voluntaria se dio inicialmente entre SEMARNAP, SAGARPA y SEDESOL y se amplió gradualmente hasta incorporar a ocho dependencias federales a fines de sexenio. Ferreira, Héctor (2005: 245). Por otra parte, el ejercicio piloto de planeación regional participativa en la región Occidente, desarrollado en el marco de su programa de descentralización de la gestión de la SEMARNAP, que fue la dependencia promotora y consiguió involucrar a funcionarios de nueve gobiernos estatales, organizados en cuatro grupos regionales, al cual está asociado el enfoque de planeación integral del desarrollo regional sustentable, Ferreira, Héctor (2005: 245).

La iniciativa de orientación económico-regional surge en la Unidad de Evaluación de Inversiones, bajo el liderazgo del Subsecretario de Egresos, Santiago Levy, y adscrita a la SHCP, y consistió en “un magno programa de inversión pública en el Sur-Sureste, con un enfoque económico que buscaba diferenciarse del enfoque de política social propio de los programas microrregionales de SEDESOL y otras dependencias federales”. Ferreira, Héctor (2005: 245)

“Estas tres líneas de evolución espontánea de la planeación regional en el gobierno de Zedillo trascendieron, cada una a su manera, hacia el gobierno de Fox. Los programas microrregionales siguen presentes en las distintas dependencias aunque su coordinación parece haberse debilitado. La experiencia de Occidente derivó en el modelo de planeación regional diseñado por la Oficina de la Presidencia para la Planeación Estratégica y el Desarrollo Regional (OPEDR), recientemente desaparecida. El planteamiento de Levy y su equipo, reformulado en la forma de un ensayo, fue uno de los insumos principales de la iniciativa del Plan Puebla-Panamá”.<sup>14</sup> Ferreira, Héctor (2005: 245)

A partir de la segunda mitad del gobierno de Fox se da una involución del proceso de planeación del desarrollo regional, con la desaparición o debilitamiento de las instancias creadas y

<sup>13</sup> “El gobierno de Zedillo no favoreció particularmente la planeación regional, pero un estilo diferente de conducción de la Presidencia, menos imperativo, estableció un ambiente permisivo que, aunado a una presencia más fuerte de las políticas de fortalecimiento del federalismo y descentralización, propiciaron el surgimiento espontáneo de dos iniciativas integrales de planeación regional y una orientación económica”. Ferreira, Héctor (2005: 244)

<sup>14</sup> Véase Dávila, Kessel y Levy, “*El sur también existe. Un ensayo sobre el desarrollo regional de México*, 2004.

las consiguientes dificultades técnicas y políticas para otorgar un diseño, operacionalización y seguimiento a los proyectos de corte regional,<sup>15</sup> o mesoregional siguiendo la terminología sexenal. Esta situación, fue propiciada por los conflictos de poder al interior del equipo presidencial, Ferreira, Héctor (2005:253-8), como por la creciente fuerza de los otros poderes (sobre todo el legislativo), de los otros niveles de gobierno (principalmente estatal, y de partidos de oposición).

Si comparamos los programas federales de los gobiernos de Zedillo con los de Fox (Ver Cuadros II.1 y II.2), se puede constatar que no hay cambios significativos en materia de políticas territoriales, desde dos perspectivas.

En el caso de la primera, las políticas territoriales continúan siendo débiles en su conjunto. Lo cual es constatable porque predominan las acciones que tienen como ámbito territorial al conjunto del país, es decir, no es especificado algún ámbito territorial particular, lo cual es indicativo del mayor peso otorgado a las acciones sectoriales como a la probable desarticulación entre ellas, por lo menos en lo que respecta a su probable articulación en el territorio, desde el diseño de las políticas como en la evaluación de las mismas.

En lo que respecta a las segundas, las que sí tienen explícito el ámbito territorial donde se instrumentan, continúan prevalenciando en los sustantivo dos grupos de políticas territorial, las de corte social con programas similares, como es el caso de “Microrregiones”, orientado hacia las poblaciones de muy bajos ingresos y que tienen gran importancia por el elevado volumen de población que representan. Asimismo, las políticas de ordenamiento territorial, donde no hay cambios radicales entre los programas metropolitanos y de cien ciudades del periodo de Zedillo, con los de Hábitat de Fox.

---

<sup>15</sup> Sin embargo, es importante reconocer como uno de los avances durante el periodo la regionalización del presupuesto federal por parte de la SHCP, lo cual no significa necesariamente que los recursos otorgados tengan un sustento regional que rebase o enriquezca las prioridades sectoriales, como podrá verse en el apartado 4.2.

CUADRO II.1

MÉXICO: PROGRAMAS FEDERALES DE APOYO AL DESARROLLO TERRITORIAL DURANTE EL SEXENIO DE ZEDILLO 1995-2000

Componentes DET	Secretaría	Programa o Fondo	Inicio <sup>al</sup>	Ámbito de acción	Beneficiarios	Tipo de acciones
Asociatividad	NAFIN	Programa Institucional de Desarrollo de Proveedores	1996	Nacional	Micro, pequeñas y medianas con grandes empresas	Fortalecimiento de una Red de Proveeduría eficiente y competitiva
Asociatividad	SECOFI	<b>SSI</b> Sistema para la Subcontratación Industrial	1997	Nacional	Empresas	Vinculación entre las grandes empresas demandantes de productos, piezas y ensamblados de procesos industriales con los potenciales oferentes
Asociatividad	Gobierno Federal, Entidades Federativas y Empresas	<b>Guías Empresariales</b>	1998	Nacional	Empresas	Establecimiento de negocios o mejoramiento de desempeño empresarial a través de 121 guías de 100 giros de los sectores de alimentos, químico, minero, plástico, metalmeccánico, construcción, textil, calzado, etc.
Atracción de Inversiones	SECOFI	<b>SIMPPI Sistema Mexicano de Promoción de Parques Industriales</b>	1997	Nacional	Microrregiones	Promoción de inversión e impulso del desarrollo industrial regional
Capacitación y Empleo	SECOFI	<b>SAC Sistema de Administración de Capacitación</b>	1998	Nacional	Empresas	Informa de la oferta de capacitación para empresarios
Capacitación y Empleo	SRA	Programa Nacional de Jornaleros Agrícolas	1995	Nacional: Baja California, Baja California Sur, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora y Veracruz	En 2000, 3.4 millones de jornaleros agrícolas, 30 por ciento migrantes.	Vivienda, saneamiento ambiental, educación, cultura, recreación, empleo, capacitación y productividad
Capacitación y Empleo	SRA-SAGAR	Programa de Capacitación y Extensión	1996	Regional	Zonas Marginadas	De 1996 a 2000, se impartieron 15 mil cursos técnicos y productores
Competencias más "tradicionales"	SAGAR	Programa Impulso a la Producción del Café	1996	Microrregiones	Campeños cafetaleros	Apoyos integrales: renovación y mejoramiento de cafetales, equipos y paquetes de herramienta.
Competencias más "tradicionales"	Gobiernos estatales	<b>PDIL</b> Programa para el Desarrollo de la Industria Local	1996	Estatal	Pequeñas y medianas industrias de manufacturas tradicionales	Creación de sistemas estatales de promoción industrial y apoyos tecnológicos
Competencias más "tradicionales"	SEMARNAP, Entidades Federativas y Municipios	<b>PRODERS</b> Programas de Desarrollo Regional Sustentable	1999 (?)	Regional	30 regiones de 18 estados, que incluyeron 312 municipios con 6 millones de personas.	Se aplicó un modelo de planeación integral para el desarrollo de las 30 regiones.

(continúa)

CUADRO II.1 (continuación)

Componentes DET	Secretaría	Programa o Fondo	Inicio <sup>a/</sup>	Ámbito de acción	Beneficiarios	Tipo de acciones
Competencias más "tradicionales"	SEMARNAP, Entidades Federativas y Municipios	Programa Nacional de Atención a Regiones Prioritarias	1999 (?)	Nacional	Municipios y organizaciones participantes	Coordinación interinstitucional descentralizada para planear y promover de desarrollo económico y social regional
Competencias más "tradicionales"	INI, SEDESOL	Fondos Regionales para el desarrollo de los Pueblos Indígenas	1995	Microregiones en pueblos indígenas	Pueblos indígenas. 2,004 organizaciones apoyadas. De 1995 a 1999, se apoyaron 12,283 proyectos productivos	Apoyo a ejecución de proyectos productivos.
Competencias más "tradicionales"	INI, SEDESOL	Fondos Regionales en el Estado de Chiapas	2000 (?)	Estatad para pueblos indígenas	841 proyectos productivos financiaron que benefició a 140,636 productores ch'ol, tojolabal, tzotzil, tzeltal, cakchikel, mame, mocho y zoque, con una cobertura en 73 municipios de los 111 que tiene el estado	Apoyo a Proyectos Productivos de 73 municipios chiapanecos.
Competencias más "tradicionales"	INI, SEDESOL	<b>FIDA-PUEBLA</b> Proyecto de Desarrollo de las Comunidades Indígenas del Estado de Puebla	1999 (?)	Estatad	Campesinos indígenas	Proyectos productivos, asistencia técnica, capacitación
Competencias más "tradicionales"	INI, SEDESOL	<b>INI-FIDA-PENÍNSULA</b> Proyecto de Desarrollo de las Comunidades Indígenas Mayas de la Península de Yucatán	1998	Estatad	En 2000 apoya 11 agrupaciones, con una inversión de 13.8 millones de pesos	Albergues escolares, transferencia tecnológica, proyectos productivos y comerciales, asistencia y capacitación técnicas
Competencias más "tradicionales"	SRA-SAGAR	<b>FONAES</b> Fondo Nacional de Apoyo a Empresas Sociales	1999 (?)	Microregiones	4, 402 empresas sociales, generando 186 mil empleos permanentes a través de 11, 439 proyectos del Programa Primer Paso Productivo	Impulso a empresa sociales pecuarias y comerciales
Competencias más "tradicionales"	SRA-SAGAR	<b>PADER</b> Programa de Apoyo al Desarrollo Rural	1996	Microrregiones	Productores transicionales con potencial y viabilidad económica	De 1996 a 1999, se fortaleció la actividad agropecuaria con 1,196 invernaderos, 153,390 huertos, 3,349 microempresas, 307,409 aspersoras manuales, 17,289 motobombas, 8,441 desgranadoras, 178 mil cabezas de caprinos, 62,523 cabezas de bovinos y 827,140 paquetes de aves
Concertación Público Privada	Gobierno Federal, Entidades Federativas y Empresas	<i>Empresa Integradora</i>	1995	Nacional	Empresas	Reducción de costos al realizar actividades conjuntas en compra de insumos, maquinaria, producción, tecnología, calidad y capacitación

(continúa)

CUADRO II.1 (continuación)

Componentes DET	Secretaría	Programa o Fondo	Inicio <sup>a/</sup>	Ámbito de acción	Beneficiarios	Tipo de acciones
Desarrollo de Cadenas Productivas	SECOFI, SHCP, SAGAR, SEP, STPS, SEMARNAT, SEDESOL, SECODAM, CONACYT, NAFIN, BANCOMEX	CIPI Comisión Intersecretarial de Política Industrial	1º julio 1998	Nacional	Recursos públicos orientados al fomento empresarial	CIPI es la instancia interinstitucional de consulta, colaboración y evaluación para fomentar la actividad empresarial
Desarrollo de Cadenas Productivas	Gobierno Federal, gobiernos estatales y organizaciones empresariales	Programa de Promoción de Agrupamientos Industriales	1997	Nacional	Empresas	Fortalecimiento productivo regional, realización conjunta de proyectos productivos, capacitación e infraestructura.
Educación y Salud	SEP	Proyecto de Atención Educativa a la Población Jornalera Agrícola Migrante	1999	Nacional	Escolares, hijos de jornaleros migrantes	Programas de estudio y material de apoyo para maestros y alumnos
Educación y Salud	SEP	Modalidad Educativa para la Población Infantil Migrante del Consejo Nacional de Fomento Educativo CONAFE	1997	Nacional	En 2000, se atendió a 29,235 alumnos de preescolar y primaria en 1,657 campamentos.	Educación a escolares en Campamentos de jornaleros migrantes
Educación y Salud	SEP	Campamentos de Educación y Recreación	1996	Nacional	Educación a los migrantes agrícolas mayores de 15 años.	Educación y cultura
Educación y Salud	SSA, IMSS	Iniciativa de Protección Integral a la Seguridad Social	1º julio 1997	Nacional	En 2000, la cifra de afiliados ascendió a 809,604 familias	Seguro social
Financiamiento	SEDESOL	FOMMUR Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales	1999	Microregiones rurales para mujeres	Financia los proyectos rurales de mujeres	Financiamiento rural
Fomento Productivo	SAGAR-CNA	Programa apoyo al Desarrollo rural	1996	Nacional	Productores de menor desarrollo productivo	Inversión a 3 mil microempresas
Fomento Productivo	SAGAR-CNA	Kilo por kilo	1996	Nacional	Productores agrícolas	Impulso a la tecnificación y capitalización de las unidades productivas
Fomento Productivo	SEMARNAP	Programa Nacional de Acuicultura Rural	1995	Nacional	50 mil familias de 2,300 comunidades	Producción de 5,800 toneladas
Fomento Productivo	SECOFI	Programa de Política Industrial y Comercio Exterior	1996	Nacional	Sector manufacturero. De 1995 a 1999, se tuvo un crecimiento acumulado de 29.4 en términos reales	Se exportó en 1999 el 89.5 de la producción manufacturera, se recuperó el mercado interno y aumentó el empleo
Fomento Productivo	SECOFI	Programa de Sectores Productivos	1999 (?)	Nacional	Organismos Empresariales	Consulta de aranceles, prácticas desleales de comercio, promoción externa, comercialización, normalización, calidad y fomento industrial, entre otros

(continúa)

CUADRO II.1 (continuación)

Componentes DET	Secretaría	Programa o Fondo	Inicio <sup>a/</sup>	Ámbito de acción	Beneficiarios	Tipo de acciones
Fomento Productivo	Gobierno Federal, Entidades Federativas y Empresas	<b>Sistema de Evaluación de Indicadores de Competitividad a través del Sistema de Autodignóstico Temático</b>	1998	Sectorial	Empresas en general	Diagnósticos autoaplicables para que las empresas conozcan su posición competitiva y mejores sus prácticas
Fomento Productivo	SECOFI	<b>Centro de Asesoría Empresarial SECOFI, primer contacto</b>	1998	Nacional	Empresas	Asesoría y Orientación para apertura de empresas
Fomento Productivo	SECOFI	<b>SIEM Sistema de Información Empresarial Mexicano</b>	1997	Nacional	Empresas	Promoción nacional de negocios que permite conocer la oferta de productos y la demanda de insumos empresariales
Fomento Productivo	Gobierno Federal, Empresas e Instituciones Educativas	<b>Sistema de Información de Instituciones de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Industrias</b>	1999	Nacional	Empresas	Información de los programas de apoyo gubernamental a empresas y los de vinculación entre empresas
Fomento Productivo	Gobierno Federal	<b>Sistema de Tendencias del Mercado</b>	Julio de 1998	Nacional	Empresas	Pone a disposición de los empresarios información demográfica y económica
Fomento Productivo	SECOFI	<b>Sistema de Tecnologías de la Producción</b>	Sept. de 1998	Nacional	Empresas	Proporciona información de maquinaria, equipo, procesos, proveedores y otras.
Fomento Productivo	SECOFI	<b>Sistema de Simulación de Negocios</b>	Mayo 2000	Nacional	Empresas	Fomentar una cultura, empresarial, reforzando la actividad gerencial y la toma de decisiones.
Infraestructura Económica Básica	SHCP-Ramo 33	<b>FAIS</b> , Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. <b>FISM</b> Fondo para la Estructura Social Municipal <b>FISE</b> Fondo para la Infraestructura Social Estatal,	1998	Municipal	Poblaciones locales	En 2000, 14,972.6 millones de pesos, para agua potable, alcantarillado y saneamiento se asignaron 756.1 millones de pesos dentro del presupuesto de CONAGUA
Infraestructura Económica Básica	SEMARNAP FONDEN	Programa de Infraestructura Pesquera	1995	Microrregiones	Pescadores de zonas laguneras	Acciones y recursos para la restitución de las condiciones ambientales de los sistemas laguneros costeros
Infraestructura Económica Básica	SEMARNAP	Programa de Modernización de la Flota Pesquera	1996	Embarcaciones	Embarcaciones de Productores	Modernización de 1,013 embarcaciones, 947 rehabilitadas y 66 sustituidas
Investigación y Desarrollo Tecnológico	SHCP	<b>FAETA</b> , Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos	1999 (?)	Nacional	Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica, CONALEP, e Instituto Nacional para Educación de los Adultos, INEA	Educación Técnica y Educación para Adultos

(continúa)

CUADRO II.1 (continuación)

Componentes DET	Secretaría	Programa o Fondo	Inicio <sup>a/</sup>	Ámbito de acción	Beneficiarios	Tipo de acciones
Mejoramiento de la Competitividad	Gobierno Federal, Entidades Federativas y Empresas	CRECE Red Nacional de Centros Regionales para la Competitividad Empresarial	1996	Estatal	Micro, pequeñas y medianas empresas	Modernización tecnológica, incremento a la productividad y mejoramiento competitivo
Mejoramiento de la Competitividad	Entidades Estatales, Organismos Empresariales y Grandes Empresas	COMPITE	1995	Nacional	Empresas Participantes (2,110 talleres)	Talleres teórico prácticos para optimizar productividad y aprovechamiento de capital y recursos humanos.
Ordenamiento Territorio y uso suelo	PRONASOL	Programa Nacional de Desarrollo Urbano y la Alianza para la Vivienda	1995-2000	Nacional		150 mil hectáreas para desarrollo urbano de las 116 localidades del programa 100 ciudades, las cuatro zonas metropolitanas y 85 centros urbanos de prioridad estatal
Ordenamiento Territorio y uso suelo	SRA, Procuraduría Agraria, Registro Agrario Nacional e INEGI	PROCEDE, Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos	Reformas constitucionales al art. 27 y la expedición de la Ley Reglamentaria, ambas de 1992	Nacional	Ejidatarios, comuneros, propietarios privados, nacionales y colonos	Regularización de 44.2 millones de hectáreas de casi 16.6 mil ejidos y comunidades. Entrega gratuita de 4.9 millones de certificados y 2.2 millones de títulos de solares urbanos.
Ordenamiento Territorio y uso suelo	COMETAH Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos, GDF, Edo. De México y SEDESOL	Programa de Ordenamiento de la Zona Metropolitana	S/f	Zona metropolitana del Valle de México ZMVM	Habitantes de la ZMVM	Se formuló, aprobó y dio vigencia jurídica al ordenamiento metropolitano. Se formularon y aplicaron los programas de las franjas Huisquilucan-Cuajimalpa, Tláhuac-Chalco y Tlanepantla y Azcapotzalco
Ordenamiento Territorio y uso suelo	Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos de Guadalajara	Programa de Ordenamiento de la Zona Metropolitana	S/F	Zona metropolitana de Guadalajara	Habitantes de la Guadalajara	Se formuló, aprobó y dio vigencia jurídica al ordenamiento metropolitano
Ordenamiento Territorio y uso suelo	Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos de Monterrey	Programa de Ordenamiento de la Zona Metropolitana	S/F	Zona metropolitana de Monterrey	Habitantes de la Monterrey	Se formuló, aprobó y dio vigencia jurídica al ordenamiento metropolitano
Ordenamiento Territorio y uso suelo	Comisión para el Ordenamiento de la Zona Conurbada Puebla.Tlaxcala	Programa de Ordenamiento de la Zona Conurbada Puebla.Tlaxcala	S/f	Zona Conurbada Puebla.Tlaxcala	Habitantes de la Zona Conurbada Puebla.Tlaxcala	Se formuló y aplicó el programa de ordenamiento en esta región.
Ordenamiento Territorio y uso suelo	Gobiernos Federal, Estatal y Municipales	Programa 100 Ciudades	1995	116 Centros Urbanos	Habitantes de los 116 Centros Urbanos	De acuerdo a la ubicación, tamaño y dinámica demográfica, importancia regional y potencial para recibir inversiones y retener a la población se realizaron inversiones para realizar 1,673 obras de vialidad, transporte, medio ambiente, reactivación económica y social de los centros de las ciudades y equipamiento urbano.

(continúa)

CUADRO II.1 (continuación)

Componentes DET	Secretaría	Programa o Fondo	Inicio <sup>a/</sup>	Ámbito de acción	Beneficiarios	Tipo de acciones
Política de Turismo	SECTUR	Programa Integral de Promoción Turística	1999 (?)	Nacional e Internacional	Sector Turístico	Campañas de publicidad, relaciones públicas y mercadeo directo
Política de Turismo	SECTUR, FONATU, BID, Gobiernos locales e Iniciativa Privada	Programa Mundo Maya	1998	Regional: Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán	Los estados involucrados	Inversión en infraestructura básica y turística
Política de Turismo	SECTUR, FONATUR,	Barrancas del Cobre	1996	Regional	Regiones de la alta montaña, minera y tropical, ruta del ferrocarril y territorios étnicos	Electrificación, carreteras y obras de urbanización
Política de Turismo	SECTUR, FONATUR,	Proyecto Escala Náutica	1999 (?)	Regional	Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa	Desarrollo náutico turístico, construcción de nuevos puertos, radiocomunicaciones
Promoción Exportaciones	BANCOMEXT	<b>SNAO</b> Sistema Nacional de Orientación al Exportador	1995	Nacional	Empresas	Orientación e información integral en materia de servicios de comercio exterior que proporcionan todas las dependencias públicas y privadas
Promoción Exportaciones	BANCOMEXT	<b>COMPEX</b> Comisión Mixta para la Promoción de las exportaciones	1995	Nacional	Empresas	Simplificación de trámites administrativos y reducción de obstáculos técnicos para los exportadores
Promoción Exportaciones	BANCOMEXT	Programa Nacional de Eventos Internacionales	1995	Nacional	Empresas exportadoras	Ferias, Exposiciones, Misiones de exportadores y compradores, muestras de productos mexicanos y foros de exhibición permanente
Promoción Exportaciones	BANCOMEXT	Programa Plurianual de Encuentros Empresariales México-Unión Europea 1995-1998	1995	Nacional	Empresas	Participaron 253 empresas nacionales en 19 ferias por Europa contando con la asistencia de 1,659 empresarios europeos
Promoción Exportaciones	BANCOMEXT	Premio Nacional de Exportación	1996 (?)	Nacional	Empresas	Reconocimiento a empresas e instituciones que destacan en la exportación de sus productos.
Sistema de Información Productiva	SAGAR	Sistema de Información Agropecuaria	S/F	Nacional	Productores agropecuarios	Red Agropecuaria para la integración y transferencia de información y consulta estadística
Sistema de Información Productiva	SAGAR ASERCA	PROCAMPO (1995) Programa de Cobertura de Precios de Productos Agrícolas	1996	Nacional	Productores de maíz, trigo, sorgo, soya, algodón, cártamo y arroz	Proporcionar información a productores acerca de la fluctuación de precios internacionales
Sistema de Información Productiva	SECOFI	<b>SIEM</b> Sistema de Información Empresarial Mexicano	1997	Nacional	Sector Privado	Proporciona información sobre productos y productores

(continúa)

**CUADRO II.1 (conclusión)**

Componentes DET	Secretaría	Programa o Fondo	Inicio <sup>a/</sup>	Ámbito de acción	Beneficiarios	Tipo de acciones
Sistema de Información Productiva	SG	<b>COMPRANTE</b> Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales	1997	Nacional	Sector Privado	Proporciona información sobre las adquisiciones del gobierno
Transporte	SCT y SEDESOL	Vialidad y Transporte Urbano	1995	Nacional	Ciudades estratégicas y colonias populares	1995-1998 se ejecutaron de manera descentralizada 1,135 obras y acciones de infraestructura vial, 85 puentes vehiculares, 541 vialidades, 58 adecuaciones geométricas y 368 pavimentaciones en colonias populares
Vivienda y Otros	SEDESOL	<b>PROGRESA:</b> Programa para la Educación, Salud y Alimentación,	1997	Nacional	1997, 1 300 mil familias; en 1998 a más de millón y media de ellas; en 1999 a 2, 306 mil familias; y en 2000, a 2,560 mil familias en 53,173 localidades de 2,156 municipios, beneficiando a 3 de cada 4 familias rurales	Programas de apoyo para alimentación, educación en infraestructura y becas, y salud-
Vivienda y Otros	SHCP-Ramo 25	<b>FAEB,</b> Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal	1999 (?)	Nacional	En 2000 se orientaron 59,921 millones de pesos, 11.3 por ciento real respecto de 1999	Aumento salarial al personal magisterial y administrativo, así como seguridad social y gasto de operación
Vivienda y Otros	SEDESOL	<b>VIVAH</b> Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda	1997	Nacional	Familias en extrema pobreza en 12 estados	Certidumbre jurídica sobre la propiedad.

Fuente: Elaboración propia con base en los informes anuales del gobierno de Ernesto Zedillo (1995-2000).

Nota: (?) existe duda en la fecha de inicio

CUADRO II.2

MÉXICO: PROGRAMAS FEDERALES DE APOYO AL DESARROLLO TERRITORIAL DURANTE EL SEXENIO DE FOX 2001-2004

Componentes DET	Dependencia	Programa	Inicio <sup>a/</sup>	Ámbito territorial	Destinatarios	Acciones
Ambiente	Banobras	P. de Residuos Sólidos.	s. d.	s. d.	s. d.	Se proporcionan recursos para mejorar el entorno ecológico de nuestro país, a través de la recolección, tratamiento y disposición final de los desechos sólidos, a fin de asegurar que el desarrollo nacional sea sustentable y ecológicamente viable. Asimismo, se financia la adquisición de equipo de limpia y la construcción, ampliación o rehabilitación de infraestructura para el manejo, tratamiento y disposición final de residuos sólidos.
Ambiente	Sagarpa	P. de Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable (SNIDRUS).	25 de julio de 2003	Estatad y municipal	Productores y grupos de productores del sector que realizan actividades agropecuarias y de pesca.	Montos de apoyo
Ambiente	Semarnat	P. de Desarrollo Institucional Ambiental.	1 de abril de 2003	Gobiernos estatales del país	Las Áreas encargadas de la administración de recursos naturales y medio ambiente de los Gobiernos Estatales.	Impacto Ambiental; Administración de la Zona Federal Marítimo Terrestre; Administración de la Vida Silvestre; Administración Forestal y de Usos del Suelo; Manejo Integral de Contaminantes; Calidad del Aire y Registros.
Ambiente	Semarnat	P. de Desarrollo Regional Sustentable.	28 de marzo de 2003	Los 370 municipios de las 70 Regiones Prioritarias	Ejidos y comunidades, sociedades y/o personas morales.	Estudios Técnicos Proyectos Comunitarios Capacitación Comunitaria
Ambiente	SSA	P. Comunidades Saludables.	30 de mayo de 2003	Nacional	Todas las comunidades de las entidades federativas	Impulsar y fortalecer la participación de las autoridades municipales, la comunidad organizada y los sectores sociales en el desarrollo de acciones de promoción de la salud, a fin de generar y fortalecer actitudes y aptitudes en las mexicanas y mexicanos para su autocuidado.
Desarrollo social	Conacyt	P. de Apoyo para el Fomento, la Formación, el Desarrollo y la Consolidación de Científicos y Tecnológicos y de Recursos Humanos de Alto Nivel.	26 de Febrero de 2003	Nacional e Internacional	Instituciones de educación superior y centros de investigación y desarrollo, investigadores.	Apoyo financiero
Desarrollo social	IMSS	Programa IMSS Oportunidades.	8 mayo 2003	Nacional.	Familias en pobreza extrema.	Salud
Desarrollo social	Sedesol	Programas Estatales por Demanda.	X	X	Población en extrema pobreza	Infraestructura básica
Desarrollo social	Sedesol	P. Desarrollo Humano Oportunidades.	8 mayo 2003	Nacional.	Familias en pobreza extrema.	Educación, Salud, Alimentación, Patrimonial.

(continúa)

CUADRO II.2 (continuación)

Componentes DET	Dependencia	Programa	Inicio <sup>a/</sup>	Ámbito territorial	Destinatarios	Acciones
Desarrollo social	Sedesol	P. Desarrollo Local (Microregiones).	5 marzo 2003	Microrregiones determinadas por Sedesol.	Habitantes de microregiones de alta marginación.	Infraestructura social básica, Salud, Educación, Deporte, Vivienda, Abasto, Acopio, Infraestructura y Fomento a la Producción y Productividad, Telefonía, Equipamiento Intermunicipal.
Desarrollo social	Sep	P. para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica (PAREIB).	23 de julio de 2003	s. d.	la población rural y urbanomarginada	Montos de apoyo
Desarrollo social	Sep	P. Fondo de Modernización para la Educación Superior (FOMES).	2 de mayo de 2003	81 instituciones de educación superior públicas en el país.	Las IES públicas y sus DES en las que están adscritos los profesores integrantes de los CA consolidados o en vías de consolidación.	Montos de apoyo
Desarrollo social	Sep	P. del Mejoramiento del Profesorado (PROMEPE).	2 de mayo de 2003	76 instituciones públicas de educación superior en el país, que hayan elaborado su Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI).	La población que está adscrita en las 76 Instituciones de Educación Superior.	Becas.
Desarrollo social	Sep	P. Fondo de Inversión de Universidades Públicas Estatales con Evaluación de la ANUIES (FIUPEA).	2 de mayo de 2003	81 instituciones de educación superior públicas en el país.	Las IES públicas y sus DES en las que están adscritos los profesores integrantes de los CA consolidados, así como los programas educativos acreditados o de nivel 1 por los CIEES y los estudiantes que en ellos se encuentren inscritos.	Montos de apoyo
Desarrollo social	Sep	P. Escuelas de Calidad.	29 de agosto de 2003	Nacional	Escuelas de educación básica de todas las entidades federativas	Montos de apoyo
Desarrollo social	Sep	P. Modelo Educación para la Vida y el Trabajo (MEVyT) (INEA).	30 de abril de 2003	s. d.	Hombres y mujeres jóvenes y adultas a quienes se ofrecen opciones educativas vinculadas con sus necesidades e intereses, orientadas a desarrollar competencias para desenvolverse en mejores condiciones en su vida personal, laboral y social.	Educación primaria y secundaria.

(continúa)

CUADRO II.2 (continuación)

Componentes DET	Dependencia	Programa	Inicio <sup>a/</sup>	Ámbito territorial	Destinatarios	Acciones
Desarrollo social	Sep	P. de Plazas Comunitarias de México en los Estados Unidos (INEA).	30 de abril de 2003	s. d.	La comunidad mexicana y de origen mexicano que vive en Estados Unidos de Norteamérica	La institución sede proporciona el equipo y el espacio necesarios para la operación de la Plaza, asimismo, el responsable de la misma se encarga de que la distribución de los tres espacios (educación presencial, TV y cómputo) sea funcional para la operación de la misma.
Desarrollo social	Sep	P. de Innovación y Calidad en la Administración de Procesos y Proyectos (CONADE).	30 de abril de 2003	Nacional	Directivos de los Institutos estatales o equivalentes y el del Distrito Federal, instituciones y organizaciones afiliadas al SINADE.	Montos de apoyo
Desarrollo social	Sep	P. de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias (PACMYC) (CONACULTA).	25 de abril de 2003	Nacional	Grupos, organizaciones asociaciones civiles, sociedades cooperativas e individuos interesados en la difusión, promoción, rescate, preservación y desarrollo de las culturas popular e indígena de su comunidad.	Montos de apoyo
Desarrollo social	Sep	P. de Fondos Estatales, Regionales, Infantiles y Municipales (CONACULTA).	25 de abril de 2003	Nacional	Los beneficiarios son niños, jóvenes y adultos	Montos de apoyo
Fomento productivo	Sagarpa	Alianza para el Campo para la Reconversión Productiva, Integración de Cadenas Agroalimentarias y de Pesca; Atención a Factores Críticos y Atención a Grupos y Regiones Prioritarias.	25 de julio de 2003	Nacional, estatal, regional, distrital, municipal o comunitario.	Productores de Bajos Ingresos, en Zonas Marginadas y No Marginadas, Productores de Bajos Ingresos, en Transición.	Montos de apoyo.
Fomento productivo	Sagarpa	P. Integral de Agricultura Sostenible y Reconversión Productiva en Zonas con Siniestralidad Recurrente (PIASRE).	20 de junio de 2003	Municipal	productores agropecuarios, agrupaciones de productores	Montos de apoyo
Fomento productivo	Sagarpa	P. de Fomento Agrícola.	25 de julio de 2003	Nacional, estatal, regional, distrital, municipal o comunitario.	Productores de Bajos Ingresos. En Zonas Marginadas y No Marginadas, Productores de Bajos Ingresos. En Transición.	Montos de apoyo
Fomento productivo	Sagarpa	P. de Desarrollo Rural.	25 de julio de 2003	s. d.	Productores de bajos ingresos en zonas marginadas, no marginadas y en transición.	Montos de apoyo

(continúa)

CUADRO II.2 (continuación)

Componentes DET	Dependencia	Programa	Inicio <sup>a/</sup>	Ámbito territorial	Destinatarios	Acciones
Fomento productivo	Sagarpa	Programa de Apoyos Directos al Productor (PROCAMPO).	21 de Febrero de 2003	Nacional	Personas físicas o morales con predios registrados en el PROCAMPO	Apoyo económico
Fomento productivo	Sagarpa	P. de Apoyos Directos al Productor por Excedentes de Comercialización para Reversión Productiva, Integración de Cadenas Agroalimentarias y Atención a Factores Críticos.	17 de junio de 2003	Nacional	Los productores agropecuarios que presenten producciones excedentarias y/o con problemas de comercialización.	Apoyos otorgados directamente a los productores o a las organizaciones de productores.
Fomento productivo	Sagarpa	Apoyos a la Pignoración Desarrollo de Mercados Regionales.	X	X	X	X
Fomento productivo	Sagarpa	P. de Apoyos a la Competitividad por Ramas de Producción.	4 de septiembre de 2003	Nacional	Productores de bajos ingresos con viabilidad para generar excedentes de producción y potencial de mercado con media o baja tecnificación, y los productores con excedentes y/o con problemas de comercialización.	Apoyos al Desarrollo e Integración de Cadenas Agropecuarias que enfrentan Condiciones Adversas de Competencia Externa y/o para compensar distorsiones de Precios y/o Costos.
Fomento productivo	Sagarpa	P. de Apoyo a las Organizaciones Sociales Agropecuarias y Pesqueras (PROSAP).	20 de junio de 2003	Nacional	Organizaciones sociales agropecuarias y pesqueras, productores de bajos ingresos,	Montos de apoyo
Fomento productivo	Sagarpa	P. de Apoyo para Acceder al Sistema Financiero Rural.	X	X	X	X
Fomento productivo	Sagarpa	P. del Fondo de Riesgo Compartido para el Fomento de Agronegocios (FOMAGRO).	X	X	X	X
Fomento productivo	Sagarpa	P. de Empleo Temporal.	X	X	X	X

(continúa)

CUADRO II.2 (continuación)

Componentes DET	Dependencia	Programa	Inicio <sup>a/</sup>	Ámbito territorial	Destinatarios	Acciones
Fomento productivo	SCT	P. de Apoyos para la Integración a los Mercados y Fomento a las Exportaciones Agroalimentarias (Proexporta).	X	X	X	X
Fomento productivo	SCT	P. de Empleo Temporal.	s. d.	s. d.	Mano de obra local desempleada o subempleada.	Generar empleo para la mano de obra local en las zonas de pobreza extrema a través de la construcción, reconstrucción y conservación de caminos rurales. Mantener un óptimo nivel de servicio en la red rural del país. Privilegiar el destino de la inversión a la atención de la red de caminos rurales en las zonas de pobreza extrema.
Fomento productivo	SE	P. Marcha Hacia el Sur.	8 de mayo de 2003	Estados y Municipios	Pequeña, mediana y grande empresa que cuenten con un Proyecto de inversión	Apoyo para la capacitación de hombres y mujeres, y para habilitar, remodelar y/o equipar naves industriales, locales o establecimientos comerciales y/o de servicios para el desarrollo de sus actividades productivas.
Fomento productivo	SE	Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES).	11 de diciembre de 2002	s. d.	Población rural y urbana en condiciones de pobreza, con capacidad productiva, organizativa y vocación empresarial.	El FONAES canalizará apoyos a su población objetivo a través de intermediarios tales como microfinancieras, fondos estatales o municipales de fomento, cajas solidarias y sus órganos de representación.
Fomento productivo	SE	Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.	25 de abril de 2003	Nacional	Los empresarios y las empresarias de las MIPYMES, grupos de MIPYMES y a personas físicas con actividad empresarial que busquen la apertura de un negocio.	Apoyo que incluye el programa:  De Consultoría De Capacitación Para Estudios y metodologías especializadas De Innovación y desarrollo tecnológico
Fomento productivo	SE	Fondo de Apoyo para el Acceso al Financiamiento de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (FOAFI).	4 de junio de 2003	Nacional	Micro, pequeñas y medianas empresas, encabezadas por hombres y mujeres, que tengan capacidad de pago para honrar sus compromisos, que no cuenten con acceso al crédito y financiamiento	Apoyo a la elaboración de planes de negocios. Constitución y fortalecimiento de fondos de garantía. Fortalecimiento de intermediarios financieros no bancarios Sociedades de garantía Fondos de capital de riesgo Uniones de crédito Sociedades de inversión de capital Empresas de factoraje y/o arrendamiento financiero Entidades de fomento Y demás figuras que contemple la Ley de Ahorro y Préstamo. Constitución y consolidación del Sistema Nacional de Garantías (SNG)

(continúa)

CUADRO II.2 (continuación)

Componentes DET	Dependencia	Programa	Inicio <sup>a/</sup>	Ámbito territorial	Destinatarios	Acciones
Fomento productivo	SE	P. Nacional de Financiamiento al Microempresario.	4 de julio de 2003	Nacional	Grupos Solidarios y Beneficiarios Individuales en condición de pobreza, sin acceso a servicios financieros, con proyectos viables de ser financiados y en armonía con su entorno.	Apoyos crediticios a las Instituciones de Microfinanciamiento y a los Intermediarios a fin de destinar dichos apoyos a la población objetivo.
Fomento productivo	SE	P. de Encadenamientos Productivos (FIDECAP).	25 de abril de 2003	Nacional	Micro, pequeñas y mediana empresas (MIPYMES) mexicanas que participen en proyectos de: Integración de cadenas productivas; Desarrollo de infraestructura industrial; Empresas con proyectos de impacto en la generación de empleos; Productores y personas físicas con actividad empresarial y Personas con discapacidad con algún proyecto productivo.	Instalación, Rehabilitación, Equipamiento y Promoción empresarial.
Fomento productivo	SE	Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR).	X	X	X	X
Fomento productivo	SE	P. Centro para el Desarrollo de la Competitividad Empresarial (CETRO) y Centros Regionales para la Competitividad Empresarial (CRECES).	X	X	X	X
Fomento productivo	SE	Comité Nacional de Productividad e Innovación Tecnológica (COMPITE).	25 de abril de 2003	Nacional	Las Micro, Pequeñas y Medianas empresas, (MIPYMES) de forma individual o grupal así como las personas físicas con actividades empresariales y emprendedores con un plan de negocios definido.	Montos de apoyo
Fomento productivo	Sedesol	Programa Empleo Temporal.	29 de julio de 2003	s. d.	Comunidades rurales, poblados, ejidos, parajes, anexos, y rancherías de hasta 5.000 habitantes.	Montos de apoyo
Fomento productivo	Sedesol	Programa de Coinversión Social.	11 de marzo de 2003	Nacional	Organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas o de investigación y los gobiernos municipales	Montos de apoyo
Fomento productivo	Sedesol	Programa del Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART).	11 de marzo del 2003	Nacional	Los productores que por sus condiciones de pobreza de acuerdo a los criterios señalados por la SEDESOL y dispersión geográfica están en desventaja para acceder a los mercados de artesanías.	Montos de apoyo

(continúa)

CUADRO II.2 (continuación)

Componentes DET	Dependencia	Programa	Inicio <sup>a/</sup>	Ámbito territorial	Destinatarios	Acciones
Fomento productivo	Sedesol	P. Opciones Productivas	11 marzo 2003	Microrregiones rurales determinadas por Sedesol.	Personas y grupos pobres con iniciativas productivas.	Crédito, Acompañamiento y Formación Empresarial, Integración Productiva, Agencias de Desarrollo Local.
Fomento productivo	Semarnat	P. Empleo Temporal.	X	X	X	X
Fomento productivo	Sep	Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (FOCIR).	X	X	X	X
Fomento productivo	Sep	Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (FONDO).	X	X	X	X
Fomento productivo	Sep	Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios (FEFA).	27 de junio de 2003	s. d.	Son elegibles productores PD1 y PD2, quienes en caso de contar con antecedentes crediticios, éstos sean favorables y no hayan incurrido en cartera vencida en los últimos 5 años.	Programa con Subsidio para el Fomento Financiero Programa de Subsidio para el Fomento Tecnológico
Fomento productivo	Sep	Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios (FEFA).	27 de junio de 2003	s. d.	Instituciones de banca múltiple, SOFOLES, uniones de crédito y Agentes PROCREA, que canalizan recursos a productores PD1 Y PD2. Productores PD1 y PD2, preferentemente acreditados con recursos FONDO, FEFA o FOPESCA.	Programa con Subsidios para Fomento Financiero. Programa con Subsidio para el Fomento Tecnológico.
Fomento productivo	Sep	Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras (FOPESCA).	27 de junio de 2003	s. d.	Los sujetos de crédito elegibles	Montos de apoyo.
Fomento productivo	Sep	P. de Apoyo al Sistema Financiero Rural.	X	X	X	X
Fomento productivo	Sep	P. de Apoyo a Actividades de Capacitación y Asesoría a los Productores para la Mejor Utilización de sus Recursos Crediticios, así como a Los que Decidan Constituirse como Intermediarios Financieros Rurales.	X	X	X	X

(continúa)

CUADRO II.2 (continuación)

Componentes DET	Dependencia	Programa	Inicio <sup>a/</sup>	Ámbito territorial	Destinatarios	Acciones
Fomento productivo	Sep	Créditos Financiera Rural.	X	X	X	X
Fomento productivo	<a href="#">SRA</a>	<a href="#">Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos.</a>	30 de Julio de 2003	s. d.	Grupos o sectores de la población sin posibilidad de acceso a la tierra y sobre lo que es conveniente fomentar la generación de actividades productivas que disminuyan la presión social sobre la tierra y genere diversificación de actividades económicas al interior de los núcleos agrarios.	Montos de apoyo
<a href="#">Fomento productivo</a>	<a href="#">STPS</a>	<a href="#">Programa de Apoyo al Empleo.</a>	4 de septiembre de 2003	s. d.	Población Desempleada.	Sistema de Capacitación para el Trabajo Proyectos de Inversión Productiva Sistema de Apoyos Económicos a Buscadores de Empleo Sistema de Apoyos Económicos a la Movilidad Laboral Interna Sistema de Apoyos Económicos a la Movilidad Laboral Exterior
Infraestructura	Banobras	Línea Global para Equipamiento y Obras Públicas.	s. d.	s. d.	s. d.	Acciones financiables, Agua potable, alcantarillado y saneamiento, Infraestructura básica, Infraestructura y equipamiento urbano, Vivienda y desarrollos urbanos, Vialidad y transporte, Fortalecimiento estatal y municipal.
Infraestructura	Banobras	<a href="#">Fortalecimiento Financiero Institucional.</a>	s. d.	s. d.	s. d.	Agua potable, alcantarillado, saneamiento, infraestructura básica, infraestructura y equipamiento urbano, protección del medio ambiente, vialidad y transporte.
Infraestructura	Banobras	P. de Infraestructura Vial Urbana.	s. d.	s. d.	s. d.	Se otorga financiamiento para acciones tendientes a fortalecer y tecnificar la capacidad institucional de las áreas involucradas en la planeación, diseño, operación, regulación y mantenimiento del sistema de transporte urbano; asimismo, se mejora la calidad y eficiencia de la comunicación interurbana y regional carretera, para disminuir los costos de operación en el transporte de personas y mercancías.
Infraestructura	Banobras	P. de Comercio y Abasto.	s. d.	s. d.	s. d.	Se financia la construcción, ampliación y remodelación de mercados municipales, unidades comerciales, centrales de abasto, centros de acopio, centros comerciales, tianguis, mercados de artesanías, frigoríficos, rastros, panteones y centros de salud, a fin de coadyuvar al abastecimiento de artículos de consumo básico, elevar la calidad de vida de la población, incrementar las condiciones de salubridad y contribuir al mejoramiento del ambiente.

(continúa)

CUADRO II.2 (continuación)

Componentes DET	Dependencia	Programa	Inicio <sup>a/</sup>	Ámbito territorial	Destinatarios	Acciones
Infraestructura	Banobras	P. de Maquinaria y Equipo.	s. d.	s. d.	s. d.	Se financia la adquisición de vehículos, equipo y maquinaria, preferentemente nuevos y de procedencia nacional, con el objeto de hacer más eficiente la prestación de servicios públicos municipales. El financiamiento se otorga para la adquisición de trascavos, motoconformadoras, tractores, volteos, compresores, asfaltadoras, mobiliario y equipo de oficina, transporte de personal, vehículos de vigilancia y emergencia y equipo de radiocomunicación para vehículos de vigilancia y emergencia.
Infraestructura	Banobras	P. de Infraestructura Equipamientos y Servicios Públicos.	s. d.	s. d.	s. d.	Se atiende la demanda de la población mediante la construcción, rehabilitación y ampliación de los sistemas de agua potable; asimismo, propicia el establecimiento de condiciones que mejoren la prestación de los servicios.
Infraestructura	Banobras	P. de Agua Potable Alcantarillado y Saneamiento.	s. d.	s. d.	s. d.	-Agua Potable. -Alcantarillado y Sanitario. -Saneamiento.
Infraestructura	Banobras	P. de Electrificación, Alumbrado y Cogeneración de Energía.	s. d.	s. d.	s. d.	Estudios y proyectos, electrificación y alumbrado público, ahorro y uso eficiente de la energía.
Infraestructura	Banobras	P. de Ahorro Uso Eficiente de Energía Eléctrica.	s. d.	s. d.	s. d.	Se financia la realización de proyectos y obras encaminadas al ahorro de energía eléctrica en los sistemas de alumbrado público, bombeo de agua municipal, inmuebles públicos, así como la generación de energía eléctrica bajo la modalidad de autoabastecimiento.
Infraestructura	SCT	P. de Caminos Rurales.	X	X	X	X
Infraestructura	Semarnat	P. de Agua potable, Alcantarillado y Saneamiento a cargo de la Comisión Nacional del Agua.	7 de abril de 2003	s. d.	Las localidades que cuentan con sistemas de abastecimiento de agua y las que se abastecen a través de fuentes naturales, dando atención prioritaria a las poblaciones marginadas y grupos indígenas que se ubican en zonas con problemas de morbilidad y mortalidad relacionados con el consumo de agua contaminada.	Montos de apoyo
Infraestructura	Sep	Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados (FIES).	X	X	X	X

(continúa)

CUADRO II.2 (conclusión)

Componentes DET	Dependencia	Programa	Inicio <sup>a/</sup>	Ámbito territorial	Destinatarios	Acciones
Ordenamiento territorial	Banobras	P. Nuevos Desarrollos.	s. d.	s. d.	s. d.	Se impulsa la generación de nuevos desarrollos que propicien un crecimiento ordenado y equilibrado de los centros de población; asimismo, apoya el desarrollo de reservas territoriales y ecológicas así como acciones de redensificación urbana (saturación de baldíos intraurbanos) y de regularización de la tenencia de la tierra. Apoya la adquisición de suelo de cualquier régimen de tenencia y su habilitación con obras de cabeza, infraestructura primaria y secundaria.
Ordenamiento territorial	Banobras	P. de Imagen Urbana.	s. d.	s. d.	s. d.	Se otorga financiamiento para rehabilitar y mejorar zonas representativas para la población, que presenten problemas urbanos de congestionamiento, uso del suelo, insuficiencia o carencia de infraestructura y equipamiento e imagen visual; asimismo, se otorga financiamiento para rescatar edificios con alto valor histórico patrimonial.
Ordenamiento territorial	Sedesol	Programa Vivienda Rural.	X	X	X	X
Ordenamiento territorial	Sedesol	Programa de Reasignación de Recursos Federales para la Adquisición de suelos y Constitución de Reservas Territoriales.	X	X	X	X
Ordenamiento territorial	Sedesol	Programa Hábitat.	25 de marzo de 2003	32 ciudades seleccionadas mayores de 100 mil habitantes	Modalidad de Superación de la Pobreza Urbana. Modalidad de Mujeres Jefas de Familia. Modalidades de Mejoramiento de Barrios y Ordenamiento del Territorio. Modalidades de Reserva de Suelo y Agencias de Desarrollo Hábitat.	-Mejoramiento de Barrios. -Superación de la Pobreza Urbana. -Mujeres Jefas de Familia. -Reserva de Suelo. -Ordenamiento del Territorio. -Agencias de Desarrollo Hábitat.
Ordenamiento territorial	Sedesol	Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva "Tu casa".	s. d.	s. d.	Población de menores ingresos que requiere una vivienda propia o mejorar o ampliar la que tiene.	Montos de apoyo
Ordenamiento territorial	Sep	P. Especial de Crédito y Subsidio para la Vivienda (SHF Y FOVI).	X	X	X	X
Ordenamiento territorial	<a href="#">SRE</a>	<a href="#">Plan Puebla - Panamá.</a>	12 marzo 2001	Región Sur-Sureste y Centroamérica	Población rural	Infraestructura carretera, abasto, salud, energía eléctrica.

Fuente: Elaboración propia con base en SAGARPA, Compendio para el Desarrollo Municipal 2004. Visitado 28 marzo 2006. <http://www.sagarpa.gob.mx/sdr/progs2004/cdm-2004/programas%20federales.htm>

1/ Fecha de publicación de las Reglas de Operación en el Diario Oficial de la Federación.

X No se encontró su sitio web en la ficha técnica que fue consultada.

### **2.2.3 A manera de conclusión, sobre el universo de las políticas de desarrollo económico territorial**

El discurso sobre las políticas de desarrollo territorial (DET) en México es afín o consistente con la literatura sobre el tema. No obstante que en México no se aplica dicha denominación como tal, sino que está expresado por medio de otros conceptos, principalmente políticas regionales. Sin embargo, dicha consistencia se va reduciendo y fragmentando conforme se va pasando del discurso más general a las condiciones específicas de operación.

El ILPES considera que las políticas e instituciones del DET son el conjunto de programas, proyectos públicos o privados, organizaciones y reglas del juego relacionadas con la promoción del desarrollo económico territorial, la promoción de empresas, la generación de empleo y la competitividad en un territorio determinado; que tiene, entre otros, como sus principales componentes al fomento productivo territorial la infraestructura económica básica y el ordenamiento del territorio. Esto, relacionado con el DET que es definido como la capacidad de una sociedad local para formularse propósitos colectivos de progreso material, equidad, justicia y sostenibilidad, y movilizar los recursos locales endógenos necesarios para su obtención.

En el caso de México, y teniendo como referente lo planteado por la actual administración (apartado 2.2.1), se señala que el objetivo del proceso de planeación regional es institucionalizar un esquema de trabajo conjunto entre el gobierno federal y los gobiernos estatales organizados en mesorregiones –promoviendo la participación de los municipios, la sociedad civil y el sector privado– en el que se planteen y gestionen los programas y proyectos estratégicos para detonar un desarrollo integral, sostenible y sustentable en cada región y la elaboración de los Planes Regionales de Desarrollo. Incluye como componentes la inversión pública y privada en infraestructura para impulsar la vocación económica, aumentar las oportunidades de empleo y fortalecer el desarrollo humano de sus habitantes. Se plantea promover el desarrollo integral y sustentable de una región determinada a partir del establecimiento entre los estados de las prioridades comunes para la región. Para todo lo cual, el planteamiento federal original (inicios de la administración de Fox) era que la Oficina de Planeación Estratégica y Desarrollo Regional de la Presidencia se constituyese en el mecanismo que permita la vinculación de planes y proyectos regionales con el PND y los programas emanados de éste. Lo cual no sucedió porque la oficina se fue diluyendo desde mediados de la administración; las mesorregiones nunca se consolidaron en la práctica y su referente en el diseño y operación de políticas es marginal y predominan los programas sectoriales y estatales sobre aquellos que tienen un componente regional o local. Por lo cual, las políticas territoriales tienen un alto componente sectorial y, entonces, se constituyen en fragmentos de concepciones, estrategias y acciones territoriales de lo que pudiese ser un conjunto de políticas que integren el DET.

La consistencia discursiva del DET en México con la literatura, en gran medida es explicable por las propias características históricas y políticas del país, donde el sustento doctrinal de su constitución es el federalismo y la descentralización, pero también, su escasa expresión en la realidad tiene como algunos de sus soportes a la tensión entre poderes en todos los niveles de gobierno y sectores de la sociedad, que hace muy difícil el llegar a acuerdos para la construcción de proyectos de desarrollo nacional y local. En este sentido, en lo general es entendible el hecho de que no haya cambios significativos en las políticas de desarrollo territorial entre el anterior y actual gobierno, así como porque, la actual administración retomó diversas iniciativas surgidas desde la administración de Zedillo para construir su modelo de desarrollo regional. Ante esto, cabría entonces preguntarse, si la posibilidad de cambiar hacia la construcción de políticas de DET requeriría, probablemente, poner la mirada privilegiando a los actores locales, a sus iniciativas que emergen de sus propias consideraciones y sin estar determinados por los planteamientos gubernamentales. Que incluso, las iniciativas surgidas de la coordinación horizontal voluntaria –como lo plantea Ferreira– tal vez tengan mayor capacidad de promoción del desarrollo económico territorial que las emanadas desde las estructuras institucionalizadas.

### **III. De la política pública a la práctica institucional: lo sectorial**

---

Este capítulo tiene como objetivo conocer el universo de las políticas territoriales en México a partir del análisis de la estructura sectorial en la cual está estructurado el gobierno federal. En México, la Administración Pública Federal está organizada en Centralizada y Paraestatal. La Administración Pública Centralizada está integrada por las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. A la Administración Pública Paraestatal la conforman los Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal, las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas y los Fideicomisos.

Asimismo, el Presidente de la República tiene la atribución de poder constituir comisiones intersecretariales, para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos, donde las Entidades de la Administración Pública Paraestatal podrán integrarse a dichas comisiones, cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto; y las comisiones podrán ser transitorias o permanentes y serán presididas por quien determine el Presidente de la República. Las Secretarías de Estado son 18 (Ver Cuadro III.1).

**CUADRO III.1**  
**MÉXICO: SECRETARÍAS DE ESTADO**  
**DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, 2006**

---

Secretaría de Gobernación (SEGOB)
Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)
Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA)
Secretaría de Marina (SMAR)
Secretaría de Seguridad Pública (SSP)
Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)
Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)
Secretaría de Energía (SENER)
Secretaría de Economía (SE)
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)
Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)
Secretaría de la Función Pública (SFP)
Secretaría de Educación Pública (SEP)
Secretaría de Salud (SS)
Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)
Secretaría de la Reforma Agraria (SRA)
Secretaría de Turismo (ST)

---

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Última reforma al 8 de diciembre de 2005.

### 3.1 El componente territorial de las políticas sectoriales<sup>16</sup>

De manera directa o indirecta, todas las dependencias de la administración pública ejercen acciones que tienen implicaciones territoriales. Sin embargo, con base en los componentes prioritarios sugeridos por el ILPES, se lleva a cabo una selección de las principales secretarías en materia territorial. Se pueden *a grosso modo* establecer que existen tres grandes tipos de secretarías: aquellas que tienen una atribución genérica hacia todas las dependencias federales, poderes y niveles de gobierno del país, como es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), encargada de los recursos financieros; aquellas que tienen funciones multiterritoriales, como la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), que trata sobre desarrollo social, ordenamiento territorial y suelo urbano; y aquellas especializadas en su componente, como es la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) en infraestructura, la Secretaría de Economía (SE), en fomento productivo; y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), en temas ambientales (Ver Cuadro III.2).

---

<sup>16</sup> La realización de este supcapítulo se soporta fundamentalmente en los reglamentos interiores de las dependencias consideradas. Consta de una selección de artículos, apartados y contenidos que consideramos pertinentes para los fines del presente estudio. Los subrayados y otros recursos editoriales son realizados por el autor y no corresponden necesariamente con el original, el cual se sugiere consultar.

**CUADRO III.2**  
**MÉXICO: ESTRUCTURA DE LAS SECRETARÍAS FEDERALES CON BASE EN LOS COMPONENTES DEL DESARROLLO ECONÓMICO TERRITORIAL, 2006**

Componente DET	Dependencias
Genérico	SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
Genérico	Unidad de Coordinación con Entidades Federativas
Genérico	SUBSECRETARIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
Genérico	Unidad de Crédito Público
Genérico	Dirección General de Banca de Desarrollo
Genérico	SUBSECRETARIO DE INGRESOS
Genérico	Unidad de Política de Ingresos
Genérico	SUBSECRETARIO DE EGRESOS
Genérico	Unidad de Inversiones
Genérico	Unidad de Política y Control Presupuestario
Genérico	ÓRGANOS DESCONCENTRADOS
Genérico	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
Desarrollo social	SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL
Ordenamiento territorial	Unidad de Coordinación de Delegaciones
Ordenamiento territorial	Delegaciones Sedesol
Desarrollo social	Unidad de Coordinación Sectorial
Desarrollo social	Coordinación General de Microrregiones.
Desarrollo social	Coordinación General de Padrones de Beneficiarios de los Programas Sociales.
Ordenamiento territorial	Coordinación General de Prospectiva y Planeación.
Desarrollo social	SUBSECRETARÍA DE PROSPECTIVA, PLANEACIÓN Y EVALUACIÓN
Desarrollo social	Unidad de Planeación y Relaciones Internacionales
Desarrollo social	Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiados
Desarrollo social	Dirección General de Análisis Y Prospectiva
Desarrollo social	Unidad de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales
Desarrollo social	SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL Y HUMANO
Desarrollo social	Unidad de Microrregiones
Desarrollo social	Dirección General de Opciones Productivas
Desarrollo social	Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios
Desarrollo social	Dirección General de Políticas Sociales
Desarrollo social	Dirección General de Seguimiento
Ordenamiento territorial	SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO
Desarrollo social	Unidad de Programas de Atención a la Pobreza Urbana
Ordenamiento territorial	Dirección General de Desarrollo Territorial
Ordenamiento territorial	Dirección General de Desarrollo Urbano y Suelo
Infraestructura	Dirección General de Equipamiento e Infraestructura en Zonas Urbanas Marginadas
Ordenamiento territorial	Organismos Coordinados
Ordenamiento territorial	CONAFOVI. Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda
Ordenamiento territorial	CORETT. Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra
Desarrollo social	DICONSA
Ordenamiento territorial	FONHAPO. Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares
Fomento productivo	FONART. Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías
Desarrollo social	INAPAM. Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores
Desarrollo social	INDESOL. Instituto Nacional de Desarrollo Social
Desarrollo social	LICONSA
Desarrollo social	Oportunidades. Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
Fomento productivo	SECRETARÍA DE ECONOMÍA
Fomento productivo	SECRETARIADO TÉCNICO DE PLANEACIÓN, COMUNICACIÓN Y ENLACE
Fomento productivo	Dirección General de Delegaciones Federales
Fomento productivo	Delegaciones Federales
Fomento productivo	SUBSECRETARÍA PARA LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA
Fomento productivo	Dirección General de Capacitación e Innovación Tecnológica
Fomento productivo	Dirección General de Promoción Empresarial
Fomento productivo	Dirección General de Desarrollo Empresarial y Oportunidades De Negocio
Fomento productivo	Dirección General de Oferta de Exportable
Fomento productivo	SUBSECRETARÍA DE INDUSTRIA Y COMERCIO
Fomento productivo	Dirección General de Comercio Interior y Economía Digital
Fomento productivo	Dirección General de Industrias Básicas
Fomento productivo	Dirección General de Comercio Exterior

(continúa)

**CUADRO III.2 (conclusión)**

Componente DET	Dependencias
Fomento productivo	Dirección General de Industrias Pesadas y de Alta Tecnología
Fomento productivo	Organismos Desconcentrados
Fomento productivo	FOMI. Fideicomiso para el Fondo Minero.
Fomento productivo	FONAES. Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad.
Ambiente	SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES
Ambiente	SUBSECRETARÍA DE PLANEACIÓN Y POLÍTICA AMBIENTAL
Ambiente	Dirección General de Planeación y Evaluación
Ambiente	Dirección General de Estadística e Información Ambiental
Ambiente	Dirección General de Política Ambiental e Integración Regional y Sectorial
Ambiente	SUBSECRETARÍA DE GESTIÓN PARA LA PROTECCIÓN AMBIENTAL
Ambiente	Dirección General de Gestión Integral de Materiales y Actividades Riesgosas
Ambiente	Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental
Ambiente	Dirección General de Gestión Forestal y de Suelos
Ambiente	Dirección General de Vida Silvestre
Ambiente	Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros
Ambiente	Dirección General de Gestión de la Calidad del Aire y Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes
Ambiente	SUBSECRETARÍA DE FOMENTO Y NORMATIVIDAD AMBIENTAL
Ambiente	Dirección General del Sector Primario y Recursos Naturales Renovables
Ambiente	Dirección General de Industria
Ambiente	Dirección General de Fomento Ambiental Urbano y Turístico
Ambiente	Dirección General De Energía Y Actividades Extractivas
Ambiente	Órganos Desconcentrados
Ambiente	Comisión Nacional Del Agua
Ambiente	Instituto Nacional De Ecología
Ambiente	Procuraduría Federal De Protección Al Ambiente
Ambiente	CONANP. Comisión Nacional De Áreas Naturales Protegidas.
Ambiente	Instituto Mexicano De La Tecnología Del Agua
Ambiente	Comisión Nacional Forestal
Infraestructura	SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES
Infraestructura	SUBSECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA
Infraestructura	Dirección General de Carreteras Federales
Infraestructura	Dirección General de Conservación De Carreteras
Infraestructura	Dirección General de Servicios Técnicos
Infraestructura	Unidad de Autopistas De Cuota
Infraestructura	Unidad de Infraestructura Carretera para el Desarrollo Regional
Infraestructura	Coordinación General de Planeación y Centros SCT.
Infraestructura	Centros S.C.T. (31)
Infraestructura	Órganos Desconcentrados
Infraestructura	Instituto Mexicano del Transporte
Infraestructura	Comisión Federal de Telecomunicaciones
Infraestructura	Organismos del Sector
Infraestructura	Caminos y Puentes Federales
Infraestructura	Telecomunicaciones de México.

Fuente: Elaboración propia con base en los reglamentos interiores de las secretarías correspondientes.

### 3.2 El poder de los recursos financieros: la SHCP

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Comercio, al igual que otras ocho secretarías de Estado, se crea por decreto presidencial el 17 de octubre de 1913 con el propósito de despachar negocios administrativos y con atribuciones sobre aranceles de aduanas marítimas y fronterizas, vigilancia, impuestos federales y otros conceptos. Constituye una de las secretarías con mayor historia y poder en México.

Para efecto de este trabajo, sólo nos interesa presentar algunos de los antecedentes de la SHCP que tienen relevancia en términos de las políticas económicas territoriales actuales.

Abarcando de 1976 y hasta 1992, cuando se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) a partir de asumir algunas de las funciones de la SHCP y hasta su reincorporación a la misma SHCP. Este proceso resulta fundamental porque constituye un intento por reorientar la administración pública hacia una nueva concepción de la política económica, del control de los recursos económicos a la promoción del desarrollo para, finalmente regresar al origen.

Rogelio Hernández (2000),<sup>17</sup> señala que hasta 1976 le correspondía a la SHCP calcular y recaudar los ingresos públicos; prestaba a quienes ya no era sujetos de crédito internacional; integraba el presupuesto de egresos de la federación y controlaba su ejercicio. También llevaba la contabilidad de las finanzas públicas y conducía en todas sus etapas las políticas monetaria y crediticia. Este exceso de poder en gran medida fue resultado del modelo de desarrollo estabilizador diseñado y dirigido por la propia secretaría que, para los fines del modelo, el manejo centralizado e inseparable del ingreso y el gasto público era una condición fundamental para su operación. En ese contexto, las funciones de planeación de las demás dependencias y los programas que de ellos se derivaban estaban condicionados por los presupuestos que se aprobaban por ramos administrativos por la SHCP, subordinando cualquier especificación de política sectorial o regional a la racionalidad del gasto público.

No obstante que a principios de los setenta se empezó a agotar el modelo estabilizador, la SHCP era renuente a apoyar los cambios de orientación propuestos por la presidencia de Luis Echeverría (1970-1976), así como al final de la de López Portillo (1976-1982). Sin embargo, López Portillo pudo crear al inicio de su administración en 1976 la SPP como instrumento para equilibrar el poder de la SHCP e introducir una nueva perspectiva económica que planteaba privilegiar la planeación del desarrollo como prioridad para el manejo del gasto público.<sup>18</sup>

Así, la SPP se constituye a partir de incorporar unidades administrativas de diversas secretarías: de la Presidencia (la Dirección General de Desarrollo Regional y Urbano, entre otras); de la SHCP (la Dirección General de Egresos, entre otras); de la Secretaría del Patrimonio Nacional (la Dirección General de Operación y Desarrollo de Organismos y Empresas del Sector Paraestatal, entre otras); de la Secretaría de Industria y Comercio (la Dirección General de Estadística). A partir de entonces, su estructura tiene sucesivas modificaciones en 1980, 1983, 1985, 1986 y 1989 que, a grandes rasgos le van restando su orientación planificadora del desarrollo hacia una función de programación de egresos. Lo cual, al final se constituye en el principal argumento esgrimido para reintegrarla a la SHCP en 1992, con el propósito de racionalizar los egresos con los ingresos al incorporarlos en una misma dependencia.

En la modificación de 1989 de la SPP se crea en la Subsecretaría de Desarrollo Regional la Unidad Responsable del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) –principal instrumento de política social de Carlos Salinas- con el propósito de agilizar la asignación y ejercicio de los recursos públicos. En 1992 este programa es la esencia de la nueva Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol).

Durante el sexenio de Fox, la SHCP vuelve a adquirir un papel relevante en materia de la política territorial a partir de mediados de su periodo. Las atribuciones de planeación y coordinación sectorial y territorial que desde el PND se pretendía que fuesen asumidas por la Oficina de la Presidencia para la Planeación Estratégica y el Desarrollo Regional (OPEDR), con las modificaciones a la Ley de Planeación de junio de 2003, fueron otorgadas a la SHCP. Esto, con

<sup>17</sup> La reseña sobre la SHCP en este apartado, retoma de manera exhaustiva el excelente trabajo de Rogelio Hernández Rodríguez (2000), que trata sobre el caso de la SPP. Para efecto de no dificultar la lectura no se indican las citas textuales, y se sugiere al lector hacer la consulta directa de dicha fuente, que desarrolla a profundidad los temas presentados acá como otros que son relevantes sobre la temática de la administración pública y la política.

<sup>18</sup> La creación de la SPP formó parte de otra serie de reformas, entre ellas la creación de la Secretaría de Asentamientos y Obras Públicas (SAHOP) para atender los problemas de urbanismo y vivienda.

base en un proyecto gestado y operado por la Oficina de la Presidencia de Innovación Gubernamental, a espaldas de las propias dependencias involucradas (OPEDR y SHCP), y expresando la pugna entre grupos de poder al interior de la propia administración federal, Ferreira, Héctor (2005: 255). Sin embargo, el propio Ferreira (2005:252, 5) también señala que este movimiento político tuvo también un aspecto positivo, porque la institucionalidad de la regional estaba más protegida en la SHCP de lo que sería en cualquier otra oficina que estaría en riesgo de desaparecer con el cambio de gobierno en 2006; asimismo, abrió la posibilidad de hacer una sinergia de la planeación regional con el proceso de regionalización del gasto público emprendido por la SHCP desde 2002 que, a la fecha sólo ha consistido en la presentación de los presupuestos sectoriales teniendo como referente a las regiones.<sup>19</sup>

Estos casos, parecen confirma los planteamientos de Renate Mayntz<sup>20</sup> consistentes en que ante la supuesta neutralidad de la administración pública, la propia administración se constituye en poderosos grupos de interés capaces de cuestionar la legitimidad del grupo gobernante [o de fracciones de él, agregaríamos] y lo vete si considera peligrosas sus medidas. Al respecto, Rogelio Hernández (2000) para el caso mexicano señala que al no existir la separación entre las tareas administrativas y las estrictamente políticas, es fácil entender que las dependencias gocen de diferentes grados de influencia en función de sus atribuciones. A lo cual habría que agregar como uno de los elementos centrales la proximidad personal entre las gentes del poder, como lo señala Ferreira (2005:253).

Así, con relación a los juegos de poder, es ilustrativo mencionar que José López Portillo fue el titular de la SHCP durante el periodo de Luis Echeverría (1970-1976), y, como se señaló, una de sus principales acciones en la materia fue la creación de la SPP con la pretensión de restarle poder a la SHCP de la cual provenía y poder reorientar el gasto público hacia fines de desarrollo económico; Miguel de la Madrid Hurtado fue titular de la recién creada SPP durante el sexenio de López Portillo (1976-1982) y sus intentos de fortalecer la SPP se vieron truncados por la crisis económicas y los terremotos de 1985; Carlos Salinas de Gortari fue también titular de la SPP durante el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988) y nombró titular de la misma secretaría a Ernesto Zedillo durante 1988-1992, hasta su reintegración a la SHCP. Asimismo que, Luis Donaldo Colosio<sup>21</sup> fue el titular de la nueva SEDESOL, adonde fue incorporado el principal proyecto social de legitimización política de Salinas: PRONASOL.

En el Plan Nacional de Desarrollo vigente como en los anteriores, los programas sectoriales, especiales, regionales, operativos anuales, la estructura organizativa y prácticamente todas las funciones de las dependencias federales tienen a la SHCP como uno de sus principales referentes debido a sus atribuciones en materia de ingreso y gasto. Lo mismo sucede con los gobiernos estatales y municipales, así como los poderes Legislativo y Judicial. En materia territorial, entre las atribuciones más importantes de esta secretaría están la política fiscal y la gestión de los recursos presupuestales.

La SHCP<sup>22</sup> está conformada por las subsecretarías de Hacienda y Crédito Público, de Ingresos, y de Egresos, así como tres unidades administrativas centrales dependientes del

<sup>19</sup> Esta regionalización del gasto público ha sido muy limitada, sobre todo si se considera el gasto sectorial ejercido regionalmente, que representa el 1,2% del total del presupuesto administrativo local. Ver Cuadro 4.5 Sin embargo, y como lo señala Ferreira (2005:252), podría eventualmente llevar a la formación de fondos regionales que respalden decisiones de asignación intersectorial de recursos tomadas regionalmente.

<sup>20</sup> Citada en Hernández, Rogelio (2000:268).

<sup>21</sup> Colosio fue candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la presidencia y asesinado en marzo de 1994, siendo sustituido por Ernesto Zedillo, quien obtuvo la presidencia para el periodo de 1994 a 2000.

<sup>22</sup> Reglamento Interior de la SHCP. [http://www.shcp.sse.gob.mx/aplicaciones/organigrama/pdf/tri\\_shcp1104.pdf](http://www.shcp.sse.gob.mx/aplicaciones/organigrama/pdf/tri_shcp1104.pdf). Visitado: 4 de abril 2006.

secretario: Unidad General de Coordinación con Entidades Federativas, Unidad de Comunicación Social y Vocero, y Unidad de Inteligencia Financiera.

Entre las principales atribuciones del secretario están:

- Proponer al Presidente de la República la política del Gobierno Federal en las materias financiera, fiscal, de gasto público, crediticia, bancaria, monetaria, de divisas y de precios y tarifas de bienes y servicios del sector público, para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo y sus programas;
- someter a la consideración del Presidente de la República, el Plan Nacional de Desarrollo, los programas sectoriales, regionales y especiales correspondientes, así como formular los programas anuales respectivos.
- coordinar, conjuntamente con la Secretaría de Desarrollo Social en el ámbito de su competencia, el otorgamiento de las autorizaciones de acciones e inversiones convenidas con los gobiernos locales y municipales tratándose de planeación nacional y regional;
- celebrar convenios en materia de coordinación fiscal con las entidades federativas y proponer al Presidente de la República el acuerdo relativo al Distrito Federal;

Al **Procurador Fiscal de la Federación**, además de ser el consejero jurídico de la Secretaría, le compete ser el **enlace en asuntos jurídicos** con las áreas correspondientes de las dependencias de la administración pública federal, de las entidades paraestatales del sector coordinado por la Secretaría y de las autoridades de la hacienda pública de las entidades federativas coordinadas; e intervenir en los aspectos jurídicos de los **convenios y acuerdos de coordinación fiscal** con entidades federativas, cuidar y promover el cumplimiento recíproco de las obligaciones derivadas de los mismos y asesorarlas en los estudios que soliciten a la Secretaría para la elaboración de sus ordenamientos en materia de hacienda pública y para el establecimiento de los sistemas administrativos correspondientes.

El **Tesorero de la Federación** tiene entre sus competencias el recaudar, concentrar, custodiar, vigilar y situar los fondos provenientes de la aplicación de la Ley de Ingresos de la Federación y otros conceptos que deba percibir el Gobierno Federal por cuenta propia o ajena, depositándolos diariamente en el Banco de México, o en institución de crédito autorizada por la Tesorería de la Federación, así como establecer, de manera compatible con el Sistema Integral de Administración Financiera Federal los sistemas y procedimientos de recaudación de los ingresos federales con la participación que le corresponda a las unidades administrativas competentes del Servicio de Administración Tributaria.

La **Unidad de Coordinación con Entidades Federativas**, adscrita directamente al secretario, es entre las áreas más densamente relacionadas hacia las acciones orientadas hacia el DET. Compete a ella:

- Ser el **enlace** entre las Entidades Federativas y Municipios y la Secretaría, en materia de coordinación fiscal, planeación, programación y presupuesto;
- proponer, para aprobación superior, en coordinación con las unidades administrativas competentes de la Secretaría, la formulación de la **política de coordinación fiscal** de la Federación con las Entidades Federativas y Municipios en materia de ingreso, gasto y deuda, previa opinión de las unidades administrativas de la Secretaría y del Servicio de Administración Tributaria;
- elaborar, con la participación de las unidades administrativas competentes de la Secretaría y del Servicio de Administración Tributaria, los **proyectos de convenios, acuerdos y**

demás disposiciones legales relativos a la coordinación con las Entidades Federativas y Municipios;

- calcular, distribuir y liquidar, las cantidades que correspondan a las Entidades Federativas y a los Municipios, por concepto de **participaciones en ingresos federales** derivadas de la Ley de Coordinación Fiscal;
- liquidar los **incentivos** que correspondan a las Entidades Federativas y a los Municipios, derivados de la Ley de Coordinación Fiscal;
- realizar, con la participación de las unidades administrativas competentes de la Secretaría y del Servicio de Administración Tributaria, el diseño de los **sistemas para un eficiente movimiento de los fondos** relativos a las participaciones, incentivos y aportaciones federales derivados de la Ley de Coordinación Fiscal y de otros ordenamientos fiscales federales aplicables;
- **asesorar** a las Entidades Federativas y Municipios cuando lo soliciten, en el establecimiento de los sistemas de administración impositiva;
- llevar a cabo, con la participación de las unidades administrativas competentes de la Secretaría y del Servicio de Administración Tributaria, la **promoción de la colaboración y la concertación** con las autoridades de las Entidades Federativas en los asuntos relativos a la coordinación en materia de ingreso, gasto y deuda, así como estimular la colaboración administrativa entre las citadas Entidades Federativas para la modernización de sus sistemas fiscales;
- **administrar** en forma integral la partida presupuestaria de participaciones a Entidades Federativas y Municipios, de conformidad a lo establecido al efecto en la Ley de Coordinación Fiscal;
- proponer **políticas de aplicación, normatividad y coordinación** de los ramos presupuestarios que asignen recursos para las Entidades Federativas;
- promover la **transparencia de la información** en materia de ingreso, gasto y deuda de las Entidades Federativas;
- establecer en coordinación con la Unidad de Crédito Público, las políticas relativas al **Registro de Obligaciones y Empréstitos** de Entidades Federativas y Municipios, de conformidad con la legislación aplicable; llevar dicho Registro y elaborar y difundir la información estadística en materia de **deuda pública** de las Entidades Federativas, del Distrito Federal y de los Municipios, así como proporcionar dicha información a las unidades administrativas que la requieran;
- coadyuvar con la Unidad de Crédito Público en el diseño de las directrices para el acceso de los gobiernos de las Entidades Federativas y Municipios a los **mercados internos de dinero y capitales**;

A la Unidad de Crédito Público compete formular, para aprobación superior, las políticas y los programas globales de la banca de desarrollo y de los fideicomisos públicos de fomento coordinados por la Secretaría, en lo referente a su desempeño como instrumento de financiamiento del desarrollo nacional, sectorial y regional, así como evaluar sus resultados, todo ello con la participación que corresponda a la Dirección General de Banca de Desarrollo; Diseñar, en el ámbito de competencia de la Secretaría, las directrices encaminadas a que las Entidades Federativas y Municipios y sus entidades públicas tengan acceso ordenado y oportuno a los mercados internos de dinero y capitales, con la participación que corresponda a la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas; y Apoyar a la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas en el

establecimiento de las políticas relativas al Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, entre otras atribuciones.

A la Dirección General de Banca de Desarrollo compete formular para aprobación superior, en coordinación con las Unidades de Planeación Económica de la Hacienda Pública y de Crédito Público, la política y el programa financiero de las sociedades nacionales de crédito, fideicomisos públicos de fomento y demás entidades que integran el Sistema Financiero de Fomento, coordinadas por la Secretaría; Participar con la Unidad de Crédito Público, en la evaluación de los proyectos a financiar con créditos externos destinados a las entidades señaladas en la fracción I de este artículo; Participar con las Unidades de Planeación Económica de la Hacienda Pública y de Crédito Público, en la proposición de las asignaciones presupuestarias de las entidades que formen parte del Sistema Financiero de Fomento, coordinadas por la Secretaría, así como en aquellas que incidan en el ámbito de su competencia, entre otras atribuciones. A esta dirección general están integradas dos direcciones generales de Programación y Análisis Financiero de Fomento y Coordinación, que son el enlace de dirección general con entidades financieras en atención a los sectores agropecuario y de vivienda, por una parte, y por la otra con respecto al sistema financiero industrial, comercio, obras públicas, ahorro popular y servicios financieros.

La Unidad de Política de Ingresos también reviste una importancia significativa como mecanismo que pudiese operar hacia el DET, porque le compete proponer la política de ingresos incluyendo la política fiscal, la de coordinación fiscal y la de estímulos fiscales para el desarrollo de la economía nacional, en congruencia con la política de la hacienda pública y la política económica y social del país, en coordinación con otras unidades administrativas competentes de la Secretaría y del Servicio de Administración Tributaria, así como de otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y, en su caso, con las entidades federativas y municipios; así como evaluar el efecto recaudatorio de las reformas que en materia fiscal se propongan. También calcular y analizar la recaudación federal participable que sirve de base para el pago de participaciones a las entidades federativas y municipios, en los términos establecidos por la Ley de Coordinación Fiscal. Participa en la formulación para aprobación superior del programa, los criterios y montos globales de los estímulos fiscales, por áreas y sectores de la actividad económica, asegurando su congruencia con otros apoyos financieros del Gobierno Federal y evaluar sus resultados conforme a sus objetivos, escuchando a las dependencias coordinadoras de los sectores correspondientes; así como en la elaboración de acuerdos de concertación, programas de fomento y medidas para inducir la acción de los particulares, en lo que concierne a estímulos fiscales, y estudiar y proyectar sus efectos en los ingresos de la Federación. Asesora a las entidades federativas, cuando lo soliciten, en la evaluación del impacto de su política fiscal, en la elaboración de sus ordenamientos fiscales para facilitar su administración y en el establecimiento de los sistemas administrativos correspondientes. Asimismo, recaba la opinión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, sobre las medidas de política tributaria, relacionadas con su competencia, así como también la opinión de los diversos grupos o sectores sociales, para proponer las medidas administrativas que se deben tomar en relación con el tratamiento a sectores de contribuyentes y de diversos grupos sociales en relación con las contribuciones y el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

En el caso de la Unidad de Inversiones, a ella compete integrar y administrar la cartera de programas y proyectos de inversión de las dependencias y entidades de la administración pública federal respecto de aquellos compromisos, directos o condicionados, que impliquen o puedan implicar gasto de inversión, a nivel sectorial, institucional o regional, independientemente de la fuente de su financiamiento, así como verificar, en coordinación con las instancias competentes, su congruencia con los objetivos, prioridades y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo. Expedir lineamientos y emitir criterios para la inclusión de programas y proyectos de inversión en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y, en su caso, evaluar dichos programas o

proyectos. Analizar, proponer y promover en coordinación con las instancias competentes, modalidades de inversión para programas y proyectos de inversión, con la participación de los sectores público, privado y social en los mismos. Efectuar, en coordinación con las unidades administrativas competentes, el seguimiento sobre la rentabilidad social y económica de los programas y proyectos de inversión autorizados por la Cámara de Diputados, e identificados de conformidad con las disposiciones aplicables. Analizar y atender los requerimientos de información sobre la distribución sectorial, institucional y regional de programas y proyectos de inversión, de acuerdo a las disposiciones aplicables.

Compete a la Unidad de Política y Control Presupuestario coordinar la formulación de las políticas de gasto público federal, y determinar conjuntamente con las unidades administrativas competentes, los niveles de gasto requeridos para elaborar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para cada ejercicio fiscal. Expedir las normas y metodologías a que deberá sujetarse la programación y el presupuesto, en los niveles sectorial, institucional y regional, considerando las propuestas de las unidades administrativas competentes y las políticas de gasto público. Proponer, en el marco de la planeación nacional del desarrollo, en coordinación con las unidades administrativas competentes de la Secretaría, los criterios, procedimientos y prioridades para la asignación sectorial, institucional y regional del gasto público. Integrar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, consolidando los programas y presupuestos sectoriales, institucionales, regionales y especiales, y compatibilizando el nivel de gasto global con los requerimientos presupuestarios de los sectores. Diseñar y proponer, con la participación que corresponda a las demás unidades administrativas competentes de la Secretaría, la política y las directrices para la modernización presupuestaria a nivel sectorial, institucional y regional.

A la Dirección de Fiscalización a Dependencias y Entidades, compete aplicar los programas aprobados en materia de inspección, vigilancia y comprobación de la adecuada recaudación, manejo, custodia, aplicación o administración de los fondos y valores de la propiedad o al cuidado de la Federación por parte de los servidores públicos y sus auxiliares; así como los sistemas, procedimientos y métodos de trabajo establecidos. Asimismo, vigilar en lo que corresponde a ingresos federales, la correcta aplicación de convenios de colaboración establecidos con Entidades Federativas y Municipios.

Compete a las Delegaciones Regionales de la Tesorería de la Federación, dentro de la circunscripción territorial que les corresponda, aplicar los programas aprobados en materia de vigilancia del patrimonio de la Federación y de los fondos y valores de su propiedad o a su cuidado, así como los sistemas, procedimientos y métodos de trabajo establecidos. Coordinarse con las demás unidades administrativas regionales de la Secretaría, de la propia Tesorería, y de otras dependencias, así como con las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas, para el mejor ejercicio de sus facultades. Cada Delegación Regional de la Tesorería de la Federación, estará a cargo de un Delegado Regional, del que dependerán los inspectores que tenga adscritos, así como los Subdelegados y el personal que las necesidades del servicio requiera.

### **3.3 El desarrollo social y el ordenamiento territorial: la SEDESOL**

La SEDESOL surge en enero de 1992 sobre la estructura de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) y con la incorporación del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). Los antecedentes más directos de la SEDESOL en lo que respecta al ordenamiento territorial, son desde 1976 la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), que es sustituida por la SEDUE en 1982 cuando le son agregadas atribuciones en materia de ecología. La SEDESOL tiene una importante presencia territorial por dos ámbitos: la relacionada con los programas de desarrollo social y que ha tendido en constituirse en el eje de su trabajo, y la

que corresponde con el ordenamiento territorial, función que ha visto reducido su margen de maniobra.

A esta secretaría<sup>23</sup> la conforman tres subsecretarías: Desarrollo Social y Humano, Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio, y Prospectiva, Planeación y Evaluación. Asimismo, tres unidades: Coordinación de Delegaciones, Coordinación Sectorial y Comunicación Social; y cuatro coordinaciones generales: Microrregiones, Patrones de Beneficiarios de los Programas Sociales, Prospectiva y Planeación, y Administración.

Corresponde a la **Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano** definir las microrregiones del país que requieran atención inmediata o prioritaria. Proponer los programas, proyectos y acciones para la atención integral a las microrregiones y establecer los criterios que deban regir el diseño y la ejecución de los mismos. Vigilar que los programas a cargo de la Subsecretaría operen con calidad y eficiencia y sean congruentes con los objetivos institucionales y con el Plan Nacional de Desarrollo. Coordinar la estrategia de operación intersecretarial para el desarrollo social y humano y el combate a la pobreza y promover la celebración de convenios de coordinación entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el marco de los convenios de desarrollo social. Impulsar el mejoramiento de las condiciones y calidad de Vida de la población, el federalismo y la participación comunitaria, a través de los programas regionales, municipales y especiales de desarrollo, promoviendo la conjunción de esfuerzos y recursos con los gobiernos estatales y municipales y con las demás dependencias de la Administración Pública Federal. Promover la participación de las organizaciones sociales y comunitarias en los programas de desarrollo social y humano. Apoyar y fortalecer la atención a los sectores sociales en condiciones de Vulnerabilidad por parte de los gobiernos municipales, así como la operación de los programas para el desarrollo social y la superación de la pobreza, en las entidades federativas y municipios que así lo requieran.

A la **Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio** corresponde representar a la Secretaría en los comités interinstitucionales que se constituyan para el desarrollo urbano y la ordenación del territorio, particularmente los que se convoquen con motivo de la política regional promovida por el Presidente de la República. Diseñar, promover, proyectar, normar, coordinar y articular, en lo que compete a la Secretaría, la política de ordenación del territorio y de acción urbana y regional, así como la política nacional de desarrollo urbano y regional. Diseñar, promover, normar y coordinar en el ámbito institucional, la política de suelo y reservas territoriales. Elaborar el proyecto del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio y vigilar su adecuado seguimiento, y ejercer las atribuciones que confiere a la Secretaría la Ley General de Asentamientos Humanos.

Corresponde a la **Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y** planear y diseñar las acciones en materia de desarrollo social que competan a la Secretaría y contribuir a elevar su eficiencia y eficacia. Asesorar a las unidades administrativas centrales de la Secretaría, sus órganos desconcentrados y entidades del Sector, en temas de planeación estratégica, con base en el Sistema Nacional de Planeación Democrática del Desarrollo. Verificar la congruencia de los programas y acciones de la Secretaría con el Plan Nacional de Desarrollo, prestando apoyo técnico y proponiendo políticas, lineamientos y criterios para su cumplimiento. Participar en los trabajos de los gabinetes en los que interviene la Secretaría y representarla en las comisiones intersecretariales de las que forme parte y le encomiende el Secretario. Integrar, consolidar y administrar la estadística en materia de desarrollo social y otorgar los servicios de procesamiento de datos a las unidades administrativas centrales de la Secretaría, sus órganos desconcentrados y entidades del

<sup>23</sup> Reglamento Interior de la SEDESOL. [http://www.sedesol.gob.mx/transparencia/reglamento\\_interior.htm](http://www.sedesol.gob.mx/transparencia/reglamento_interior.htm). Visitado: 4 de abril 2006.

Sector, incorporando la información que en ellas se genere, para su consulta y aprovechamiento, mediante sistemas de información y bases de datos, con el apoyo de la Dirección General de Informática, Telecomunicaciones y Desarrollo Tecnológico. Realizar los estudios y proyectos que se requieran para la formulación y evaluación de los programas sociales de la Secretaría. Formular y llevar a cabo procesos de planeación prospectiva para el desarrollo social y la superación de la pobreza. Diseñar y promover canales de comunicación y coordinación con otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que realicen acciones en materia de política social. Diseñar y administrar un sistema de identificación de beneficiarios de los programas sociales, sujeto a criterios de objetividad, transparencia, selectividad y temporalidad.

La **Unidad de Coordinación de Delegaciones** tiene como atribuciones coordinar a las delegaciones de la Secretaría en las entidades federativas, con objeto de que cumplan las políticas, programas y actividades de la dependencia. Coordinar la participación de las delegaciones en la formulación y seguimiento de los convenios de desarrollo social con las entidades federativas, los municipios y las organizaciones sociales y privadas. Enlazar la operación y funcionamiento de las delegaciones con las unidades administrativas centrales y órganos desconcentrados de la Secretaría.

A la **Unidad de Coordinación Sectorial** corresponde colaborar en las instancias colegiadas de coordinación interinstitucional, para la definición de la política nacional y coordinación de los programas a cargo de las entidades del Sector. Coordinar la operación de los programas a cargo de las entidades del Sector, coadyuvando al cumplimiento de sus objetivos y metas. Coordinar la programación y operación de los subsidios a cargo de las entidades del Sector. Aprobar la administración de recursos presupuestales autorizados para las entidades del Sector, previo análisis de su situación financiera, contable y presupuestal, de conformidad con los calendarios autorizados y el avance de sus programas. Revisar, Validar e integrar los informes programático-presupuestales de las entidades del Sector, para la consolidación de los informes sectoriales, en apoyo a la Dirección General de Organización y Presupuesto.

La **Coordinación General de Microrregiones** tiene como atribuciones identificar las regiones, zonas, municipios y comunidades del país con mayores rezagos y menor crecimiento para la integración de las microrregiones que requieran atención inmediata o prioritaria, conforme a los indicadores de marginación y pobreza y demás Variables aplicables. Definir las comunidades donde se establecerán centros estratégicos comunitarios para cada microrregión. Establecer criterios, normas y lineamientos para el diseño y ejecución de programas y acciones específicas para la atención integral a las microrregiones. Impulsar y dar seguimiento a la operación de los subcomités de atención a regiones prioritarias y los consejos microrregionales. Promover la celebración de convenios de coordinación entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el marco de los convenios de desarrollo social, para llevar a cabo acciones e inversiones de desarrollo social y humano, relativas a los diferentes programas. Revisar y dar seguimiento a los convenios de coordinación y bases de colaboración intersecretariales. Coordinar la estrategia de operación intersecretarial para la disminución de la pobreza, conforme a los convenios de coordinación y bases de colaboración. Operar los programas de desarrollo social y humano con enfoque territorial que le sean asignados. Promover y ejecutar, en coordinación con otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como con los organismos estatales y municipales, programas y acciones específicos para la atención integral a las microrregiones, regiones, zonas, municipios y comunidades. Integrar la información relativa a los programas y acciones de los tres órdenes de gobierno que se realicen para la atención de las microrregiones. Promover la participación de las instituciones de investigación superior, empresas y fundaciones privadas, en los diferentes aspectos del desarrollo de las microrregiones. Promover que los programas de desarrollo social y humano incorporen la participación de las organizaciones sociales y comunitarias, especialmente en las microrregiones. Fomentar la participación de las organizaciones comunitarias en los programas de

desarrollo social y humano, coordinados entre la Federación, las entidades federativas y los municipios. Proporcionar la asesoría en materia de desarrollo comunitario que requieran los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, las propias comunidades y los sectores social y privado. Promover la adecuada operación de las organizaciones comunitarias en los programas de desarrollo social y humano en que participe la Secretaría. Coordinar la implementación, operación, seguimiento y evaluación de programas y proyectos especiales que, con objeto de apoyar a la superación de la pobreza de las regiones y grupos más marginados, se financien con créditos externos, recursos extraordinarios y aportaciones de organismos internacionales, en coordinación con la Dirección General de Relaciones Internacionales.

A la **Coordinación General de Padrones de Beneficiarios de los Programas Sociales** corresponde integrar y mantener actualizado el padrón único de beneficiarios de los programas sociales, a partir de los padrones de beneficiarios de los diversos programas a cargo de la Secretaría y de las entidades del Sector.

La **Coordinación General de Prospectiva y Planeación** tiene entre sus atribuciones el realizar la planeación prospectiva necesaria para configurar estrategias y programas a largo plazo de la Secretaría. Ayudar a articular los instrumentos de política social de la Secretaría. Proponer fórmulas estratégicas de gasto social que permitan optimizar los recursos disponibles para la promoción del bienestar de la población marginada. Asegurar la concurrencia de los propósitos de las acciones locales y microrregionales, con los objetivos y estrategias nacionales de la Secretaría. Diseñar modelos de Vinculación entre los tres órdenes de gobierno para fortalecer la corresponsabilidad gubernamental en la solución de los problemas sociales. Promover procesos de planeación prospectiva para el combate a la pobreza, en las entidades federativas en donde se instrumente la estrategia de atención a las microrregiones de mayor marginalidad social. Coadyuvar en la elaboración de los convenios de desarrollo social a celebrarse entre la Federación y las entidades federativas, bajo modelos de mayor corresponsabilidad social y rendición de cuentas.

### 3.4 El fomento productivo: la Secretaría de Economía<sup>24</sup>

La Secretaría de Economía está integrada por tres subsecretarías: Industria y Comercio, Negociaciones Comerciales Internacionales, y para la Pequeña y Mediana Empresa. Las coordinaciones generales del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario, y de Delegaciones Federales. Las unidades de Asuntos Jurídicos, de Prácticas Comerciales Internacionales, y de Coordinación de Negociaciones Internacionales. Para efecto de este trabajo, nos concentramos en aquellas áreas que tienen incidencia más directa sobre la operación de las empresas al interior del país y, sobre todo en las de pequeño y mediano tamaño y las que establecen relaciones con las entidades federativas. En este sentido, nos referiremos a las direcciones generales forman parte de las subsecretarías de Industria y Comercio, y para la Pequeña y Mediana Empresa, así como a las coordinaciones generales.

Son atribuciones de la **Dirección General de Industrias Básicas**<sup>25</sup> coordinar acciones con empresas, organismos, instituciones nacionales e internacionales, dependencias y entidades federales, estatales y municipales, para diseñar e instrumentar, operar y evaluar políticas y programas orientados al fortalecimiento de la competitividad de los sectores industriales, así como a su modernización tecnológica. Participar en la definición de políticas para el otorgamiento de

<sup>24</sup> Reglamento Interior de la Secretaría de Economía, <http://www.economia.gob.mx/pics/p/p1376/R1.pdf>. Visitado: 4 de abril de 2006.

<sup>25</sup> Las industrias básicas incluyen las cadenas agropecuaria-agroindustrial, la cadena textil-confección, la cadena curtiduría-marroquinería-calzado, la cadena madera-papel-industria editorial-muebles, los sectores químico, hulero, farmacéutico, jabones, detergentes, artículos de limpieza, petrolíferos, ropa usada y llantas usadas.

subsidios y sobre la distribución y comercialización de productos básicos y abastecimiento de los mismos a la población, conjuntamente con las Secretarías de Desarrollo Social; de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, y de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Suscribir convenios con dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, estados y municipios, así como con organismos empresariales, a efecto de coadyuvar al desarrollo de los sectores productivos.

Son atribuciones de la **Dirección General de Industrias Pesadas y de Alta Tecnología**, las mismas para las industrias básicas, pero referidas a las Industrias Pesadas y de Alta Tecnología, incluyendo los sectores automotriz, electrónico, eléctrico, siderúrgico, metalúrgico, metalmeccánico, de maquinaria y equipo no eléctrico, y de otras industrias no metálicas, como las del vidrio, de cerámica y del cemento. Lo mismo es para el caso de la **Dirección General de Comercio Interior y Economía Digital**, que incluye al comercio interior, los servicios, de economía digital y de la industria del software.

Son atribuciones de la **Dirección General de Capacitación e Innovación Tecnológica** diseñar, implementar, promover y difundir, en coordinación con dependencias y entidades del sector público, privado, social, organismos no gubernamentales, así como con instituciones educativas y de investigación, proyectos, programas, herramientas y sistemas de diagnóstico, capacitación, asesoría y consultoría para el fomento de la cultura empresarial, formación de capital humano, la innovación tecnológica, el desarrollo empresarial y de una cultura de la calidad, que modernice y fortalezca la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas en los mercados nacionales e internacionales; así como grupos de productores que agreguen valor a su producto. Diseñar, organizar, coordinar, supervisar y administrar sistemas que permitan analizar, promover y apoyar al sector empresarial, especialmente a las micro, pequeñas y medianas empresas, así como grupos de productores que agreguen valor a su producto, para impulsar sus oportunidades de negocios y desarrollar su competitividad. Promover, en coordinación con gobiernos estatales y municipales, asociaciones civiles, instituciones académicas, tecnológicas y de investigación, públicas y privadas, organismos empresariales, fideicomisos y organismos no gubernamentales, la formación de promotores, asesores, instructores y consultores especializados en las micro, pequeñas y medianas empresas, así como la instalación, consolidación y seguimiento de Centros de Vinculación Empresarial, para dichas empresas, todo ello a nivel nacional, estatal y/o regional. Diseñar, organizar, coordinar y supervisar esquemas para promover la generación y uso de aplicaciones tecnológicas e informáticas y de innovación tecnológica entre las micro, pequeñas y medianas empresas. Diseñar, promover e implementar programas y esquemas novedosos de capacitación integral, asesoría y consultoría, y formación de capital humano, para las micro, pequeñas y medianas empresas y/o grupos de productores que agreguen valor a su producto. Promover y coordinar mecanismos, instrumentos y sistemas para fomentar una cultura de calidad en las micro, pequeñas y medianas empresas, y/o grupos de productores que agreguen valor a su producto. Implementar programas de asistencia tecnológico-empresarial a las micro, pequeñas y medianas empresas, y/o grupos de productores que agreguen valor a sus productos en coordinación con organismos especializados. Promover y apoyar la vinculación de los micro, pequeños y medianos empresarios con los centros e institutos de investigación aplicada y desarrollo de tecnología, así como empresas de consultoría especializada para ofrecer soluciones de tecnología aplicada e innovación para sus empresas. Participar en comisiones, comités, consejos, órganos de decisión o cualquier otro grupo de trabajo u órgano administrativo en asuntos vinculados con las micro, pequeñas y medianas empresas.

Son atribuciones de la **Dirección General de Promoción Empresarial** solicitar, gestionar y recabar la documentación de soporte normativo y administrativo para la celebración de convenios con las entidades federativas, municipios, dependencias y entidades de la administración pública federal y organismos de los sectores público, privado, social y educativo en beneficio de las micro,

pequeñas y medianas empresas, y coadyuvar en su adecuada operación y cumplimiento. Fomentar y apoyar la constitución de mecanismos de apoyo financiero para la elaboración de planes de negocios para la obtención del crédito de las micro, pequeñas y medianas empresas. Fomentar y apoyar la constitución de fondos de garantía que faciliten a las micro, pequeñas y medianas empresas el acceso al financiamiento en condiciones favorables.

Son atribuciones de la **Dirección General de Desarrollo Empresarial y Oportunidades de Negocio** promover la integración de las micro, pequeñas y medianas empresas a las cadenas productivas para propiciar un desarrollo económico regional y sectorial, procurando que sea sustentable. Diseñar, desarrollar, coordinar y ejecutar programas que promuevan la cultura de asociación entre las micro, pequeñas y medianas empresas, impulsando la formación y/o consolidación de agrupamientos empresariales, empresas integradoras y parques industriales, entre otros, con el fin de coadyuvar al desarrollo sectorial y regional. Diseñar y aplicar mecanismos para la identificación de oportunidades de negocios en beneficio de las micro, pequeñas y medianas empresas. Promover convenios y acuerdos, en el ámbito de su competencia, con las entidades federativas, municipios, dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y organismos del sector privado y social que sean necesarios para apoyar a las micro, pequeñas y medianas empresas.

Son atribuciones de la **Dirección General de Oferta Exportable** definir, coordinar, concertar y evaluar las políticas públicas y acciones institucionales para la promoción y consolidación de la oferta exportable de las micro, pequeñas y medianas empresas. Promover con las instituciones financieras el desarrollo de estrategias, programas y acciones orientadas a la consolidación e internacionalización de las micro, pequeñas y medianas empresas. Fomentar el desarrollo y operación de organismos estatales de promoción al comercio exterior que generen una cultura exportadora que propicie una mayor competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas y permita consolidar su presencia en el mercado internacional. Promover y concertar convenios y acuerdos, en materia de competitividad exportadora, consolidación de proyectos y fomento a las exportaciones con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y organismos del sector privado, social y educativo, además de las entidades federativas y los municipios, que sean necesarios en beneficio de la competitividad exportadora y promoción del comercio exterior de las micro, pequeñas y medianas empresas. Identificar, promover y facilitar, en coordinación con las autoridades competentes, el desarrollo de proyectos de exportación, inversión, conversiones y alianzas estratégicas, así como oportunidades de negocio tendientes a incrementar la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas y aumentar el volumen de sus exportaciones, atendiendo la demanda internacional. Promover, a través de la Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones, la permanente modernización y actualización del marco jurídico, administrativo y procedimental del ciclo exportador, a efecto de conformar un entorno eficiente y accesible a las micro, pequeñas y medianas empresas.

La **Coordinación General del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario**, tiene entre sus atribuciones coordinar la operación y seguimiento del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario, así como de programas similares cuando lo considere conveniente la Secretaría. Coordinar las acciones y consultas con otras dependencias, entidades y sectores relacionados con el sector microfinanciero, en el ámbito de su competencia. Promover el desarrollo del sector microfinanciero en la población urbana y rural en condiciones de pobreza, y los apoyos relacionados con dicho sector.

Por su parte, la **Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad**, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía, tiene entre sus atribuciones elaborar y desarrollar el Programa denominado Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES), en términos de sus Reglas de Operación. Proponer los

mecanismos de coordinación de las acciones que corresponda ejecutar a otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para la debida realización del FONAES, en términos de sus Reglas de Operación. Proponer a los gobiernos de los estados y, con la participación de éstos, a las autoridades de los municipios, la coordinación de acciones que asegure eficacia, eficiencia y oportunidad en la realización del FONAES. Promover acciones de inducción y concertación con agrupaciones de los sectores social y privado, interesadas en la realización del FONAES, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Son atribuciones de la **Coordinación General de Delegaciones Federales** organizar y coordinar a las representaciones federales, de acuerdo con los criterios, políticas, lineamientos y programas de trabajo de carácter administrativo definidos por el Secretario Técnico de Planeación, Comunicación y Enlace. Establecer, en coordinación con las unidades administrativas de la Secretaría, los criterios de gestión y coordinación aplicables por las delegaciones y subdelegaciones federales y oficinas de servicios, que permitan el eficaz cumplimiento de las funciones delegadas. Celebrar acuerdos, en coordinación con las áreas normativas de la Secretaría, con los gobiernos estatales, entidades de fomento y organismos empresariales para promover la actividad económica. Corresponde a los **delegados y subdelegados federales** dentro de su circunscripción, en coordinación con las unidades administrativas que corresponda, las facultades siguientes de coordinar, promover y evaluar, con las autoridades federales, estatales, municipales, y organizaciones, cámaras y asociaciones, de la circunscripción que les correspondan, la ejecución de los programas del sector. Aplicar las políticas, estrategias e instrumentos sectoriales que emita la Secretaría. Promover la realización de acuerdos con el gobierno estatal, entidades de fomento y organismos empresariales, para coordinar de manera eficiente la promoción de la actividad económica.

### 3.5 La incorporación de criterios ambientales: la SEMARNAT

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)<sup>26</sup> tiene dos vertientes como antecedentes, la primera en materia de política y la segunda institucional. En el primer sentido, en los años cuarenta se promulga la Ley de Conservación de Suelo y Agua, y en los setenta se promulgó la Ley para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental. Por otra parte, su primer antecedente institucional es la Subsecretaría para el Mejoramiento del Ambiente, adscrita a la Secretaría de Salud y Asistencia (SSA) con funciones eminentemente de sanitario.

Hacia 1982 Miguel de la Madrid crea la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) y se promulga la Ley Federal de Protección al Ambiente. En 1987 se faculta al Congreso de la Unión para legislar en términos de la concurrencia a los tres niveles de gobierno con base en las disposiciones existentes. En 1988 se publica la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), que hasta la fecha es la base de la política ambiental en México. En 1989 se crea la Comisión Nacional del Agua (CNA). En 1992 Carlos Salinas transforma la SEDUE en la SEDESOL y se crearon el Instituto Nacional de Ecología (INE) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA). En 1994 Ernesto Zedillo crea la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP). En 2000 Vicente Fox la transforma en la SEMARNAT.

La SEMARNAT<sup>27</sup> está conformada por las subsecretarías de Planeación y Política Ambiental, de Fomento y Normatividad Ambiental, y de Gestión para la Protección Ambiental; así como por las unidades coordinadoras de Participación Social y Transparencia, de Asuntos

<sup>26</sup> Los antecedentes tienen como fuente SEMARNAT (2002).

<sup>27</sup> Reglamento Interior de la SEMARNAT. <http://www.semarnat.gob.mx/dof/textos/010604.shtml>. Visitado: 4 de abril de 2006.

Internacionales; y las coordinaciones generales Jurídica, de Comunicación Social, y de Delegaciones y Coordinaciones Generales.

La **Subsecretaría de Planeación y Política Ambiental** tiene como atribuciones planear, coordinar e instrumentar las políticas, procesos, instrumentos y acciones que se requieran para la gestión de la Secretaría en materia de financiamiento estratégico, con base en los objetivos y directrices del Plan Nacional de Desarrollo, el programa sectorial y los programas correspondientes. Ser el conducto formal de la Secretaría para la aprobación de programas, definición de actividades, tramitación y, en general, para la realización de acciones de gestión y seguimiento de los financiamientos, así como para la suscripción de acuerdos ante los organismos financieros internacionales y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Promover la constitución de empresas con capital nacional y extranjero, dedicadas a la conservación o aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, provisión de bienes y servicios de competencia del Sector. Proponer, con la participación que corresponda a las Subsecretarías de Fomento y Normatividad Ambiental, y de Gestión para la Protección al Ambiente, las políticas y lineamientos de carácter integral, que permitan realizar la planeación regional que podrá establecerse por regiones hidrogeográficas determinadas por la existencia de uno o varios ecosistemas o cuencas. Someter a la consideración del Secretario, los proyectos, instrumentos y las medidas necesarias para asegurar que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, incluyan respecto de las materias que les competan, las variables ambientales en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y en sus programas sectoriales, regionales, especiales e institucionales que correspondan.

La **Subsecretaría de Fomento y Normatividad Ambiental** tiene las atribuciones de coordinar, con la participación que corresponda a las unidades administrativas centrales de la Secretaría, la integración de un sistema normativo en materia ambiental. Presidir y coordinar el Comité Interno de Regulación Ambiental. Expedir lineamientos y procedimientos de evaluación de la conformidad de las normas oficiales mexicanas, de conformidad con la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

La **Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental** tiene las atribuciones de proponer al Secretario, mecanismos de coordinación entre la Federación y las entidades federativas, con el objeto de apoyar la gestión institucional de éstas en la descentralización de los actos de autoridad en las materias que correspondan a las direcciones generales de su adscripción. Promover la formulación de los programas de ordenamiento ecológico relacionados con las cuencas costeras, en coordinación con la Subsecretaría de Planeación y Política Ambiental, y con la participación que corresponda a los diferentes órdenes de gobierno. Proponer al Secretario, las políticas para la regulación de los recursos naturales con un enfoque de planeación regional, determinada por regiones hidrogeográficas, por uno o varios ecosistemas o cuencas.

La **Coordinación General de Delegaciones y Coordinaciones Regionales** tiene las atribuciones de coordinar, en los términos que instruya el Secretario, las acciones operativas de la dependencia en las entidades federativas, a través de sus delegaciones federales y coordinaciones regionales. Establecer criterios para conducir las relaciones entre las unidades administrativas de la Secretaría, las delegaciones federales y las coordinaciones regionales, así como fijar los criterios y operar los mecanismos y lineamientos que se establezcan dentro del Sector en el ámbito territorial. Fijar criterios y lineamientos, con base en las políticas que determine el Secretario, respecto de la concertación de las delegaciones federales y coordinaciones regionales con los sectores social y privado. Participar en la celebración de acuerdos de coordinación y convenios de concertación con los gobiernos estatales y municipales, así como con organizaciones de los sectores social y privado, para promover el ejercicio de las atribuciones asignadas a la dependencia. Supervisar y evaluar el funcionamiento y operación de las delegaciones federales y coordinaciones regionales respecto al manejo integral de cuencas.

### 3.6 Construcción y mantenimiento de la infraestructura: la Secretaría de Comunicaciones y Transportes<sup>28</sup>

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) está conformada por las subsecretarías de Infraestructura, de Transporte, y de Comunicaciones. Así como por las coordinaciones generales de Puertos y Marina Mercante, de Planeación y Centros SCT, y del Sistema e-México. Para efecto de este trabajo, nos concentramos en la subsecretaría de Infraestructura y en la Coordinación General de Planeación y Centros SCT.

Corresponde a la **Dirección General de Carreteras Federales** coordinar con los Centros SCT y, en su caso, con las Direcciones Generales de Planeación y Evaluación, los estudios, el proyecto, la construcción, modernización o ampliación de las carreteras y puentes federales, así como de obras auxiliares y accesorias. Aprobar los proyectos y programas de las obras de construcción de carreteras y puentes federales que se concesionen, así como supervisar, en coordinación con la Dirección General de Evaluación y con el apoyo del Centro SCT correspondiente, que los trabajos se efectúen conforme a las características, especificaciones y programas establecidos por la Secretaría.

Corresponde a la **Dirección General de Conservación de Carreteras** emitir los lineamientos en materia de conservación de la infraestructura carretera, así como determinar las características, especificaciones y los criterios conforme a los cuales deberán realizarse los programas y obras respectivos, dando seguimiento a los mismos. Establecer las políticas dentro del programa a su cargo, en coordinación con la Dirección General de Planeación, respecto de las obras que se realizarán a través de los Centros SCT, por administración directa y las que se contratarán. Supervisar que las obras se ejecuten conforme a las características, especificaciones, proyectos, precios unitarios y programas aprobados y de acuerdo con lo estipulado en los contratos de obra, cumpliendo con las leyes y tratados vigentes en la materia. Asesorar a los organismos y dependencias estatales de caminos en materia de conservación de carreteras y puentes. Emitir la normatividad e intervenir, cuando proceda, en la programación, proyectos, construcción, reconstrucción y conservación de carreteras, caminos y puentes que se realicen en cooperación con las entidades federativas, los municipios y los particulares, con financiamiento total o parcial de la Federación. Emitir los lineamientos y apoyar la representación de la Secretaría ante los consejos de los organismos y dependencias estatales de caminos o ante los comités de planeación para el desarrollo de los estados, en el marco de su competencia.

Corresponde a la **Dirección General de Servicios Técnicos** participar en la definición de la política y los programas de infraestructura para el transporte en el marco de su competencia. Efectuar los estudios necesarios para la planeación del sistema de carreteras y puentes. Establecer de conformidad con las políticas de la Secretaría, los criterios, estrategias y programas para la asignación de las inversiones anuales en construcción, modernización y conservación de carreteras federales, caminos rurales y alimentadores. Intervenir en la planeación integral del transporte aportando los elementos necesarios para la integración intermodal del sistema carretero nacional.

Corresponde a la **Unidad de Autopistas de Cuota** tramitar el otorgamiento de permisos y autorizaciones para la construcción de accesos, cruzamientos e instalaciones marginales en el derecho de vía de las carreteras de cuota; para la instalación de anuncios y señales publicitarias; para la construcción, modificación o ampliación de las obras en el derecho de vía, así como para la instalación de líneas de transmisión eléctrica, postes, cercas, ductos de transmisión de productos del petróleo o cualquier otra obra subterránea, superficial o aérea, en los caminos de cuota que pudieran dificultar su operación. Coordinar conjuntamente con los Centros SCT y las Direcciones Generales de

<sup>28</sup> Reglamento Interior de la SCT. [http://normatividad.sct.gob.mx/uploads/media/reglamento\\_int\\_sct.pdf](http://normatividad.sct.gob.mx/uploads/media/reglamento_int_sct.pdf). Visitado: 3 de abril 2006

Servicios Técnicos y de Evaluación, la intervención de las unidades generales de servicios técnicos de los Centros SCT en el apoyo para el seguimiento y supervisión de los programas de conservación en los caminos y puentes de cuota, de acuerdo a los manuales establecidos.

Corresponden a los **Centros SCT** las funciones de ejercer en la entidad federativa de su adscripción, la representación de la Secretaría respecto de las atribuciones que conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal le han sido conferidas a la misma; excepto las que son de la competencia exclusiva del Secretario. Ejecutar los programas de descentralización, desconcentración, modernización y simplificación administrativa que establezcan las unidades centrales. Vigilar, promover, supervisar y ejecutar los programas de la Secretaría, en la entidad federativa de su adscripción, de conformidad con las normas e instrucciones que determine la Coordinación General de Planeación y Centros SCT, conjuntamente con las unidades administrativas centrales. Formular el programa de actividades de conformidad con las estrategias, políticas, lineamientos y prioridades establecidas a nivel nacional en congruencia con las condiciones, características y necesidades locales y someterlas a la aprobación de la Coordinación General de Planeación y Centros SCT. Representar a la Secretaría ante los gobiernos de los estados y municipios y organizar los servicios técnicos de apoyo y, cuando se lo soliciten, brindarles asesoría y asistencia para la elaboración y ejecución de proyectos.

### **3.7 La tensión entre articulación-desarticulación de las políticas sectoriales en el territorio**

El establecimiento de relaciones políticas y administrativas entre dependencias y niveles de gobierno, a través de su participación colaborativa en el diseño, instrumentación y evaluación, para alcanzar el desarrollo económico territorial es un trabajo complejo. En principio, se podría señalar que lo que se esperaría convencionalmente es que los ejes rectores estarían establecidos en los diferentes planes de desarrollo nacional y estatales, de los cuales se desprenderían los programas sectoriales y regionales, y estarían sustentados por las estructuras institucionales operativas, así como por la ciudadanía en particular u organizada. Sin embargo esta es una visión ideal que difícilmente opera de manera articulada, presentándose frecuentemente tensiones que tienden a desarticular dichas relaciones requeridas para la formulación y operación de proyectos de desarrollo. Esta dificultad, por supuesto, también lo es para quienes pretenden comprender cómo se institucionaliza la política pública sectorial y territorialmente, como es el caso.

Con base en los siempre insuficientes elementos disponibles para un ejercicio complejo como el planteado, sólo se puedan delinear una serie de ideas que pudiesen servir de hipótesis de trabajo para ser profundizadas. Teniendo como acotamiento esto, pasemos a formular nuestra perspectiva sobre las políticas e instituciones sectoriales en el territorio, enfatizando en el componente sectorial porque el territorial será tratado con mayor detalle en el siguiente capítulo.

Son tres los planteamientos centrales. El primero es que existe un grado diverso de especialización sectorial de las dependencias que propicia la mayor o menor condición para la relación entre ellas. El segundo es que sí existen en la estructura de cada una de las dependencias las instancias para el establecimiento de relaciones entre ellas y con otros niveles de gobierno. El tercero, y tal vez el más importante, es que detrás la atribución administrativa de las dependencias operan los diferentes grados de influencia y poder que, en el caso de la relación sectorial-territorial supone un predominio de una visión sectorial fragmentada y que tiene como referente el ejercicio del gasto público más que la promoción del desarrollo económico territorial.

La amplitud de las atribuciones entre las dependencias analizadas<sup>29</sup> son de tres grados: genérica, cuando necesariamente involucra a las restantes, como es el caso de la SHCP que tiene como función controlar el ingreso y el gasto público, que lo ejerce por medio de la subsecretarías de Hacienda y Crédito Público, de Ingresos y de Egresos; diversificada o con atribuciones multiterritoriales, como la SEDESOL que tiene atribuciones sobre tres ámbitos: el desarrollo social de manera altamente focalizada, el suelo urbano en las principales ciudades y el ordenamiento territorial que abarcaría al conjunto del país, por medio de las subsecretarías de Desarrollo Social y Humano, y de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio; especializada, donde las secretarías tienen un objeto altamente definido, como la SCT en materia de comunicaciones y trasportes, a través de la Subsecretaría de Infraestructura, la SE en cuanto fomento productivo, por medio de las subsecretarías para la Pequeña y Mediana Empresa, y de Industria y Comercio, y la SEMARNAT en las cuestiones ambientales, a través de las subsecretarías de Planeación y Política Ambiental, de Gestión para la Protección Ambiental y de Fomento y Normatividad Ambiental (Ver Cuadro III.3).

**CUADRO III.3**  
**MÉXICO: COMPETENCIAS DE LAS DEPENDENCIAS GUBERNAMENTALES EN MATERIA DE**  
**DESARROLLO ECONÓMICO TERRITORIAL**

<b>Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)</b>			
	Federal	Estatal	Municipal
Planeación:	Secretario: Plan Nacional de Desarrollo, programas sectoriales, regionales y especiales. Ley de Ingresos y Presupuesto. Coordinación con SEDESOL en planeación nacional y regional.	Secretario: Convenios en materia fiscal con entidades federativas. U. C. Entidades Federativas: Enlace de la SHCP. Política de coordinación fiscal.	Secretario: Convenios en materia fiscal con entidades federativas. U. C. Entidades Federativas: Enlace de la SHCP.
Ejecución:	U. Política Ingresos: Recaba opinión de dependencias sobre política tributaria y de estímulos.	U. C. Entidades Federativas y U. Crédito Público: Registro de obligaciones y empréstitos. U. Política de Ingresos: Calcula recaudación fiscal participable. U. C. Entidades Federativas y U. Política de Ingresos: Participaciones federales y estímulos. Del. Reg. Tesorería: Coordinarse para recaudación.	U. C. Entidades Federativas y U. Crédito Público: Registro de obligaciones y empréstitos. U. Política de Ingresos: Calcula recaudación fiscal participable. U. C. Entidades Federativas y U. Política de Ingresos: Participaciones federales y estímulos.

<b>Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)</b>			
	Federal	Estatal	Municipal
Planeación:	Secretario: Coordinación con SHCP en planeación nacional y regional. Sub. Des. Soc. y Humo: Estrategia de operación intersecretarial. Definir microrregiones. Sub. Des. Urb. y Ord. Terr: Progr. Nal. Des, Urb. y Ord. Terr. Sub. Prospectiva, Plan. Y Eval.: Comunicación y coordinación con dependencias.	U. Coord. Deleg: Coordina cumplimiento políticas, programas y acciones. Criterios coordinación con autoridades y organización.	U. Coord. Deleg: Criterios coordinación con autoridades y organización.
Ejecución:		Coord. Gral. Microrregiones: Promueve y ejecuta programas y acciones Fomenta participación de organizaciones comunitarias. Proporciona asesoría.	Coord. Gral. Microrregiones: Promueve y ejecuta programas y acciones Fomenta participación de organizaciones comunitarias. Proporciona asesoría.

<sup>29</sup> Sólo se hace referencia a la selección de seis de las 18 secretarías que conforman a la Administración Pública Federal, por considerar que ésta son las que pudiesen ser las más representativas para la realización del estudio sobre DET.

**CUADRO III.3 (continuación)**  
**Secretaría de Economía (SE)**

	Federal	Estatad	Municipal
Planeación:	Dirs. Grales. Industrias: Estudios y programas de competitividad. Coord. Gral. Prog. FONAES: Programa FONAES. Mecanismos de coordinación.	Coord. Gral. Del. Fed: Criterios de gestión y coordinación.	Coord. Gral. Del. Fed: Criterios de gestión y coordinación.
Ejecución:	Dirs. Grales. Industrias: Otorgamientos subsidios.	Del. y Subdel. Federales: Coordinar y evaluar la ejecución de programas. Promover acuerdos. Drs. Grales. Industrias: Políticas y programas. Otorgamientos subsidios. Suscribir convenios. Control contaminación. Drs. Grales. Des. Empresarial, Oferta Exportable: Suscribir convenios. Coord. Gral. Prog. FONAES: Coordinación.	Del. y Subdel. Federales: Coordinar y evaluar la ejecución de programas. Promover acuerdos. Drs. Grales. Industrias: Suscribir convenios. Control contaminación. Drs. Grales. Des. Empresarial, Oferta Exportable: Suscribir convenios. Coord. Gral. Prog. FONAES: Coordinación.

**Secretaría DE Medio Ambiente Y Recursos Naturales (Semarnat)**

	Federal	Estatad	Municipal
Planeación:	Sub. Plan. y Pol. Amb: Conducto Sría. Programas, financiamiento y acuerdos. Inclusión de variables ambientales en planes y programas.		
Ejecución:		Coord. Gral. Del. y Coords. Reg: Acciones de la Sría. Acuerdos de coordinación y convenios.	Coord. Gral. Del. y Coords. Reg: Acciones de la Sría. Acuerdos de coordinación y convenios.

**Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)**

	Federal	Estatad	Municipal
Planeación:	Dir. Carret. Fed: Proyectos de construcción y supervisión.	Dir. Gral. Conserv. Carr: Normatividad.	Dir. Gral. Conserv. Carr: Normatividad.
Ejecución:		Centros SCT: Representa a la Sría. Ejecuta programas. Asesoría.	Centros SCT: Representa a la Sría. Ejecuta programas. Asesoría.

Fuente: Elaboración propia con base en el Reglamento Interior de cada una de las secretarías consideradas.

La relación entre las dependencias pudiese establecer con base en dos modalidades: jerárquicas y de relación horizontal. Las relaciones jerárquicas son establecidas por la SHCP al conjunto de las secretarías a partir de dos atribuciones fundamentales: es la dependencia que somete directamente a la Presidencia las propuestas de política en materia fiscal, de gasto público, precios y tarifas y bienes del sector público, entre otras. También somete a la Presidencia el Plan Nacional de Desarrollo, los programas sectoriales, regionales y especiales, así como los programas anuales de toda la administración pública federal, siendo éstas atribuciones directas del Secretario. Asimismo, por medio de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, también adscrita directamente al Secretario, se formula la política de coordinación fiscal, las participaciones de ingresos federales y las políticas de deuda pública; a través de la Unidad de Ingresos propone la política de ingresos, fiscal y de estímulos fiscales, así como el pago de participaciones a las entidades federativas; por medio de la Unidad de Inversiones, administra la cartera de programas y proyectos de inversión; la Unidad de Política y Control Presupuestario expide las normas y las metodologías a la que sujetarán los niveles sectorial, institucional y regional; la Dirección de

Fiscalización a Dependencias y Entidades inspecciona los fondos y valores de la propiedad federal; y por medio de las Delegaciones Regionales de la Tesorería de la Federación, aplica los programas de patrimonio, fondos y valores federales.

La relación horizontal entre las otras secretarías está establecida por medio de unidades administrativas específicas. En el caso de la SEDESOL, por medio de las unidades de Coordinación de Delegaciones, de Coordinación Sectorial y General de Microrregiones. Cabe resaltar que la SEDESOL es la única secretaría que conjuntamente con la SHCP, coordina el otorgamiento de las autorizaciones de acciones e inversiones convenidas con los gobiernos locales y municipales tratándose de planeación nacional y regional. La SE establece relaciones con gobiernos estatales, municipales y dependencias federales por medio del conjunto de sus direcciones generales en materia de Industrias Básicas, Industrias Pesadas y de Alta Tecnología, Capacitación e Innovación Tecnológica, Promoción Empresarial, Desarrollo Empresarial y Oportunidades de Negocios, Oferta Exportable, y las coordinaciones generales del Programa Nacional de Financiamiento del Microempresario, del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas en Solidaridad, y de Delegaciones Federales. La SEMARNAT, por medio de sus subsecretarías de Planeación y Política Ambiental, de Fomento y Normatividad Ambiental, y de Gestión para la Protección Ambiental, diseña y promueve planes, programas, normas y acuerdos para la protección ambiental que tienen predominante una amplitud nacional; y por medio de la Coordinación General de Delegaciones y Coordinaciones Regionales, establece relaciones con los gobiernos estatal y municipal. La SCT orienta sus relaciones eminentemente sectoriales por medio de los Centros SCT y fundamentalmente con los gobiernos estatales y municipales donde se construirán y normarán las comunicaciones y los transportes.

Con respecto al último planteamiento, el que detrás la atribución administrativa de las dependencias operan los diferentes grados de influencia y poder que, en el caso de la relación sectorial-territorial supone un predominio de una visión sectorial fragmentada y que tiene como referente el ejercicio del gasto público más que la promoción del desarrollo económico territorial. Se resaltan tres aspectos: como se vio las dependencias tienen diferentes amplitudes de atribuciones y modalidades de relación, donde el caso sobresaliente es la SHCP por su amplitud de atribuciones y las relaciones jerarquizadas que establece con las otras. El segundo es que, no obstante la existencia de instancias para la colaboración de programas y proyectos, predominan los de tipo sectorial-fragmentado más que regional-integrado, como se verá en el siguiente capítulo cuando se analicen los presupuestos sectoriales y, finalmente, que al interior de la estructura gubernamental operan relaciones y tensiones entre distintas visiones y capacidades de ejercicio de poder que rebasan o utilizan sus atribuciones administrativas para hacer predominante la política. Esto se evidencia con los casos de la SPP- SHCP que ponía en tensión la orientación del papel gubernamental hacia la promoción del desarrollo o del ejercicio eficiente de las cuentas públicas; como las relaciones tensas entre las oficinas de la presidencia para la Planeación Estratégica del Desarrollo Regional y la de Innovación Gubernamental con relación a la conducción del Sistema de Planeación para el Desarrollo Regional, expresado en las mesorregiones, que finalmente fue asignado a la SHCP con base en el proyecto gestado por la oficina de Innovación Institucional, constituyendo una regresión sobre la propuesta de política territorial plasmada en el propio Plan Nacional de Desarrollo.

## **IV. De la política pública a la práctica institucional: lo territorial**

---

### **4.1 Distribución de competencias entre niveles de gobierno**

Con base en las distintas disposiciones que norman las funciones gubernamentales, se puede señalar que sí existe una precisión en la distribución de competencias entre los distintos poderes y niveles de gobierno; establecida en su nivel superior por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución, en lo sucesivo), así como por las constituciones políticas de cada uno de los estados libres y soberanos, el Estatuto del Gobierno del Distrito Federal y los bandos municipales. Con mayor detalle y a nivel operativo, esta distribución de competencias está indicada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y los reglamentos interiores de las dependencias federales, y las leyes orgánicas y reglamentos interiores de las administraciones estatales, así como en los reglamentos administrativos de los ayuntamientos. Sin embargo, esta distribución legal de competencias no indica necesariamente que el ejercicio de las mismas no llegue a ser tenso, debido a que en las relaciones administrativas están implícitas relaciones de poder e influencia, tal y como se pudo constatar en el capítulo anterior sobre las políticas e instituciones sectoriales.

Entonces, para el abordaje de la temática de las políticas entre los niveles de gobierno resulta necesario considerar los elementos normativos y los políticos. Iniciando por el análisis de las disposiciones, podría señalarse que legalmente están cubiertas en lo sustancial y sin contradicciones evidentes aquellas competencias que pudiesen orientarse hacia la consecución del desarrollo nacional, sectorial y territorial.

La Constitución establece en su artículo 40 que la Nación está constituida en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen, pero unidos en una federación según los principios de la propia Constitución. En el artículo 43 establece que las partes integrantes de la Federación son 31 estados y el Distrito Federal. También esta disposición refiere el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, Artículo 49. Asimismo, que son tres los niveles de gobierno: federal, estatal y municipal, artículos 28, 90 y 115 al 122, entre otros.

Por lo tanto, y con base en lo anterior, el ámbito regional o algún otro subnacional que no corresponda político-administrativamente con lo nacional, estatal o municipal no constituye un nivel de gobierno sustentado constitucionalmente. No obstante, la propia Constitución refiere a modalidades de asociación, convenios y colaboración entre los tres niveles de gobierno indicados.

#### **4.1.1 El nivel federal**

La rectoría del Estado en el desarrollo nacional y en la planeación está establecida constitucionalmente en los artículos 25 y 26. Asimismo, en dicha disposición también se indican atribuciones que son exclusivas de este nivel de gobierno y, por tanto, restrictivas hacia los otros niveles. En este sentido, los Estados, en ningún caso, podrán celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado o Potencia extranjera; gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio; contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional; los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas y conforme a las bases que establezcan las legislaturas en los respectivos presupuestos, Artículo 117 Constitucional.

Las competencias del gobierno a nivel federal están precisadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en los reglamentos interiores de las dependencias, así como en otras disposiciones, y dicho análisis fue presentado en el capítulo III.

#### **4.1.2 El nivel estatal**

Los gobiernos estatales tienen normatividades similares a la federal, en cuanto a poderes y estructura de sus dependencias, teniendo como ámbito de competencia su delimitación político-administrativa.

La Constitución establece que los Estados de la Federación adoptan, para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre, Artículo 115. El poder público de los Estados se divide para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial; y los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a una serie de normas federales, Artículo 116. Las leyes de un Estado sólo tendrán efecto en su propio territorio, y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él, Artículo 121.

Por su parte, el Distrito Federal, que es la sede de los Poderes de la Unión y Capital del país, Artículo 43, tiene un naturaleza jurídica particular en este nivel de gobierno. Su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local.

Siendo autoridades locales la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Supremo de Justicia, Artículo 122.

Con el propósito de ejemplificar la estructura de gobierno a nivel estatal se toma el caso del Estado de México, sin suponer que necesariamente sea similar para los gobiernos de las demás entidades federativas. El primer aspecto a señalar es que el Gobierno del Estado de México (GEM) está conformado por 17 secretarías, similares en su mayoría a las establecidas por el gobierno federal. Salvo los casos de las secretarías de la Defensa Nacional y de Marina por parte del gobierno federal, y la de Desarrollo Metropolitano en lo correspondiente al Estado de México<sup>30</sup> (Ver Cuadro IV.1 y compararla con el III.1).

**CUADRO IV.1**  
**ESTRUCTURA DEL SECTOR CENTRAL**  
**DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO, 2006**

---

Gubernatura  
 Secretaría de Agua y Obra Pública  
 Secretaría de Comunicaciones  
 Secretaría de Desarrollo Agropecuario  
 Secretaría de Desarrollo Económico  
 Secretaría de Desarrollo Metropolitano  
 Secretaría de Desarrollo Social  
 Secretaría de Desarrollo Urbano  
 Secretaría de Ecología  
 Secretaría de Educación  
 Secretaría de Finanzas  
 Secretaría de la Contraloría  
 Secretaría de Salud  
 Secretaría de Transporte  
 Secretaría de Turismo  
 Secretaría del Trabajo  
 Secretaría General de Gobierno  
 Secretaría Técnica del Gabinete

---

Fuente: <http://transparencia.edomex.gob.mx/seduv/>.

Visitado: 7 abril 2006.

Nota: Sólo se incluye a la Gubernatura y las secretarías.

El GEM canaliza su presupuesto hacia ámbitos que hemos establecido como orientados hacia el desarrollo económico territorial (DET).<sup>31</sup> De los 4.247 millones de dólares que constituyen el presupuesto total para 2005, el 87,3% es hacia dichos ámbitos. No obstante, estos recursos están canalizados de manera desigual, ya que solo el ámbito de desarrollo social absorbe el 79%, y al interior de él, en gran medida los recursos se dirigen hacia la Secretaría de Educación (alrededor de 1.366 millones) y dos organismos auxiliares de educación y salud (Servicios Educativos Integrados al Estado de México, 1.243 millones, e Instituto de Seguridad Social del Estado de México, 532 millones). En el ámbito de la infraestructura, sobresale la Comisión del Agua del Estado de México, con 183 millones. En contraste el presupuesto hacia los ámbitos de Fomento

<sup>30</sup> La creación de la Secretaría de Desarrollo Metropolitano está influenciada por el hecho que el Estado de México rodea al Distrito Federal y entre los dos comparte en proporciones prácticamente iguales la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, de alrededor de 19 millones de habitantes en total. El ámbito de acción de dicha secretaría está orientado predominantemente hacia los municipios conurbados que forman parte de esta zona.

<sup>31</sup> Esta afirmación se basa exclusivamente en el presupuesto por dependencia y organismos auxiliares. Sin embargo, deberá ser matizada con base en el análisis más fino que distinga gastos de inversión de gastos corrientes, así como el tipo de proyectos específicos a los que son canalizados los recursos. Asimismo, hay que considerar que el problema del DET no sólo refiere a los recursos económicos sino sobre todo a la capacidad de organización para diseñar e instrumentar proyectos de desarrollo.

Productivo, Ordenamiento Territorial y Ambiental es de sólo 95 millones y representan el 2,2% del presupuesto total del gobierno estatal.

Por otra parte, hacia los ámbitos restantes (no orientados genéricamente hacia el DET), se dirigen 539 millones, que representan el 12,7%. De los cuales, sólo la Secretaría General de Gobierno recibe 294 millones (Ver Cuadro IV.2).

**CUADRO IV.2**  
**PRESUPUESTO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO, 2005**  
(Dólares estadounidenses<sup>a</sup>)

Ámbito	Sector Central	Sector Auxiliar	Total
Ambiental <sup>b</sup>	16 301 317	10 588 091	26 889 408
Desarrollo social <sup>c</sup>	1 372 822 522	1 982 905 727	3 355 728 249
Fomento Productivo <sup>d</sup>	32 111 904	15 140 364	47 252 268
Infraestructura <sup>e</sup>	65 793 139	190 825 909	256 619 049
Ordenamiento Territorial <sup>f</sup>	15 088 636	5 829 818	20 918 455
Demás ámbitos <sup>g</sup>	519 288 254	20 092 273	539 380 527
<b>Total</b>	<b>2 021 405 773</b>	<b>2 225 382 182</b>	<b>4 246 787 955</b>
Ambiental (%)	0,81	0,48	0,63
Desarrollo social (%)	67,91	89,10	79,02
Fomento Productivo (%)	1,59	0,68	1,11
Infraestructura (%)	3,25	8,57	6,04
Ordenamiento Territorial (%)	0,75	0,26	0,49
Demás ámbitos (%)	25,69	0,90	12,70

Fuente: Elaboración propia con base en <http://transparencia.edomex.gob.mx/seduv>. Visitado: 7 abril 2006.

Notas:

<sup>a</sup> La estimación se calculó con base en una paridad de 11 pesos mexicanos por dólar estadounidense.

<sup>b</sup> Incluye en el Sector Central a la Secretaría de Ecología. En el Sector Auxiliar a la Comisión Estatal de Parques Naturales y de la Fauna y al Sistema Ecológico de Regeneración de Aguas Residuales Industriales, SA de CV.

<sup>c</sup> Incluye en el Sector Central a las secretarías de Educación, Desarrollo Social y de Salud. En el Sector Auxiliar a 32 organismos, entre ellos colegios, universidades, tecnológicos, consejos.

<sup>d</sup> Incluye en el Sector Central a las secretarías del Trabajo, Desarrollo Agropecuario, Desarrollo Económico y Turismo. En el Sector Auxiliar al FIDEPAR, ICATI e IFMEGEM.

<sup>e</sup> Incluye en el Sector Central a las secretarías de Agua y Obra Pública, Comunicaciones y Transportes. En el Sector Auxiliar a la Comisión de Agua del Estado de México, la Junta de Caminos del Estado de México y al Sistema de Autopistas, Aeropuertos, Servicios Conexos y Auxiliares del Estado de México.

<sup>f</sup> Incluye en el Sector Central a las secretarías de Desarrollo Metropolitano y Desarrollo Urbano. En el Sector Auxiliar al COPLADEM y al IIIGECM.

<sup>g</sup> Incluye a las restantes dependencias y organismos.

### 4.1.3 El nivel municipal<sup>32</sup>

Cada Municipio estará gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y un número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia

<sup>32</sup> Todas las referencias sobre este nivel de gobierno corresponden al Artículo 115 Constitucional, salvo que se haga alguna otra indicación particular.

que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

En lo que respecta a las funciones y servicios públicos que tendrán a su cargo, están: Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; Alumbrado público; Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; Mercados y centrales de abasto; Panteones; Rastro; Calles, parques y jardines y su equipamiento; Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; y los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.<sup>33</sup>

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley.

Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para: Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; Otorgar licencias y permisos para construcciones; Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial y celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

Una de las principales limitantes que tienen la mayoría de los municipios para ser promotores de su desarrollo, y en particular del DET, son sus limitaciones financieras, humanas, administrativas y técnicas para diseñar, consensar y operar proyectos, y que sus esfuerzos y recursos se orientan fundamentalmente hacia el mantenimiento físico de su demarcación.

#### **4.1.4 Relaciones entre niveles de gobierno**

La Constitución, las constituciones estatales, las leyes de la administración pública federal y estatal, así como los bandos municipales establecen las modalidades legales de relación entre los niveles de gobierno. Al presente se hacen referencia las relaciones emanadas de la primera disposición, haciendo la distinción entre las relaciones consideradas entre distintos niveles de gobierno de aquellas que se posibilitan entre los gobiernos al mismo nivel.

<sup>33</sup> En el capítulo V, se tratan con detalle las cuestiones administrativas y fiscales de la hacienda municipal.

En lo que respecta a las relaciones establecidas entre distintos niveles, las hay de distintos tipos: fiscales, prestación de servicios y de planeación urbana y regional. Con referencia a las atribuciones fiscales: las participaciones federales, serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados. Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones. Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, Artículo 115 Constitucional.

En materia de servicios públicos: la Federación y los Estados, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operaciones de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario. De la misma manera, los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con los Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones indicadas anteriormente, Artículo 116 Constitucional.

También se establecen relaciones con orientación hacia la planeación urbana y regional: de esta manera, cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas, formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia. Asimismo, Los municipios podrán participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios, Artículo 115 Constitucional.

En lo que respecta a las relaciones entre los mismos niveles de gobierno, a nivel estatal, se señala que las entidades federativas pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación de la Cámara de Senadores, Artículo 46 Constitucional.

A nivel municipal se señala que estas demarcaciones político-administrativas, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivas. Asimismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio, Artículo 115 Constitucional.

#### **4.1.5 Consideraciones sobre el ejercicio de las competencias**

Se mencionó que la normatividad vigente incorpora y distingue competencias entre niveles de gobierno que, en principio, constituye el marco legal que podría posibilitar acciones gubernamentales y sociales para la promoción del desarrollo económico territorial. Sin embargo, también que el ejercicio de dichas competencias está sujeto la diversidad de voluntades políticas y administrativas que no confluyen necesariamente hacia la construcción de proyectos de desarrollo con base en la participación de los distintos niveles de gobierno involucrados.

Al respecto, Tamayo destaca la importancia de las redes en el proceso de gobernanza la necesidad de generar confianza para conseguir la cooperación de los participantes, la certeza de que cumplirán los compromisos dan como resultado una actuación cooperativa. “En el mercado y la jerarquía, la confianza se genera mediante la provisión de salvaguardas formales, mientras que en las redes la clave es contar con reglas (informales) que garanticen acuerdos que beneficien a todos los participantes. Dado que las reglas son informales, los participantes deben confiar mutuamente y no aprovecharse de sus ventajas. Si no hay confianza las reglas no funcionarán o tal vez ni siquiera surjan. La confianza es la que permite el establecimiento de reglas (informales) y no es el resultado del establecimiento previo de reglas formales (en el contexto de la teoría de juegos ha desarrollado un marco para entender las condiciones bajo las cuales es racional para los participantes confiar y cooperar... Esas condiciones son: 1. el número de actores es relativamente pequeño; 2. el contacto fuera de la red es limitado; 3. la interacción entre actores se espera sea frecuente; y 4. la cooperación en un área puede condicionarse a la cooperación en otras áreas) (Tamayo, 2004; 198). Así, la cooperación bajo ciertas circunstancias es un acto racional e incumplir las reglas del juego afectaría la reputación que imposibilitarían en el futuro el acceso a la red. “La clave es la complementariedad de intereses y ésta depende la *estructura de interdependencias en cuanto a recursos esté relativamente equilibrada*. Por lo tanto, podría resultar necesario limitar el acceso a la red a aquellos participantes que contribuyen recursos importantes”. (Tamayo, 2004; 199)

Entonces, sobre los tipos de relaciones que establecen los niveles de gobierno, existe una gran diversidad de planteamientos desde aquellas que sustentan un fuerte centralismo en la práctica que cuestiona la existencia del federalismo; hasta aquellas que resaltan las incapacidades locales para ejercer las capacidades otorgadas.

Un grupo predominante de planteamientos enfatiza la relación tensa entre centralismo y federalismo, criticando el primero y resaltando las ventajas del desarrollo del segundo. Sobre el ejercicio del primero, se puede referir que presencia del gobierno federal se ha dejado sentir sobre los otros niveles. Un ejemplo de ello fue que de 1988 a 1994, se cambió a 17 gobernadores desde el poder central, por diferentes motivos y bajo distintas apariencias, a pesar que desde el punto de vista constitucional y por sufragio, el centro no tenga ese tipo de atribuciones. Otro ejemplo es el presupuesto público del que los municipios manejaban el 4 por ciento, los estados el 16 por ciento y la federación el 80 por ciento (Galdsdén, 2004; 47). En 1998, la Federación se quedaba con el 80 por ciento todavía, los Estados con 17 por ciento y los municipios con el 3 por ciento. (Santín, 2004; 86).

Sobre esta fuerza centralista, distintas propuestas insisten en la importancia de seguir apostando hacia el federalismo porque, cada vez está más empalmado a la democratización del país, pues los distintos sujetos son iguales ante la ley. “El federalismo como herramienta política de la solidaridad y la cooperación de los que existen en un territorio interdependiente puede ser usado para conservar la unidad en la diversidad”. (Galdsdén, 2004; 52)

Este mismo autor reflexiona acerca de lo que implica el proceso descentralizador, no se pueden operar todos los sectores de la misma manera. “Desde esta perspectiva de las redes de políticas se plantea que éstas tejen a los órdenes de gobierno de manera ‘vertical’ si así pudiera decirse. No es lo mismo la política de salud que la política de educación, o la que tiene que ver con desarrollo sustentable o desarrollo económico. Cada uno de estos elementos cuenta con diferentes maneras de tomar decisiones y manejo del poder; así como con flexibilidad o rigidez en el cuadro de decisiones; y a su vez tienen o no involucrados distintos elementos de la participación social y de la sociedad civil. En otras palabras, no se trata nada más de describir la relación intergubernamental como mapa enunciativo, sino el tratar de entender y por lo mismo de explicar ¿Quién gana qué, cuándo y cómo? Qué es en esencia la pregunta política por excelencia... Si se procede con un proceso de descentralización, hay que señalar que no es lo mismo descentralizar educación, que descentralizar obra pública o descentralizar poder. Cada una de esas áreas tiene

dimensiones diferentes, no podemos hablar de descentralización en bloque (Galdsdén, 2004; 52-53). Así pues, se plantea la necesidad de una ley reglamentaria que señale explícitamente cuáles son las obligaciones que deben cumplir los gobiernos locales. Cuando cada quién sabe cuáles son sus deberes los proyectos plantean resultados predecibles y hay confianza entre los integrantes del proceso descentralizador.

En contracorriente, en la segunda posición se encuentra Camacho, para quien algunas de las atribuciones jurídicas de las que no hacen uso los gobiernos locales se las ofrece el artículo 39. “Todo lo anterior remite al federalismo político, que permite a las legislaturas locales, en términos del artículo 39, ejercer a plenitud la soberanía en todo lo que engloba su régimen interior; es decir, deja márgenes generosos para que las legislaturas locales hagan su trabajo, despojándose de cualquier justificación para la sobrerregulación federal sobre la vida local”, (Camacho, 2004; 65). El aspecto interesante de esta propuesta radica en que tiene una posición crítica hacia la idea de que la mera descentralización permitirá superar de manera natural o mágica las contradicciones, prácticas e ineficiencias que se presentan en los otros niveles de gobierno y, se podría decir, en el conjunto de la sociedad.

En México existe una serie de importantes trabajos que presenta y analiza experiencias en lo general exitosas sobre los municipios, desde múltiples perspectivas, tales como los servicios urbanos, la gestión local, el medio ambiente, Schteingart y Andrea (1991), las prácticas ciudadanas, las relaciones intergubernamentales, Guillén y Rojo (2005), la reforma municipal, Guillén y Ziccardi (2004), el fomento productivo, la gestión y la democracia, Cabrero (2002), e incluso propuesta metodológicas para el análisis de las políticas públicas locales, Cabrero (2005). Esta riqueza de trabajo deja entrever que no existen caminos únicos para propiciar el mejor desempeño desde lo local.

## **4.2 Articulación, coordinación, legitimidad y convocatoria intersectorial**

### **4.2.1 El planteamiento inicial articulador de las políticas sectoriales y territoriales a través de las mesorregiones**

Como se ha mencionado, el gobierno de Vicente Fox inicia su administración con un conjunto de planteamientos que hacen suponer, entre otras características, que la administración federal tendrá una orientación eficientista y empresarial, expresable en la conformación de comisiones dependientes de la presidencia que tendrían la responsabilidad de articular las principales áreas estratégicas señaladas en su Plan de Desarrollo; por otra parte, una propuesta territorial articuladora de las acciones públicas, privadas y sociales, que tendrían como ámbito a las mesorregiones. Entre ellas, para fines de nuestro trabajo, resalta la Oficina de la Presidencia para la Planeación Estratégica y Desarrollo Regional (OPPEDR), que estaría dando la coherencia sectorial en el ámbito territorial, que finalmente fue desaparecida, no obstante que sería originalmente la encargada de diseñar e instrumentar las cinco mesorregiones ya indicadas.

La reestructuración y/o desaparición de áreas administrativas próximas a la presidencia tiene implicaciones no sólo administrativas, sino que repercute sobre los alcances establecidos inicialmente para la propia política de desarrollo territorial, así como en la capacidad de coordinación, legitimidad y capacidad de convocatoria para integrar a los demás actores políticos y sociales. En este sentido, ante el predominio de lo sectorial en las políticas federales, prácticamente tal y como se venían aplicando previamente, se puede establecer que ante la debilidad para implementar una nueva institucional para la coordinación no hubo cambios significativos en la práctica de la política territorial.

Debido a que ya se ha tratado en los capítulos previos los principios y características de las mesorregiones, acá lo que interesa resaltar es en que medida han sido referente para las acciones sectoriales y territoriales del gobierno federal. El esquema de las mesorregiones ha sufrido ajustes significativos y formales en sentido regresivo, consistentes, en lo formal, que ha cambiado la denominación de mesorregiones por la de regiones; que estas regiones se han redefinido, a las cinco originales, se ha sumado otra, la de Frontera Norte, que incluye seis de las 9 entidades que componían a las regiones noroeste y noreste. En lo sustancial, que la asignación de recursos con base en este enfoque ha sido mínima, reduciendo cualquier posible impacto territorial con implicaciones regionales y a partir de la coordinación de acciones. Lo anterior debido, además de las distintas visiones al interior del grupo cercano a la presidencia como fue reseñado en el capítulo 3, que la visión sectorial altamente concentrada a sus prioridades internas se impuso a la posibilidad de avanzar sobre formas más coordinadas y con mayor participación social.

#### **4.2.2 El predominio de lo sectorial y la descoordinación territorial**

Además de lo señalado, la propuesta territorial articuladora del gobierno de Fox tampoco ha sido asumida por las secretarías federales en sus actividades cotidianas. Incluso, el planteamiento de regiones constituye una excepción en la planeación y el quehacer de dichas dependencias, las cuales privilegian la coordinación directa con los niveles estatal y municipal e incluso, referido a ámbitos focales que corresponden con los objeto particulares de acción para dichas secretarías. Lo cual puede constatarse con base en la regionalización de las propias dependencias, el ámbito territorial de los programas sectoriales y las atribuciones que tienen para relacionarse con los otros niveles de gobierno.

Con base en la búsqueda de las regionalizaciones de las secretarías federales en sus sitios web. El resultado que se arroja es que en la página principal de sólo en dos secretarías se explicita una regionalización para su operación, y son en la SAGARPA y la SHCP. La primera define cinco regiones, con base en las cuales operan sus delegaciones regionales; y la segunda, está referida a las delegaciones regionales de la Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores. Por otro lado, dichas regionalizaciones no corresponden con la establecida por la Presidencia de la República en sus cinco mesorregiones, (Ver Cuadro IV.3). Haciendo búsquedas de mayor detalle, se puede evidenciar que sus programas sectoriales de desarrollo sí están indicadas de manera más o menos explícitas propuestas de regionalizaciones diversas, y que, en los informes anuales sí hay una regionalización de los recursos acordes con las cinco mesorregiones. Sin embargo, esto último predominantemente como un requisito formal más que como un criterio para la acción territorial y la coordinación intersectorial.

**CUADRO IV.3**  
**MÉXICO: REGIONALIZACIONES DE**  
**SECRETARÍAS DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL, 2006**

Entidad Federativa	SAGARPA	SHCP	Presidencia <sup>a</sup>
Guerrero	4	6	1
Campeche	5	8	1
Chiapas	5	7	1
Oaxaca	5	7	1
Quintana Roo	5	8	1
Tabasco	5	8	1
Veracruz	5	7	1
Yucatán	5	8	1
Nayarit	1	4	2
Zacatecas	2	2	2
Aguascalientes	3	4	2
Colima	3	4	2
Guanajuato	3	5	2
Jalisco	3	4	2
Michoacán	3	5	2
San Luis Potosí	3	5	2
Querétaro	3	5	2
Puebla	4	7	3
Distrito Federal	4		3
Hidalgo	4		3
México	4		3
Morelos	4	6	3
Tlaxcala	4	7	3
Coahuila de Zaragoza	2	2	4
Chihuahua	2	2	4
Durango	2	2	4
Nuevo León	2	3	4
Tamaulipas	2	3	4
Baja California	1	1	5
Baja California Sur	1	1	5
Sinaloa	1	1	5
Sonora	1	1	5

Fuente: Elaboración propia con base en sitios web de la SAGARPA y SHCP. Así como *El Mercado de Valores*, año LXII, núm. 3, marzo 2002.

<sup>a</sup> Oficina de Planeación Estratégica y Desarrollo Regional de la Presidencia de la República. Esta propuesta contempla como una característica especial que un estado pueda participar en la coordinación de acciones de más de una mesoregión. Los casos especialmente relevantes de esta situación son los estados de Puebla (mesorregiones 1 y 3), Querétaro (mesorregiones 2 y 3), Chihuahua y Durango (mesorregiones 4 y 5), a los cuales se les ha denominado estados articuladores.

**MAPA IV.1**  
**MÉXICO: REGIONALIZACIÓN DE LAS SECRETARÍAS DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL, 2006**  
**SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**  
**DELEGACIONES REGIONALES DE DIRECCIÓN GENERAL DE VIGILANCIA DE FONDOS Y VALORES**  
**DELEGACIONES REGIONALES**



Fuente: [http://www.tesofe.gob.mx/Paginas/delegaciones\\_regionales.htm](http://www.tesofe.gob.mx/Paginas/delegaciones_regionales.htm)

**MAPA IV.2**  
**MÉXICO: REGIONALIZACIÓN DE LAS SECRETARÍAS DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL, 2006**  
**SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN**  
**COORDINACIÓN GENERAL DE DELEGACIONES**  
**DELEGACIONES REGIONALES**



Fuente: [http://cgd.sagarpa.gob.mx/WebCgd/cordinacion\\_reg.htm](http://cgd.sagarpa.gob.mx/WebCgd/cordinacion_reg.htm)

Por otra parte, esta escasa incidencia de las mesorregiones, también se soporta en el ámbito de los propios programas federales con orientación territorial durante la actual administración. Donde, entre los 78 programas identificados la única referencia al ámbito de las mesorregiones corresponde al Plan Puebla-Panamá, que está enmarcado en la Región Sur-Sureste y Centroamérica. Al respecto, es de notar que dicho plan fue transferido de la Oficina de la Presidencia a la Secretaría de Relaciones Exteriores que, en principio, pareciera no tener una atribución clara hacia el desarrollo regional nacional. Asimismo, es de llamar la atención que en estos programas predomina la no especificación del ámbito territorial donde se instrumentarán las acciones, o bien, que dicho ámbito es ambiguo como nacional, estatal, municipal, o con alto nivel de focalización como microrregiones determinadas por la SEDESOL, 32 ciudades seleccionadas mayores de 100 habitantes, 370 municipios de las 70 regiones prioritarias para el desarrollo sustentable, 81 instituciones de educación superior públicas (Ver Cuadro II.2).

Las competencias de las dependencias públicas son ejercidas predominantemente de manera sectorial y, en el caso de acciones de coordinación, éstas se dan en ámbitos muy próximos sectorialmente. A su vez, es notoria la marcada presencia del nivel federal en las funciones de planeación, financiamiento y operación de acciones. Siendo notoriamente disminuida esta capacidad a nivel local, y reduciéndose básicamente a la operación de acciones infraestructura económica básica y ordenamiento territorial. Por su parte, también sobresale la participación del sector privado sobre el social en todos los ámbitos del desarrollo económico territorial (Ver Cuadro IV.4).

CUADRO IV.4

MÉXICO: COMPETENCIAS RELACIONADAS CON EL DET SEGÚN ÁMBITO, NIVEL DE GOBIERNO Y SECTOR

Cuadro de Competencias directamente relacionadas con DET	Federales/Unitarios											
	Nacional			Estatal			Local			Sector Privado	Sector Social	Sector Público
	PI	F	O	PI	F	O	PI	F	O	Pa	Pa	
<b>AMBIENTAL</b>												
Impacto ambiental y desarrollo sustentable	X	X	X	X		X	X		X	X		SE, SEMARNAT, SAGARPA
Desarrollo Social												
Desarrollo social	X	X	X	X	X	X			X	X	X	SDS
Fomento de consumo básico	X	X	X								X	SE, SDS, SAGARPA, SEMARNAT
Educación y salud	X	X	X	X	X	X				X		SEP, SS
Investigación y desarrollo tecnológico	X	X	X	X	X	X				X	X	SEP, SCT, SAGARPA, SE, SEMARNAT
Fomento Productivo	X	X	X	X	X	X				X		Secretaría de Economía
Desarrollo de cadenas productivas	X	X	X	X	X	X				X	X	Secretaría de Economía <sup>a</sup>
Financiamiento	X	X	X	X	X	X				X	X	SHCP, BM, BD <sup>b</sup>
Atracción de inversiones	X	X	X	X		X				X		Secretaría de Economía
Concertación Pública y Privada	X	X	X	X		X			X	X	X	Secretaría de Economía
Asociatividad	X	X	X	X	X	X				X		SE <sup>c</sup> , SHCP
Promoción de exportaciones	X	X	X	X	X	X				X		SE, SRE
Mejoramiento competitivo	X	X	X	X	X	X				X		SE, SER, SAGARPA.
Capacitación y empleo	X	X	X	X	X	X				X	X	STPS
Competencias tradicionales	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	SRA, SAGARPA
Políticas de Turismo	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	ST, SER, SE
Sistema de información productiva	X	X	X	X	X	X				X		SE, SHCP
Infraestructura Económica Básica												
Vías y Comunicaciones	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	SCT, SM, SG, SHCP
Energía	X	X	X			X				X		Secretaría de Energía
Agua potable y saneamiento	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	SEMARNAT
<i>Oredenamiento Territorial</i>												
Ordenamiento territorial y uso de suelo	X	X	X	X	X	X	X	X	X			SDS, SRA, SEMARNAT
Vivienda y otros	X	X	X	X	X	X			X		X	SDS, SE, STPS

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

<sup>a</sup> Como aranceles y precios oficiales

<sup>b</sup> Banca de Desarrollo

<sup>c</sup> Producción, distribución y consumo.

Acrónimos:

PI: Planifica  
 F. Financia  
 O Opera  
 Pa. Participa  
 SG Secretaría de Gobernación  
 SE Secretaría de Economía  
 SHCP Secretaría de Hacienda y Crédito Público  
 SDS Secretaría de Desarrollo Social  
 SM Secretaría de Marina  
 SRE Secretaría de Relaciones Exteriores  
 SCT Secretaría de Comunicaciones y Transporte

STPS Secretaría de Trabajo y Previsión Social  
 SRA Secretaría de la Reforma Agraria  
 SAGARPA Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación  
 SEMARNAT Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales  
 SS Secretaría de Salud  
 SEP Secretaría de Educación Pública  
 ST Secretaría de Turismo

### 4.2.3 La debilidad de los programas regionales

El gobierno federal destina una cantidad significativa hacia las dependencias que tienen componentes de DET, según han sido establecidos para efecto de este trabajo, y se ha incrementado durante los últimos seis años. Pasando del 70% para el año 2001 al 73% para 2006, del total de recursos administrativos presupuestados. Los componentes que han tenido mayores crecimientos son los de infraestructura y desarrollo social, y los menores fomentos productivos y desarrollo ambiental (Ver Cuadro IV.5).

**CUADRO IV.5**  
**MÉXICO: PRESUPUESTOS DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN (RAMOS ADMINISTRATIVOS)**  
**EJERCICIOS FISCALES 2001-2006.**

(Millones de pesos corrientes y %)

Componente	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total (\$)	298 579	332 366	346 201	352 542	432 567	460 598
Total (%)	100	100	100	100	100	100
Ambiental <sup>1/</sup>	4,82	4,47	5,03	4,54	5,66	4,63
D Social <sup>2/</sup>	44,03	45,56	44,52	46,29	44,75	46,76
F. Productivo <sup>3/</sup>	14,42	14,86	15,76	13,93	14,93	14,67
Infraestructura <sup>4/</sup>	6,33	6,95	6,68	6,45	8,48	7,31
Otros <sup>5/</sup>	30,39	28,16	28,01	28,78	26,17	26,62
Total	100	111,32	115,95	118,07	144,88	154,26
Ambiental	100	103,14	120,86	111,16	170,01	148,21
D Social	100	115,18	117,24	124,13	147,24	163,82
F. Productivo	100	114,66	126,68	114,05	150,01	156,89
Infraestructura	100	122,23	122,32	120,32	194,11	178,20
Otros	100	103,16	106,88	111,84	124,77	135,15

Fuente: Elaboración propia con base en los presupuestos correspondientes.

<sup>1/</sup> Incluye SEMARNAT. <sup>2/</sup> Incluye SEP, SS, SEDESOL y CONACYT. <sup>3/</sup> Incluye SAGARPA, SE, STPS, SRA y SECTUR. <sup>4/</sup> Incluye SCT. <sup>5/</sup> Incluye a las restantes secretarías y tribunales que para efectos de este trabajo pudiese considerarse como no directamente orientadas al DET.

Sin embargo, el otorgamiento de un parámetro genérico, como el componente, para establecer la orientación o no de determinado sector hacia el DET tiene una serie de limitaciones, que exige que incorporemos otros criterios para poder tener una mayor certeza sobre la orientación territorial de los sectores, como es el caso de las asignaciones por programas regionales y el tipo de acciones establecidas.

Con base en lo anterior, el grado de desarticulación territorial es particularmente notorio en cuanto la importancia que tienen presupuestalmente los programas regionales. Los programas regionales están considerados como aquellos acordados entre secretarías y que tienen un impacto regional. Como se señaló con anterioridad, la presidencia pretendió dar articulación a las acciones sectoriales y territoriales a través de acciones enmarcadas en las mesorregiones. El presupuesto egresos total del gobierno mexicano para 2006 es de dos millones de millones de pesos, alrededor de 182 mil millones de dólares. El presupuesto destinado a los Ramos Administrativos (comprende a la presidencia y a las secretarías federales) es de 460.6 miles de millones de pesos. Si consideramos el planteamiento anterior, debería suponerse que existiría una significativa orientación de dichos recursos con base en proyectos intersectoriales que tuviesen un sustento regional.

Sin embargo, sólo el 1,2% del total de los Ramos Administrativos es canalizado por medio de los programas regionales. Es decir, 5.506 millones de pesos, alrededor de quinientos millones de dólares.<sup>34</sup> Incluso, sólo son cuatro las secretarías que orientan recursos con base en estos programas. La principal es la SCT, que destina el 14,6% de su presupuesto total en los programas regionales y este monto representa casi el 90% del total de dichos programas. A niveles significativamente inferiores están las secretarías de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), de Salud (SS) e incluso de Relaciones Exteriores (SRE). Este último caso es de resaltar porque su presencia en dichos programas responde a que, ante la oposición al Plan Puebla-Panamá tenida al interior del país, recientemente lo ha asumido la SRE porque ha tenido una mayor aceptación comparativa en Centroamérica (Ver Cuadro IV.6).

**CUADRO IV.6**  
**MÉXICO: PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LOS RAMOS ADMINISTRATIVOS Y PROGRAMAS REGIONALES, 2006**  
(Millones de pesos)

Ramos Administrativos	Total	(%) Programas Regionales/Total	Programas Regionales	Sur-Se y PP	Fn, Ne y No	Co y Cp
<b>Suma</b>	460 598,2	1,20	5 505,9	2 224,5	1 916,3	1 365,1
Presidencia de la República	1 621,9					
Gobernación	4 737,9					
Relaciones Exteriores	4 510,9	0,33	14,8	14,8		
Hacienda y Crédito Público	27 211,9					
Defensa Nacional	26 031,9					
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	51 020,7					
Comunicaciones y Transportes	33 687,2	14,59	4 915,8	1 937,3	1 655,0	1 323,5
Economía	7 618,6					
Educación Pública	137 590,4					
Salud	42 355,5	0,11	47,6	37,1	10,5	
Marina	9 163,5					
Trabajo y Previsión Social	3 262,1					
Reforma Agraria	4 435,6					
Medio Ambiente y Recursos Naturales	21 342,8	1,02	217,4		175,8	41,6
Procuraduría General de la República	9 550,6					
Energía	27 324,4					
Desarrollo Social	26 572,8					
Turismo	1 227,4					
Función Pública	1 412,4					
Tribunales Agrarios	575,1					
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	1 136,5					
Seguridad Pública	9 274,4					
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	74,4					
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	8 859,2					
<b>Otros proyectos</b>	S.D.	N.C.	310,3	235,3	75	

Fuente: Elaboración propia con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2006.

Notas: Sur-Se y PP (Regiones Sur-Sureste y Plan Puebla-Panamá). Fn, Ne y No (Regiones Frontera Norte, Noreste y Noroeste). Co y Cp (Regiones Centro Occidente y Centro País). S.D. (Sin dato). N.C. (No cuantificable). No está especificada en la fuente la dependencia, excepto 60.3 millones de la Comisión Federal de Electricidad en Sur-Se y PP.

También es importante señalar que, como dijimos anteriormente, las secretarías con mayores competencias en materia de DET serían las SHCP, SEDESOL y SE. Sin embargo, estas no canalizan recursos por medio de los programas regionales, sino hacia sus propios programas sectoriales y con base en los ámbitos territoriales que ellas mismas definen para sus acciones.

<sup>34</sup> Para efecto de este capítulo, y sólo de manera indicativa, se está considerando una paridad de 11 pesos mexicanos por un dólar estadounidense.

La debilidad de una política intersectorial y territorialmente articuladora en México, se remarca si analizamos los proyectos que están incluidos en los programas regionales. Predominan proyectos sectoriales y con escaso impacto regional. La SCT destina recursos principalmente hacia proyectos carreteros estatales o de libramientos urbanos. La SEMARNAT hacia la cuenca de un río, el relleno sanitario en una ciudad y la infraestructura hidráulica de una entidad. La SS a la prestación de servicios, y al diseño, regulación y conducción de políticas de salud. La SRE hacia actividades no especificadas, y la única explicitada es la promoción y difusión del sureste mexicano. Con base en esto, es claro que la idea de trascendencia e impulso declarativo que sustentaba a la propuesta de las mesorregiones se ha visto reducido significativamente, resulta notoria la desarticulación sectorial y territorial de los programas regionales (Ver Cuadro IV.7).

**CUADRO IV.7**  
**PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2006.**  
**ANEXO 5. PROGRAMAS REGIONALES**

(Millones de pesos)

TOTAL DEL ANEXO 5. PROGRAMAS REGIONALES		5 505,9
Región Sur-Sureste y Plan Puebla-Panamá		2 224,5
Secretaría de Relaciones Exteriores		14,8
Regional	Otras Actividades	14
Regional	Promover y difundir el desarrollo económico y social del sur-sureste y coordinar las acciones con los países mesoamericanos para el mismo fin	0,8
Secretaría de Comunicaciones y Transportes		1 937,3
Campeche / Escárcega-Xpujil		120
Campeche	Escárcega-Villahermosa	110
Campeche	Ciudad del Carmen-Límite Edo, Tabasco (incluye Libramiento Atasta)	120
Chiapas	Arriaga-La Ventosa	10
Chiapas	Puente San Cristóbal	80
Chiapas	Villahermosa-Escárcega (Tramo Entronque Playa Catajaza-Límite Edos, Chiapas/Tabasco)	50
Chiapas	Ocozocoautla-Arriaga	268,3
Oaxaca	Arriaga-La Ventosa	200
Oaxaca	Acceso al Puerto de Salina Cruz	200
Oaxaca	Entronque Tequisistlán-Tehuantepec II	225
Quintana Roo	Tulum-Playa del Carmen	150
Quintana Roo	Cafetal-Tulum	150
Tabasco	Villahermosa Límite Edos, Tabasco/Campeche (Tramo Villahermosa-Macultepec)	170
Yucatán	Mérida-Kantunil	84
Secretaría de Salud		37,1
Regional	Diseñar, regular y conducir políticas en salud	4
Regional	Prestar servicios en los diferentes niveles de atención en salud	33,1
Comisión Federal de Electricidad		60,3
Regional	Proyectos de transformación y transmisión de energía eléctrica	60,3
	Otros Proyectos	175
Regional	Diseño, elaboración y coordinación ejecutiva de proyectos de desarrollo regional	175
Regiones Frontera Norte, Noreste y Noroeste		1 916,3
Secretaría de Comunicaciones y Transportes		1 655
Baja California	Sonoita-Mexicali (Tramo San Luis Río Colorado-Mexicali)	250
Chihuahua	Cuauhtémoc-La Junta	250
Durango	Durango-Mazatlán (Tramo Entronque Otinapa-Llano Grande)	500
Nuevo León	Libramiento Noroeste de Monterrey	90
Sinaloa	Durango-Mazatlán (Tramo Entronque Concordia-Copala)	180
Sonora	Caborca-Sonoita	100
Sonora	Sonoita-San Luis Río Colorado	50
Tamaulipas	El Chihue-Entronque Ciudad Mante	165
Tamaulipas	Reynosa- Ciudad Mier	70

(continúa)

**CUADRO IV.7 (conclusión)**

Secretaría de Salud		10,5
Regional	Diseñar, regular y conducir políticas en salud	10,5
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales		175,8
Baja California	Desarrollo y ordenamiento ambiental por cuencas y ecosistemas	0.03
Baja California	Infraestructura de agua potable, saneamiento y alcantarillado	15.9
Coahuila	Desarrollo y ordenamiento ambiental por cuencas y ecosistemas	0.04
Chihuahua	Desarrollo y ordenamiento ambiental por cuencas y ecosistemas	0.1
Sonora	Desarrollo y ordenamiento ambiental por cuencas y ecosistemas	0.03
Tamaulipas	Desarrollo y ordenamiento ambiental por cuencas y ecosistemas	0.08
Regional	Capacitación ambiental y desarrollo sustentable	0.1
Regional	Uso sustentable de la Cuenca del Río Bravo	159.5
Otros Proyectos		75,0
Regional	Diseño, elaboración y coordinación ejecutiva de proyectos de desarrollo regional	75,0
Regiones Centro Occidente y Centro País		1,365,1
Secretaría de Comunicaciones y Transportes		1,323,5
Aguascalientes	Libramiento de Aguascalientes	50.0
Colima	Acceso al Puerto de Manzanillo	5.0
Colima	Manzanillo-Cihuatlán	50.0
Guanajuato	León-Silao	150.0
Guanajuato	San Felipe Entronque Carretera 57	100.0
Hidalgo	Entronque Colonias-Portezuelo (Tramo Colonias Santa Catarina)	20.0
Hidalgo	Pachuca-Tulancingo Acceso al Aeropuerto	150.0
Jalisco	Lagos de Moreno-San Luis Potosí (Tramo Lagos de Moreno-Las Amarillas)	80.0
Jalisco	Guadalajara-Zapotlanejo	150.0
Jalisco	Las Amarillas-Villa de Arriaga	50.0
Puebla	Acceso al Aeropuerto Internacional Hermanos Serdán	3.5
Querétaro	Libramiento Surponiente de Querétaro	195.0
San Luis Potosí	Villa de Arriaga-Las Amarillas	90.0
San Luis Potosí	Entronque Periférico II de la Carretera San Luis Potosí-Ciudad Valles	70.0
Tlaxcala	Calpulalpan-Ocotoxco	160.0
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales		41,6
Jalisco / Relleno Sanitario, Puerto Vallarta		41,6

Fuente: <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/pdf/PEF2006.pdf>. Visitado: 11 de abril de 2006.

#### 4.2.4 Interpretaciones sobre la desarticulación y descoordinación sectorial y territorial

No obstante que las leyes, planes y programas en el discurso refieren a la importancia de la coordinación intersectorial y territorial para promover el desarrollo nacional, regional y local. Como se ha visto, las acciones demuestran el predominio de la desarticulación y descoordinación entre sectores y territorios. A continuación se presentan algunas interpretaciones sobre el por qué de esta situación y algunas sugerencias sobre el qué hacer para superarlo.

Como se ha mencionado, el gobierno federal señalado que con el Sistema de Planeación para el Desarrollo Regional (SPDR) se pretende vincular la planeación de la Federación con los Estados. “Contiene dos elementos de organización básicos un elemento territorial que divide a los 31 estados y al D.F. en cinco grandes regiones (mesorregiones), las cuales son las unidades base de la planeación; y otro elemento que consiste en conformar instancias intergubernamentales de gestión en las que los gobiernos estatales de cada región habrán de definir prioridades, identificar proyectos específicos de carácter regional, así como fuentes y modalidades de financiamiento. Esas instancias, se plantea, habrán de incluir la participación del sector empresarial y los grupos civiles interesados de la mesorregión respectiva, así como de las dependencias del gobierno federal. Para coordinar el diseño e instrumentación del SPDR fue creada la Oficina de Planeación Estratégica y

Desarrollo Regional (OPEDR), la cual depende directamente de la Presidencia de la República”. (Tamayo y Hernández, 2004; 21).

El modelo del SPDR no establece ningún tipo de contrato que comprometa el cumplimiento de compromisos por parte de las distintas instancia multiestatales, es necesario que estén reconocidas jurídicamente y vinculadas por convenios legalmente obligatorios. Este debería ser un requisito básico que rigiera a las partes a cumplir sus compromisos y a fincarles responsabilidades es caso de faltar a su cumplimiento, en caso contrario se corre el riesgo de despilfarro de recursos, y en falta total o parcial de rendición de cuentas, fenómeno recurrente en todas las instancias de gobierno. La falta de compromiso se suma al dispendio y a la corrupción sin que haya responsables que afronten los resultados negativos de su actuación político-administrativa. La UDR no parece tener la capacidad de crear estos instrumentos legales.

“El problema se solucionaría parcialmente, si la OPEDR, y por ende la UDR, fuera dada con una mayor autoridad jerárquica para conducir el esquema de planeación. En este sentido, es necesario primeramente dar reconocimiento a la OPEDR en la estructura orgánica de la administración pública federal, así como al esquema de gestión mesorregional –y al SPDR en general- en las leyes pertinentes. Esto sin duda facilitaría la enorme tarea de crear y de hacer funcionar esta estructura de planeación mesorregional coordinadora de los esfuerzos del gobierno federal y de los estados organizados en regiones”. (Tamayo, 2004; 200).

No obstante, la mesorregión sur-sureste que se caracteriza por sus agudos rezagos y que ha sido coordinada por la OPEDR y recientemente fue transferida a la Subsecretaría de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional de la SER. “A pesar de la retórica oficial promueve la idea de una política preferencial o diferencial para favorecer el desarrollo del sur-sureste, hasta la fecha eso no se ha reflejado en los hechos, por ejemplo, en la distribución territorial del presupuesto.

El gran problema que enfrentan instituciones como la SPDR o el PPP es la confianza de las instancias involucradas, sin confianza es difícil tener su cooperación, pues además se carece de algún tipo de contrato que de certeza a la colaboración. Asimismo, instancias como la OPEDR carece de recursos para cumplir con sus funciones. “En resumen, lo que se sugiere es establecer garantías institucionales que coadyuven a generar un ambiente de certidumbre y confianza, y por ende, cooperación”. (Tamayo y Hernández, 2004; 23)

Un aspecto que vale la pena revisar o corregir es que no se debe obligar a los estados a constreñirse a actuar en la mesorregión que lo agrupe porque “...la cooperación en torno a proyectos concretos es mucho más factible entre dos o tres estados vecinos que entre todos los estados de una mesorregión”. Tampoco se garantiza que por mesorregiones sea más fácil establecer los objetivos estratégicos o prioritarios, pues sería difícil que estableciera cada uno sus prioridades geoeconómicas y que las compartiera con el grupo (Tamayo, 2004: 201 y 202). Por lo tanto, un recurso que se hace necesario favorecer administrativamente y plantear legalmente es la flexibilidad que la realidad imponga en cada caso, relación estatal o región.

“A más de un año de haber sido iniciados los trabajos para construir y hacer funcionar el sistema, se hacen evidentes graves dificultades. La única mesorregión donde se ha logrado un avance más o menos visible es la Centro país, y tal vez en la Centro-occidente, pero eso se debe, en gran parte, a la experiencia previa que esos estados ya tenían en el trabajo coordinado en tomo a ciertos proyectos y a las instancias que ya existían para tal efecto. Por el contrario, en la mesorregión Sursureste, la falta de voluntad política de los gobiernos estatales (léase gobernadores) para cooperar, ha impedido la creación de las instancias de gestión, y en las dos mesorregiones del norte tampoco hay avances sustantivos. Por otra parte, las secretarías del gobierno federal tampoco

han mostrado gran interés ni disposición para participar en la implementación de proyectos de desarrollo mesorregionales” (Tamayo, 2004: 204).

Gardsden señala que lo que se requiere es de actores políticos que formulen propuestas creativas y mecanismos que permitan la descentralización desde abajo, además requieren tener una metodología de gestión municipal que permita la coordinación y autodiagnóstico; lo que ayudaría a dar respuesta a las demandas de los ciudadanos y lograr un desarrollo local más completo. Asimismo señala cuatro aspectos de la administración municipal establecidos en la Agenda 21 de la ONU: 1 desarrollo institucional para un buen gobierno; 2 desarrollo social incluyente; 3, desarrollo ambiental sustentable; y 4 Desarrollo económico sostenible. “En este tenor, una coherente descentralización estratégica, jalada desde lo local, puede otorgar los siguientes resultados y beneficios: primero, fortalece la gestión de los gobiernos estatales y municipales; segundo, promueve la integración y la articulación de los programas de los tres órdenes de gobierno enfocados a atender las demandas prioritarias municipales; y tercero, propicia auténticas relaciones intergubernamentales con base en esquemas de colaboración y corresponsabilidad. En suma, ‘Desde lo local’ define nuestra perspectiva de descentralización; jalar el proceso desde lo local para alcanzar un desarrollo integral de los municipios”. (Galdsdén, 2004; 59 y 60).

Entonces, resulta claro que el discurso del desarrollo regional como articulador de la coordinación de las acciones de gobierno entre sus dependencias y los tres niveles (nacional, estatal y municipal), no constituye una Política de Estado que esté orientado las prioridades nacionales y locales, sino que es un conjunto de acciones sectoriales que tiene un mosaico diverso de ámbitos territoriales con escasa o circunstancial correspondencia entre ellas. Y que, esta situación es explicable en gran medida por el deficiente cumplimiento de condiciones fundamentales para la promoción del DET, como la convergencia de intereses, la confianza entre actores, la voluntad política y la capacidad de acción. Aspectos cualitativos que tienen una importancia relevante para la orientación de los recursos humanos, materiales y financieros hacia proyectos que detonen las capacidades territoriales para el desarrollo.



## **V. Desde lo local: autonomía y posibilidades de protagonismo territorial**

---

El ILPES plantea que teorías como la del desarrollo económico local suponen que la globalización y transformaciones políticas como la descentralización ha creado las condiciones para un creciente protagonismo económico y social, incluso político, de los territorios, las regiones, las ciudades, lo local. En algunos casos, este protagonismo se limita a la buena provisión de bienes públicos locales. Esta institución refiere que los trabajos de Finot señalan y proponen un esquema de división de atribuciones y responsabilidades en la provisión de bienes públicos que favorece el DET. En otros, el protagonismo se habría traducido en una mayor presencia como gestor, promotor y facilitador institucional de alianzas público privadas para el desarrollo económico local.

Este capítulo se propone precisar para el caso de México en qué medida la configuración institucional favorece u obstaculiza el desarrollo de estas capacidades y de este protagonismo. En este sentido, resulta importante observar las condiciones políticas y fiscales con las que cuentan los territorios para asumir iniciativas de DET con algún nivel de autonomía y legitimidad política. Para lo cual, es relevante la consideración de una serie de preguntas, tales como: ¿Los responsables políticos de los niveles e instancias de gobierno son elegidos o nombrados? ¿Cuál es el período de gobierno? ¿Cuáles son las formas y mecanismos de control político y ciudadano que dan solidez y dinámica de la vida política local y territorial? ¿Cuáles los

mecanismos de participación directa, política y corporativa en la discusión de las grandes decisiones de política de DET? ¿Cuál es el grado de autonomía fiscal y financiera en la provisión de bienes públicos locales?, y ¿cuáles son las competencias territoriales y locales en materia de desarrollo económico y fomento productivo?

## 5.1 La naturaleza política de los niveles e instancias territoriales de gobierno

### 5.1.1 Los responsables políticos de los gobiernos locales

Los responsables políticos de los gobiernos locales de los 2.438<sup>35</sup> municipios en México, son elegidos de forma libre y democrática, teniendo como garantía un marco jurídico sólido y confiable, tal y como lo señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115, párrafo I:

- I. *Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.*

Tanto las formalidades como las fechas en las que se instalan los ayuntamientos, son marcadas por las Leyes Orgánicas Municipales de los Estados; así como la fecha en la que deberán entrar en funciones, la mayoría de las leyes orgánicas señalan un plazo que se encuentre entre los meses de septiembre y enero, siendo casi siempre durante los primeros días del mes. En cuanto al periodo de gestión de los ayuntamientos aunque la Constitución Política no marca la duración que ha de tener éste; se da plena libertad a las Constituciones locales para señalar el tiempo de gestión de los ayuntamientos, que es de tres años en el caso de todos los municipios mexicanos; sin embargo, en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se contempló la posibilidad de modificar el periodo de duración, a partir de esta reforma hasta ahora sólo el estado de Coahuila ha realizado dicha modificación, ampliando a cuatro años el periodo de gestión municipal.

### 5.1.2 Antecedentes jurídicos de los municipios en México

La larga acumulación de tensiones sociales en México a principios del siglo XX da como resultado el estallido de la Revolución mexicana en 1910, el descontento del pueblo había llegado aun límite insostenible para el mandato de Porfirio Díaz.

Uno de los ideales principales y bandera del movimiento fue el de “municipio libre”, para la sociedad que buscaba fervientemente su reconocimiento social, económico y político. Es por ello que en la Constitución de 1917 destacan tres artículos que tratan de cubrir las expectativas de los revolucionarios; el 27 en materia agraria, el 123 en cuestiones laborales y el 115<sup>36</sup> en materia municipal.

Quintana (2000) hace un recuento histórico de todos los planes que fueron gestando la Carta Magna del país, desde el plan del Zapote hasta los diversos ordenamientos municipales de Zapata.

Emiliano Zapata aportó una serie de lineamientos que hasta la fecha son poco conocidos, en Morelos él promulgó múltiples ordenamientos en materia municipal y de ayuntamientos.

<sup>35</sup> Salvo algunas excepciones en las regiones de Oaxaca y Chiapas, en donde los municipios se rigen por usos y costumbres indígenas.

<sup>36</sup> Véase Anexo I Texto completo y actualizado del artículo 115 constitucional en línea [www.cddhcu.gob.mx](http://www.cddhcu.gob.mx).

Finalmente y tras años de construcción del Estado mexicano, su organización quedó como un país con un tipo de Estado Federal cuya división política es la siguiente:

- Nivel Federal
- Estados
- Ayuntamientos
- Delegaciones

La máxima ley que rige la vida de México es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en el Título Quinto, denominado De los estados de la Federación y del Distrito Federal, este título regula la organización de los Estados de la Federación y postula al municipio libre como la base de la división territorial de la organización política y administrativa de los estados; además de regular algunos aspectos de los poderes ejecutivo y legislativo de los estados como son, el término para gobernador que no podrá exceder los seis años, deberá ser electo directamente y no podrá ser reelecto de forma absoluta; también el número mínimo de diputados de cada Estado también establece la no reelección en forma relativa, ya que la prohíbe para el periodo inmediato, tal y como lo marca la Constitución, dentro del mismo artículo 115.

Este mismo artículo 115 hace referencia a las atribuciones y obligaciones de los Estados de la Federación; es decir, se hace referencia a los gobiernos locales, mejor conocidos en México como municipios.

*II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.*

*Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.*

El artículo 115 ha sido reformado en once ocasiones. En cada uno de los niveles de gobierno, se llevan a cabo elecciones libres y democráticas, sustentadas en diversas leyes y reglamentos. En el caso municipal el periodo de gobierno de los ayuntamientos es de tres años, exceptuando al estado de Coahuila, en donde su Constitución marca cuatro años para el periodo de gestión de las autoridades municipales.

El criterio utilizado para la integración de los ayuntamientos en cuanto al número de miembros, se plasma en las Leyes Orgánicas Municipales.<sup>37</sup>

<sup>37</sup> Por ejemplo: La Ley Orgánica Municipal de del Estado de México señala que el ayuntamiento se integrará por:

- Un presidente, un síndico y seis regidores de mayoría relativa y hasta dos de representación proporcional cuando tengan una población de hasta de ciento cincuenta mil habitantes.
  - Con una población de ciento cincuenta mil habitantes y hasta quinientos mil habitantes, el ayuntamiento se integrará por un presidente, un síndico y siete regidores de mayoría relativa y hasta tres de representación proporcional.
  - Cuando el municipio se encuentre entre quinientos mil y hasta un millón de habitantes, deberá de estar constituido por un presidente, dos síndicos y nueve regidores de mayoría relativa y hasta tres de representación proporcional.
  - Con una población municipal de más de un millón de habitantes, el ayuntamiento estará formado por, un presidente, dos síndicos y once regidores de mayoría relativa y hasta un síndico y cinco regidores de representación proporcional.
- El estado de San Luis Potosí señala a los municipio más importantes y agrupa a los demás, tal y como lo señala su Ley Orgánica Municipal.
- El ayuntamiento de la capital del Estado tendrá un presidente, once regidores de mayoría relativa, hasta cuatro de representación proporcional y dos síndicos.
  - Matehuala y Valles, un presidente, ocho regidores de mayoría relativa, hasta tres regidores de representación proporcional y un síndico.
  - Río Verde, Cárdenas y Tamazunchale contarán con un presidente, seis regidores de mayoría relativa, hasta dos de representación proporcional y un síndico.

El artículo 115 constitucional es de suma importancia ya que, muestra las bases jurídicas que sustentan y dan forma al municipio, ya que a través de una visión retrospectiva entendemos la actual normatividad que rige a los gobiernos locales, también comprendemos por que de su situación actual, así como las diversas modificaciones que a él se le han realizado.

Hay que tomar en cuenta que todas las Constituciones Políticas de los estados de México emanan de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin embargo, el punto medular en una de las modificaciones a la redacción presentada en el año 1917 donde los diputados dividieron sus criterios, entre los que aceptaban que correspondiera al municipio la recaudación de todos los impuestos y que éste fuera el que los entregara al Estado, a fin de contribuir a los gastos públicos de aquel, y otra corriente cuya postura era contraria. La redacción de 1917, por su vaguedad, fue la principal causa que durante décadas los municipios no pudieran pensar en autonomía fiscal, y por lo tanto su hacienda fuera insuficiente para solventar sus necesidades.

Después de múltiples debates, finalmente quedo esa fracción aprobada hasta 1983 y cuyo texto es el siguiente:

*III. Los Municipios administrarán libremente su hacienda,<sup>38</sup> la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:*

*a. Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.*

*Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.*

Un aspecto que hay que resaltar es la cuestión de las finanzas municipales que están directamente relacionadas a las transferencias federales y que fueron parte medular de las modificaciones de 1983 al artículo 115 constitucional;

*b. Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.*

*c. Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.*

*Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas*

<sup>38</sup> La hacienda pública municipal esta compuesta por bienes muebles e inmuebles propiedad de los municipios; los productos de sus bienes muebles e inmuebles y los aprovechamientos; los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria y todas las contribuciones derivadas de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora; así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; los derechos derivados de la prestación de servicios públicos (véase Anexo I, párrafo VI); los productos derivados de la explotación de los recursos naturales, propiedad de la federación que se encuentren en los territorios de los municipios; las participaciones que perciban de acuerdo con las leyes federales y estatales y por vía de convenio; de los impuestos y gravámenes de la federación y estados; las utilidades de las empresas paramunicipales que se crearán dentro del ámbito de competencia de los ayuntamientos, las tasas adicionales que en su caso fije el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los estados sobre impuestos federales y estatales; por los capitales y créditos a favor del municipio, así como las donaciones herencias y legados que reciba (Conde, C, 1996:193-194).

*contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los estados o los municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.*

*Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.*

*Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.*

*Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;*

Sin embargo y pese a los esfuerzos del gobierno Federal, el municipio no ha logrado prosperar como institución al servicio de los ciudadanos y sólo se le ha visto como administrador de los recursos provenientes de la Federación.

Tal y como lo menciona Cabrero (2000:56) “los problemas administrativos del gobierno municipal en México derivan de una diversidad de factores que tienen que ver con la historia y la configuración institucional misma del sistema de gobierno y del sistema político, económico y social del país. Ese conjunto de factores, que no se intentará presentar en este espacio, ha situado al gobierno local en una posición de fragilidad institucional y administrativa, con escasos espacios de autonomía de acción y con limitados recursos siquiera para asumir plenamente las funciones que la Constitución le otorga”.

Este mismo autor reconoce limitaciones en la actuación de los municipios por ejemplo:

- La fragilidad del marco normativo; es decir, la administración municipal transcurre en un escenario de insuficiencia y obsolescencia de las leyes y reglamentos que rigen los municipios; además muchas de las veces este nivel de gobierno está imposibilitado para crear su propio marco normativo, el cual depende de los otros agentes externos, los congresos estatal y el federal.
- La persistencia de sistemas administrativos obsoletos, este punto hace referencia a la falta de preparación de los funcionarios municipales para enfrentar el cargo del gobierno para el que se les eligió, lo que genera en el mediano plazo ineficiencia y derroche de los escasos recursos disponibles.
- La precariedad de sistemas de gestión de servicios públicos municipales, los cuales no están técnicamente actualizados y suficientemente extendidos para atender de forma adecuada -en cobertura y calidad- a la totalidad de usuarios.
- La falta de profesionalización de los funcionarios municipales, los cuales generalmente llegan a la administración municipal sin una experiencia o preparación previa, sin los conocimientos técnicos necesarios, y sin el espíritu y ética de servicio público deseable. La improvisación en la función municipal y la falta de un compromiso mayor al periodo trienal son parte de la realidad nacional.
- La ausencia de sistemas de planeación municipal que den una visión de mediano y largo plazo al desarrollo urbano y ambiental de cada municipio. Aunque por ley cada ayuntamiento debe presentar un plan de desarrollo, con las metas de su administración, la mayor parte de los ayuntamientos cumplen con el requisito, pero no hay una verdadera

evaluación de dicho documento. Por lo tanto la visión de corto plazo sin evaluar las consecuencias de cada decisión, sin involucrar agentes no gubernamentales y sin tener clara una concepción integral de las acciones, es parte del escenario común de los municipios del país.

- La ausencia de instrumentos de gestión para incorporar una visión integral del desarrollo local que permita concebir al municipio como un agente promotor del desarrollo y parte de un proyecto regional, con actores diversos y recursos a la vez complementarios y en competencia entre regiones del país. La visión del municipio como un ente aislado, que debe ser autosuficiente y único, ha generado ineficacia en sus políticas y debilidad en sus proyectos.

## 5.2 La solidez y dinámica de la vida política local y territorial

Este apartado pretende avanzar sobre dos preguntas ¿Cuáles son las formas y mecanismos de control político y ciudadano que le otorgarían solidez y dinámica política local y territorial? y ¿cuáles los mecanismos de participación directa, política y corporativa en la discusión de las grandes decisiones de la política del DET?

Las formas de control político establecidos legalmente en México son ejercidos por el Estado mediante las normas leyes y reglamentos que norman la vida social y política de México, quienes vigilan del cumplimiento de estas son los poderes ejecutivo, legislativo y judicial de la nación. En cuanto al control ciudadano es ejercido por las Organizaciones no Gubernamentales ONG.

Hablar de control político es hablar de cuestiones de ejercicio del poder, como lo menciona Max Weber “poder es la posibilidad de imponer la propia voluntad sobre la conducta ajena”. (Weber, M, 1964:696)

Partiendo de ésta noción general se puede hablar de distintas formas en el ejercicio del poder, por ejemplo la fe, la religión, la fuerza física, el poder psicológico o mental, el poder del dinero o cualquier otro mecanismo que pudiera llegar a tener influencia sobre la conducta humana. Pero al hablar de control político se hace referencia a la institucionalización del poder político por medio de reglas y normas que rigen la organización del mismo Estado a través de marcos jurídicos apropiados.

Valadés, citado por García (1998); afirma que el poder no es producto de una causa concreta; sin embargo, históricamente han existido diversas fuentes de legitimación de las cuales pudiera emanar. Sin embargo, estos distintos orígenes han tenido la necesidad de ser limitados, de tal manera directa o indirectamente se han visto precisados a regularse jurídicamente en mayor o menos medida.

También se podría considerar al poder político como la relación surgida entre quien goza de autoridad, y quienes obedecen, mismos que originalmente le dieron dicha autoridad, el derecho atribuido de tal manera es entonces legitimado para realizar actos de poder y/o control.

Por otra parte el control ciudadano también llamado control social se define *grosso modo* como el derecho y deber de todo ciudadano considerado individual o colectivamente para prevenir, racionalizar, proponer, acompañar, sancionar, vigilar y controlar la gestión pública, sus resultados y la prestación de los servicios públicos suministrados por el Estado y los particulares, garantizando la gestión al servicio de la comunidad. El control social se puede entender también como una forma de autorregulación social.

Este derecho define el papel de la participación social en los asuntos públicos, consagrándolo como principio y deber en ejercicio por parte de los ciudadanos y como obligación por parte del Estado en garantizarlo.

Dentro del marco del Estado social de derecho, se propicia una búsqueda de participación ciudadana y comunitaria en los asuntos del Estado y una nueva manera de ejecutar los recursos públicos. De esta forma, el Estado demanda un ciudadano y una comunidad donde hay espacios de concertación y debate colectivo y público que propenden por una adecuada y transparente gestión pública y donde la labor del funcionario público se entiende como servicio al ciudadano y a la comunidad.

En el siguiente cuadro ejemplifica, quien ejerce el control ciudadano y cuales son algunos de sus principales objetivos.

TIPO DE CONTROL SOCIAL O CIUDADANO	QUIEN LO EJERCE	OBJETIVOS
CONTROL SOCIAL	Ciudadanos, organizaciones sociales y comunitarias, usuarios y beneficiarios, Comités de Vigilancia, entre otros.	Vigilar y controlar la gestión pública, los resultados de la misma y la prestación de los servicios públicos suministrados por el Estado y por los particulares.

En México la mejor muestra de control ciudadano esta orientada hacia las Organizaciones no Gubernamentales (ONG), que se interesan por objetivos tales como: el uso racional y honesto de recursos territoriales e institucionales, por tanto incide en la efectividad de la gestión pública, promoción de organismos de control y de procesos de participación comunitaria directa. La formación de “Ciudadanos” como “seres Políticos que sean capaces con su participación de darle legitimidad a la gobernabilidad de las ciudades. La adecuada formulación de proyectos acordes con las necesidades colectivas. La gestión transparente y comprensible para todos los ciudadanos. La prestación de servicios útiles y suficientes para todos. La promoción de la participación comunitaria y potenciación del servicio público con calidad. La gobernabilidad entendida como un ejercicio político a través del cual se deben conciliar elementos de distinto orden técnico, administrativo, ético y político que propenden por la creación de horizontes de desarrollo.

Tulchin y Selee señalan que en Latinoamérica la descentralización a hecho más accesible el Estado a los ciudadanos, pero en otros casos las desigualdades económicas se han enfatizado, el desarrollo local no se ha logrado, no se ha alcanzado la autonomía financiera y la participación social es limitada, otra asignatura que ha quedado pendiente es la implementación de los mecanismos para que las autoridades rindan cuentas. Además afirman que: “Por un lado, los impulsos de la descentralización argumentan que al (sic) fortalecerá los gobiernos estatales, provinciales y municipales, se promueve un fortalecimiento del Estado con los ciudadanos, lo que también lleva a mejor los niveles de eficiencia en la asignación de los recursos del gobierno, además de coadyuvar con la democratización de los sistemas políticos. En contraste, los que ven la descentralización con mayor cautela, cuestionan la capacidad de los gobiernos subnacionales para sumir sus nuevas responsabilidades, advierten del peligro de que surjan nuevos enclaves autoritarios, y también sostienen que debido a las diferencias en capacidad técnica y viabilidad financiera de los gobiernos locales pueden profundizarse las desigualdades entre los mismos. Ambos argumentos cuentan con bases empíricas para sostenerse”. (Tulchin y Selee, 2004; 7).

El proceso de apertura política y la democratización han dado paso a la participación ciudadana en las políticas municipales, sin embargo esta participación ha sido limitada por las rígidas estructuras burocráticas municipales y cuesta trabajo una adaptación a los procesos de descentralización y democratización. Otra opinión más radical es que la inclusión ciudadana en políticas y programas regionales no es una iniciativa de los ciudadanos sino que parte de los gobiernos.

En el caso de México, la universidad de Pennsylvania, califica a México como “líder mundial” en legislación en materia de libertad de información, destacando que ello se debe, en buena medida, a la creación del Instituto Federal de acceso a la información (IFAI). La Transparencia ha contribuido sustancialmente en la consolidación de la democracia en México.

La finalidad primera y última de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental es garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos Constitucionales Autónomos o con autonomía legal y cualquier otra entidad federal.

Entre los aspectos más importantes de esta garantía se encuentran, asimismo, lograr el mejoramiento de la organización, la clasificación y el manejo de los documentos. Proteger también las excepciones al principio de publicidad; establecer el ámbito de aplicación de la Ley; generar la publicidad de información sin que medie una solicitud específica, sino abierta a cualquier interesado; definir el costo de la información; determinar el período de resolución a una solicitud; establecer los procedimientos del recurso de revisión, y determinar las responsabilidades y sanciones de aquellas autoridades que no cumplan con lo dispuesto por la ley.

El ciudadano se convierte en un auditor y participante de la administración local, con todas las reservas de ignorar las cuestiones técnicas, pero con todo el peso de beneficiarse o sufrir de los servicios o infraestructura que es tarea de su gobierno local. “La proximidad del ciudadano al gobernante, le permite saber al primero qué hace y deja de hacer este último, además de que el tamiz ciudadano es, con mayor frecuencia, tomado en cuenta para la confección Y diseño de las políticas públicas. Por esas razones es que se hace necesaria la cabal descentralización del poder que a su vez conduzca, como invariablemente sucede, a la redistribución del poder” (Camacho, 2004; 63).

Los principales ejes rectores de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información son:

1. Sencillez y rapidez en los trámites.
2. Transparencia de la gestión pública.
3. Protección de la información pública.
4. Favorecer la rendición de cuentas.
5. Mejorar la organización, clasificación y manejo de documentos.
6. Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho.
7. Generalidad de observancia obligatoria para los servidores públicos federales.
8. Preeminencia del principio de publicidad.
9. Creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
10. Preeminencia de las garantías individuales sobre el interés público.

Sin embargo, la pregunta sería saber si la auditoria ciudadana es una posibilidad que se puede dar con la descentralización fiscal, los ciudadanos saber como pedir una rendición de cuentas de parte de sus autoridades locales. De allí la advertencia de Hernández Trillo (2004; 138) acerca de la pertinencia de que se reflexione en torno a la devolución de potestades tributarias.

Aunque no debemos perder de vista que “El problema institucional y administrativo reside entonces en definir qué tipo y conjunto de problemas públicos puede atender el gobierno municipal, estatal o nacional, y cuál debe ser el monto de recursos públicos más apropiado para atenderlos. En suma, qué gobierno está más hecho para atender qué tamaño y tipo de problemas. Se han hecho estudios muy interesantes de clasificación... con el fin de determinar cuál orden de

gobiernos está más cortado para actuar con eficiencia y equidad. Intuitivamente percibimos y entendemos que un municipio puede estar bien cortado para la administración de mercados y regulación del suelo, pero puede ser incapaz de elaborar la política macroeconómica o asegurar la defensa nacional”. (Aguilar, 1996; 21-22).

Cabe aclarar que en el nivel federal de gobierno, la Constitución Política y en especial el artículo 115 en el que se establece lo relativo a los municipios, no hay una referencia explícita en torno al tema de la participación ciudadana en el nivel local, al menos hasta antes de las reformas de 1999.

En las últimas reformas se establece en el párrafo II que “los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno; los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal”.

Sin embargo, este ordenamiento jurídico aún no es incorporado a todas las legislaturas locales y las constituciones aún están en la fase de adecuación a la nueva normatividad. En el caso particular del Estado de México, la versión de febrero del 2000 de la Constitución local, aún no contempla los ordenamientos del artículo 115 reformado en 1999.

### **5.3 Grado de autonomía fiscal y financiera en la provisión de los bienes públicos locales**

La organización política de nuestro país es Federal: cuando coexisten, dentro de una misma nación, dos ordenes jurídicos, que sean, en principio, independientes entre sí: el orden federal y el orden de los estados. Combinados forman el orden nacional.

El grado de autonomía fiscal y financiera en los gobiernos locales mexicanos esta condicionada primero por su capacidad recaudatoria, la cual esta muy por debajo de las necesidades de cada municipio, lo que hace a la mayor parte de los municipios mexicanos depender en gran medida de las transferencias federales para poder solventar sus necesidades más inmediatas. “Los problemas administrativos del gobierno municipal en México derivan de una diversidad de factores que tienen que ver con la historia y la configuración institucional misma del sistema de gobierno y del sistema político, económico y social del país. Ese conjunto de factores, que no se intentará presentar en este espacio, ha situado al gobierno local en una posición de fragilidad institucional y administrativa, con escasos espacios de autonomía de acción y con limitados recursos siquiera para asumir plenamente las funciones que la Constitución le otorga”. (Cabrero, E, 1996:65).

El sistema fiscal federal en México toma en consideración lo siguiente: “Primero, se mide la diferencia entre los recursos transferidos a los estados y los extraídos de los mismos. El análisis restringido a las transferencias del gobierno federal hacia los gobiernos estatales ignoraría que el arreglo fiscal federal incluye un acuerdo por el cual el gobierno federal recauda impuestos que podrían explotar los estados, a cambio de transferencias. Por otra parte, la mecánica del cobro de los impuestos federales dificulta la identificación de la residencia de los contribuyentes”. (Gamboa y Messacher, 2002:8).

Estos mismos autores reconocen que desde el año 1980 las trasferencias federales a estados y municipios van en constante aumento, tal y como muestra más adelante; sin embargo también hay una preocupación por darle una verdadera autonomía financiera a los gobiernos locales. Pero tal y como lo señala Elizondo (2004) en México al concentrarse la mayoría de los recursos a nivel federal

la respuesta a la autonomía local genera un efecto contrario, ya que se necesita devolver los recursos a los lugares en donde se genera con el fin de salvaguardar la capacidad de generación.

Otro autor afirma “...el actual sistema de participaciones federales ha ido incrementando los fondos asignados a estados y municipios, pero no lo suficiente para cubrir las necesidades de financiamiento local..”. lo que coincide con la aseveración hecha al comienzo de esta apartado, además agrega “los cambios en la fórmula de distribución de participaciones orientados a favorecer la equidad (asignación *per cápita*) distan considerablemente de lograr éste objetivo, a juzgar por las diferentes necesidades de bienes público básicos y los costos heterogéneos de su provisión en diversos estados”. (Arellano, R, 1996:131).

La asignación de bienes públicos de los gobiernos locales esta considerada en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura social (FAIS) del cual la principal premisa es que el gasto del ramo 26 debía ser transferido a los municipios y estados para su directa asignación y ejercicio. Por ejemplo para el año 1997 se calcula que se ejercieron recursos equivalentes la 1,2% del PIB, su efecto en la provisión de agua potable se reflejo en la incorporación de 120 mil familias a dicho servicio en tanto que La conexión a la red eléctrica fue de 240 mil viviendas. (INEGI, 1995)

Los municipios que más dependen del FAIS, son los municipios más pobres tal y como la afirma la Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre desarrollo Municipal. Pero aún queda mucho camino por recorrer en la asignación del FAIS.

La prioridad actual es dar mayor peso al gasto social, tal y como se discutió en el 215 reunión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales en la cual el representante del estado de Sinaloa aseguró “no es posible que los estados y municipios dependen en 90% de los recursos de la federación, además de que el 38% del ingreso de la federación tenga su origen en el petróleo”.<sup>39</sup> Uno de los principales objetivos de Esta Comisión es lograr los consensos necesarios que permitan a los estados ejercer las potestades tributarias ya otorgadas y obtener nuevas que sena factibles de operar y que contribuyan al fortalecimiento de la hacienda de los gobiernos locales.

Sin embargo para dar mayor sustento a estas afirmaciones es necesario primeramente conocer la organización del sector público mexicano, así como los organismos que se involucran directamente con los gobiernos locales en cuestiones financieras, así como el marco jurídico que da sustento a dicha organización.

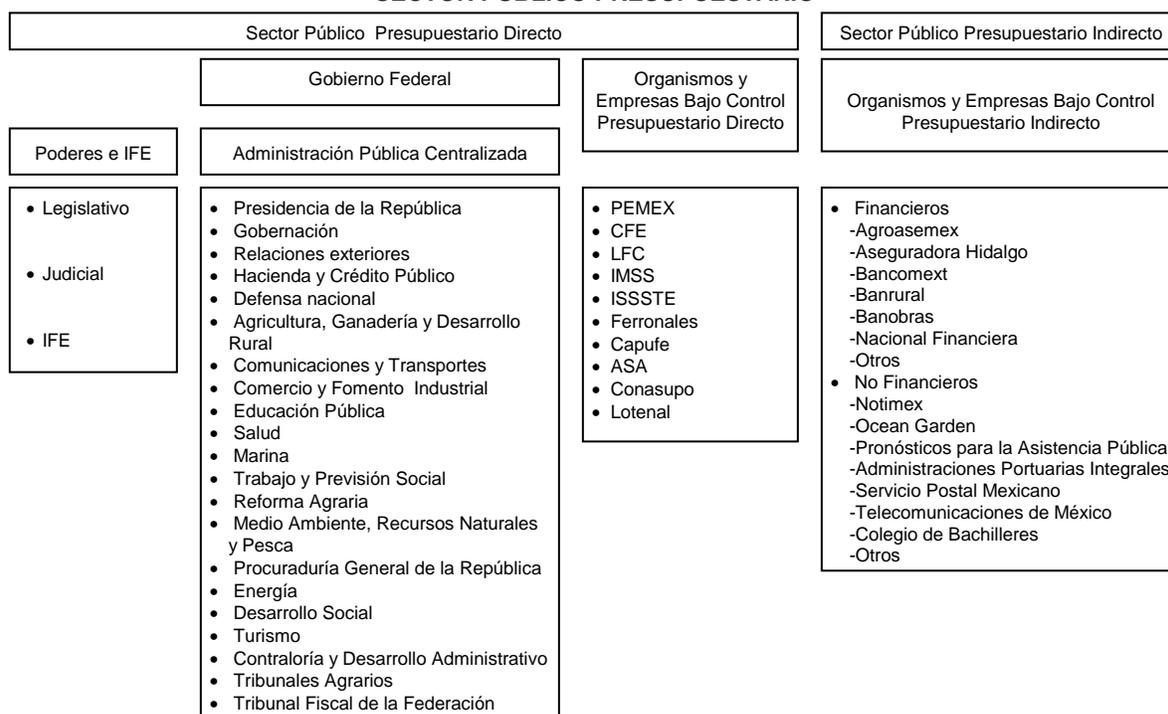
### **5.3.1 La organización del Sector Público en México**

Para abordar este tema es necesario es importante consultar el capítulo III y observar detenidamente la siguiente figura.

---

<sup>39</sup> Palabras de Oscar Lara Aréchiga, El Financiero, martes 28 de febrero de 2006

**FIGURA V.1**  
**SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO**



Fuente: Elaboración propia con base en Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y Secretaría de Hacienda y Crédito Público. <http://www.shcp.gob.mx>.

Para el cumplimiento de las funciones que tiene asignadas el sector público, se establecen mecanismos que permiten allegarse recursos. En ese sentido, el Gobierno Federal a través del cobro de impuestos y otras contribuciones que la sociedad aporta, de los ingresos provenientes de la venta del petróleo, de la venta de bienes y servicios de las empresas y organismos públicos, así como de los financiamientos que contrata, obtiene los ingresos necesarios para atender sus necesidades de gasto.

La autorización del cobro y recaudación de estos recursos, se realiza con sustento en la Ley de Ingresos de la Federación, misma que es aprobada por las Cámaras de Diputados y de Senadores en forma anual.

El monto y destino de los recursos que aplica el Gobierno Federal, se denomina gasto público y, a diferencia de la Ley de Ingresos, es autorizado exclusivamente por la H. Cámara de Diputados a través del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Este hecho tiene su sustento jurídico en la fracción IV del Artículo 74 Constitucional, que establece que es facultad exclusiva de la H. Cámara de Diputados “examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior”.

La principal fuente de financiamiento del gobierno son las contribuciones ciudadanas por impuestos, el pago de derechos, productos, aprovechamientos e ingresos por la venta de bienes y servicios públicos.

Conviene aclarar que en caso de que el gasto público sea mayor que los ingresos provenientes de las fuentes señaladas en el párrafo anterior, se recurre a los préstamos que adquiere

el gobierno, esto es, a la deuda pública, de tal manera que el monto de los ingresos públicos, incluyendo el endeudamiento, es igual al monto del gasto público.

Dicho de otro modo, la suma de los ingresos presupuestarios (gobierno federal y organismos y empresas) y el diferimiento de pagos, menos el Gasto Neto Total, equivale al **Déficit Público**. Teóricamente, el déficit público es igual al total del endeudamiento neto. Esto es un ejemplo muy general de la organización del sector público en México, que a juicio de algunos autores aún continúa en un proceso muy claro, pero lento de descentralización fiscal.

“Cuando se examina un proceso de descentralización en su dimensión fiscal, por lo general se estudian sistemas políticos con gobiernos nacionales. Por diversas razones de tipo político económico, se analiza la conveniencia y las posibilidades de transferir ciertas facultades a los gobiernos subnacionales” (Aghón, G y Krause-, G, 1993:8).

Díaz y Silva (2004), al igual que otros autores como Ortega (2005) identifican a los la etapa que comprende de 1980-1988 tiene una especial significación en la historia del federalismo fiscal en México, ya que en ella se constituye el nuevo sistema de coordinación fiscal que tiende a fortalecer el federalismo; incrementar las participaciones federales a estados y municipios; propiciar un desarrollo regional más equilibrado y sentar las bases para la descentralización fiscal, con el fin de facilitar a los contribuyentes el cumplimiento de sus responsabilidades fiscales. Pero dentro de este contexto hay que preguntarse **¿cómo funciona el nuevo sistema de coordinación fiscal y cual es su principal objetivo?** y sobre todo conocer su principal herramienta, esta interrogante se explica de forma más amplia en el siguiente apartado.

### 5.3.2 El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es el organismo través del cual se canalizan los recursos federales a los estados y municipios, y su organización deja en claro el funcionamiento de las finanzas públicas en México, garantizando la efectividad y transparencias del destino de los recursos federales.

El principal objetivo de un nuevo sistema de coordinación fiscal es fortalecer las haciendas públicas estatales y municipales, e inclusive la federación, al aumentar las recaudaciones y reducir la evasión fiscal. Para ello, los estados y municipios participan en casi la totalidad de los impuestos federales y se aplican criterios y procedimientos establecidos en la propia Ley de Coordinación Fiscal (como su principal herramienta) para la distribución de los ingresos participables, vía los Fondos Generales de Participaciones, Financiero Complementario y de Fomento Municipal.

En 1979, se constituyó el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), entrando en vigor el primero de enero de 1980. En éste, se establecen el conjunto de disposiciones y órganos que regulan la cooperación entre la Federación y las Entidades Federativas, incluyendo el Distrito Federal, con la finalidad de lograr una óptima administración de los ingresos tributarios y vigilar el cumplimiento de las disposiciones fiscales, así como evitar la múltiple tributación hacia una misma fuente impositiva.<sup>40</sup>

El SNCF, nace con el principal objetivo de crear un sistema que fuera capaz de regular el panorama tributario nacional bajo reglas claras y objetivos específicos para armonizar el sistema tributario, eliminando en la medida de lo posible la concurrencia impositiva y para fortalecer las haciendas públicas de los distintos ordenes de gobiernos. Al respecto, se puede señalar que en 1980 se formalizan dos hechos muy significativos para el sistema tributario mexicano que fortalecieron y propiciaron el nacimiento del SNCF y los elementos jurídicos que se surgen con él.

---

<sup>40</sup> Véase [indetec.gob.mx](http://indetec.gob.mx).

- Se aprueba una reforma fiscal que establece la entrada en vigor del Impuesto al Valor Agregado (IVA), en sustitución del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles (ISIM).
- Se formaliza la creación del “Sistema Nacional de Coordinación Fiscal” mismo que establece sus lineamientos en una nueva “Ley de Coordinación Fiscal (LCF)”, cuya vigencia se da a partir de 1980 y en el “Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal” creado para tal efecto, instrumento que establece las directrices para coordinar parte del sistema fiscal federal con los sistemas fiscales de las entidades federativas.

Si bien es cierto que el propósito original que dio vida al SNCF ha sido ampliamente rebasado, dado que prácticamente se eliminó la concurrencia impositiva y se ampliaron los recursos para las entidades y municipios, hoy en día, la coordinación fiscal en México enfrenta nuevos retos y desafíos por las necesidades crecientes de: mayores recursos financieros, el establecer nuevos mecanismos y elementos que permitan una distribución más equitativa de las participaciones, el deseo de poseer fuentes de ingresos dinámicas y propias para los estados y municipios; menores presiones financieras para la federación; mecanismos más eficientes en la transferencia y ejecución del gasto en el ámbito local; una mejor y más amplia colaboración administrativa en materia fiscal; el establecimiento de reglas y mecanismos eficientes, claros y competitivos para el financiamiento y manejo de deuda pública local; y, por supuesto, una mejor operación y efectividad de los órganos que integran el sistema en su conjunto.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha sido llevado a la práctica mediante a firma de diversos convenios, acuerdos y declaratorias, los cuales se han celebrado entre los Estados y la Federación en los que se expresa la voluntad de las dos entidades con potestad tributaria de apoyar las relaciones fiscales entre ellos y, en algunos casos incluyendo a los municipios, cuando los estados hubieren manifestado su conformidad de hacerlo.

En la actualidad, los principales ingresos que reciben los Estados y municipios por coordinación y colaboración son los provenientes de las funciones de recaudación de los impuestos sobre tenencia y uso de vehículos y sobre automóviles nuevos.

Hasta antes de la entrada en vigor del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, las entidades federativas y municipios colaboraban en la administración del impuesto federal sobre ingresos mercantiles, el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos y algunos contribuyentes del impuesto sobre la renta. Esta experiencia permitió que al nacimiento del nuevo esquema de coordinación fiscal los estados continuaran colaborando en la administración de algunas funciones tributarias de impuestos federales, pero esta vez en materias como: el entonces naciente impuesto al valor agregado, el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, así como en la administración tributaria del impuesto sobre la renta que pagaban los contribuyentes menores y los sujetos afectos a las denominadas bases especiales de tributación.

En cuanto a los municipios, en esta primera etapa de colaboración su participación se limitó a atender el cobro de las multas federes no fiscales. Actualmente la función general que desempeñan estos los organismos del SNCF consiste en realizar sugerencias o indicaciones resultantes de los acuerdos y compromisos a los que se llega entre los representantes de los poderes ejecutivos federal y estatales, que para concretarse en disposiciones jurídicas, deben ser remitidas a los respectivos órganos legislativos para su revisión y aprobación.

Dada las características de los organismos del SNCF y su nivel de influencia sobre las relaciones fiscales entre ordenes de gobierno, no es de extrañarse que la vertiente institucional del federalismo fiscal en México, más bien se haya centrado en la vertiente ejecutiva, es decir, se ha avanzado en el diseño de mecanismos y organismos para regular la relación entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las Secretarías de Finanzas o Tesorerías estatales; sin embargo, dichas relaciones no se han consolidado y formalizado con mayor amplitud, con otros interlocutores del federalismo, es decir, los poderes legislativos y judicial, tanto federales como estatales.

### 5.3.3 El concepto de transferencias federales que reciben los estados y municipios

Las transferencias son el traslado implícito o explícito de recursos del sector público al resto de la economía o a otros niveles de gobierno, ya sea en dinero o en especie, sin recibir por ello contraprestación directa alguna y únicamente condicionando su asignación a la consecución de determinados objetivos de política económica y social.

**FIGURA V.2**  
**DIVISIÓN DE LOS RECURSOS TRASFERIDOS**  
**POR LA FEDERACIÓN A ESTADOS Y MUNICIPIOS EN MÉXICO**

<b>Transferencias no condicionadas</b>	<b>Participaciones Federales</b>  Son las asignaciones de recursos fiscales que otorga el Gobierno Federal a los estados, municipios y Distrito Federal, a través del Fondo General de Participaciones, y de Fomento Municipal, destinados a cubrir la parte de los ingresos federales que recaudan las oficinas receptoras y que les corresponden de acuerdo con las disposiciones legales; son canalizados para el cumplimiento de objetivos nacionales.	Forman parte del gasto no programable (erogaciones que por su naturaleza no es factible identificar con un programa específico) y se agrupan en el ramo 28 <sup>a</sup>
<b>Transferencias condicionadas</b>	<b>Aportaciones<sup>b</sup> Federales</b>  Son los recursos que otorga la Administración Pública Federal a los Gobiernos de los estados, municipios y Distrito Federal, destinados a cubrir gastos generados por los objetivos y programas delegados a estos niveles de gobierno.	Se clasifican dentro del gasto programable (erogaciones destinadas al cumplimiento de las atribuciones de las instituciones, dependencias y entidades del gobierno federal, consignadas en programas específicos para su control y evaluación e incluye el gasto descentralizado).

Fuente: Elaboración propia con base en Ley de Coordinación Fiscal.

<sup>a</sup> El ramo 28 se refiere a las Participaciones a Entidades Federativas y Municipios.

<sup>b</sup> Son canalizados a través del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, distribuido en Estatal y Municipal, Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, Fondo de Aportaciones Múltiples, Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de las Entidades Federativas y el Distrito Federal, además de los Recursos Federales recibidos por convenio. que otorga la Administración Pública Federal a los Gobiernos de los estados, municipios y Distrito Federal, destinados a cubrir gastos generados por los objetivos y programas delegados a estos niveles de gobierno, son canalizados a través del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, distribuido en Estatal y Municipal, Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, Fondo de Aportaciones Múltiples, Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de las Entidades Federativas y el Distrito Federal, además de los Recursos Federales recibidos por convenio.

Dentro de las transferencias condicionadas o participaciones destaca además del citado ramo 28 sobresale el Ramo 33. Durante 1997, la derrama de recursos federales en las entidades federativas se realizaba mediante dos vías: las participaciones federales y los convenios de descentralización. El Ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, se creó en 1998 como una tercera vertiente del federalismo, por medio de la adición y reforma a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF). Su importancia estriba en que los fondos descentralizados para el desarrollo social se ceden a estados y municipios por ley, y no por convenio como sucedía hasta 1997. De tal manera, los estados y municipios ganan en términos de seguridad jurídica, transparencia y conocimiento anticipado de la disponibilidad de recursos, además de que pueden conservar las economías presupuestales generadas.

La forma en la cual se asignan las transferencias a cada estado y municipio en el país está señalado de forma puntual del artículo 2 al 6 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) (Véase Anexo I).

### 5.3.4 Clasificación administrativa del Presupuesto de Egresos de la Federación

Esta clasificación identifica la asignación anual de los recursos fiscales, a cada órgano del Sector Público (Ver Figura V.1), de acuerdo con las atribuciones que les son conferidas por la ley.

La orientación del gasto público, refleja las tendencias relacionadas con el cambio estructural de la economía que se asocian a la desincorporación de las empresas públicas, la importancia otorgada a las atribuciones desarrolladas por los Poderes y Entes Públicos, el incremento de los recursos para la atención de las necesidades crecientes en materia de seguridad nacional y seguridad pública, el incremento en el gasto de desarrollo social, el incremento en el gasto federal descentralizado, la disminución del costo financiero de la deuda pública y el crecimiento del gasto en algunos ramos administrativos.

Se identifican dos importantes periodos de evolución en el gasto público de México: el primero de 1982 a 1994 que esta asociado al proceso de privatización y renegociación de la deuda pública; y el segundo, de 1995 a 2003 donde hay una recomposición del gasto público orientado hacia las necesidades crecientes de seguridad nacional, desarrollo social y un crecimiento importante de la descentralización de recursos hacia Entidades Federativas, acompañados de transferencia de atribuciones.

Este gasto público mexicano actualmente está agrupado por ramos que se distribuyen de la siguiente forma:

**FIGURA V.3**  
**DISTRIBUCIÓN ACTUAL DEL GASTO PÚBLICO POR RAMOS**

Actividades	Ramo	Dependencia
Ramos asociados a las actividades productivas	08	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
	09	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
	10	Secretaría de Economía
	18	Secretaría de Energía
	21	Secretaría de Turismo
Ramos asociados a los Poderes y Entes Públicos	01	Poder Legislativo
	03	Poder Judicial
	22	Instituto Federal Electoral
	35	Comisión Nacional de Derechos Humanos
Ramos asociados a Seguridad Nacional y Seguridad Pública	07	Secretaría de la Defensa Nacional
	13	Secretaría de Marina
	17	Procuraduría General de la República
Ramos asociados la Desarrollo Social	11	Secretaría de Educación Pública
	12	Secretaría de Salud
	19	Aportaciones a la Seguridad Social
	20	Secretaría de Desarrollo Social
Ramos directamente relacionados con la Gestión Administrativa del Gobierno	04	Secretaría de Gobernación
	05	Relaciones Exteriores
	02	Presidencia de la República
	27	Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo
	31	Tribunales Agrarios
	32	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
	14	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
	16	Secretaría del Medio ambiente y Recursos Naturales
	15	Reforma Agraria
	06	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
	23	Previsiones Salariales y Económicas
Ramos asociados al Gasto Federal Descentralizado	33 <sup>a</sup>	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios
	28	Participaciones a Entidades Federativas y Municipios

Fuente: Elaboración propia con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal.

<sup>a</sup> Originalmente, el Ramo 33 constaba de cinco fondos: i) el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, FAEB, ii) el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, FASSA, iii) el Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social, FAIS, iv) el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal, FAFMyDF y v) el Fondo de Aportaciones Múltiples, FAM. Con las reformas a la LCF de 1998, se añadieron dos más: el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de los Adultos, FAETA, y el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, FASP.

Los fondos de las Aportaciones Federales se fijan en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de cada año, en el capítulo De las Aportaciones Federales. En él se establecen los criterios generales para la asignación del gasto programable destinado al Ramo General 33 “Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”.

En el artículo 12 se agregan más criterios para su operación: “Estos recursos podrán destinarse, además de lo permitido actualmente (i.e., en la Ley de coordinación Fiscal), a la adquisición de insumos, maquinaria y servicios de apoyo a las actividades agropecuarias. De igual manera, podrán mezclarse con recursos provenientes de otros programas federales, estatales o municipales”. (Presupuesto de Egresos, DOF: 31 de diciembre de 2003:9)

Con relación a la rendición de informes sobre el uso de dichos fondos, el decreto del Presupuesto de Egresos puntualiza que los informes que entreguen los estados y los municipios a la Sedesol deberán realizarse trimestralmente. La Secretaría, a su vez, deberá entregar dichos informes a la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados y ponerla a disposición del público en su página electrónica.

Resumiendo, en la ley de Coordinación norma la distribución de las aportaciones federales a entidades federativas y a municipios.

**FIGURA V.4**  
**CLASIFICACIÓN DE LOS INGRESOS Y EGRESOS EN MÉXICO,**  
**SEGÚN LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL**

Ingresos		
Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. La ley de ingresos para los municipios del país se aprueba para cada ejercicio fiscal “es un catálogo de conceptos por los cuales va a obtener recursos el municipio” (Robles, R, 2004:267).		
Ingreso público directo <sup>a</sup> , son las percepciones que el municipio obtiene directamente de la comunidad, y se compone de los siguientes rubros.	➔	Impuestos Derechos Productos Aprovechamientos
Ingreso público indirecto, compuesto por sólo dos rubros.	➔	Aportaciones federales Participaciones federales
Ingreso público extraordinario, que son las percepciones que recibe el municipio sólo cuando circunstancias anormales lo coloca frente a circunstancias imprevistas que requieren erogaciones extraordinarias	➔	Contribución a mejoras Otros ingresos Financiamiento
Egresos		
Al igual que la ley de ingresos, el Presupuesto de Egreso para cada ejercicio fiscal, es un catálogo de erogaciones que el estado y/o municipio debe realizar en el ejercicio fiscal de cada año, así como las medidas de control de gasto y de las políticas a seguir en la aplicación del gasto, una forma de agruparlos en los gobiernos locales es la siguiente:		
Gasto corriente, son las erogaciones destinadas a satisfacer necesidades administrativas.	➔	Servicios personales Materiales y suministros Servicios generales
Gasto de inversión, se refiere a las erogaciones destinadas a realizar obras de beneficio colectivo o para adquirir equipos que contribuyan a mejorar la administración pública.	➔	Adquisición de bienes muebles e inmuebles Obras públicas y acciones sociales
Otros egresos Subsidios, transferencias y ayudas Deuda pública		

Fuente: Elaboración propia con base en Robles, (2004) y Ley de Coordinación Fiscal.

<sup>a</sup> En el sistema fiscal mexicano es a este punto al que se le considera “ingresos autónomos” ya que son los que recaudan de manera directa estados y municipios.

Como puede observarse la actividad financiera municipal, “es el conjunto de actos, tareas y operaciones que realizan los órganos municipales competentes para obtener, aplicar y administrar los recursos económicos tendientes a satisfacer las necesidades y alcanzar los fines del municipio” (Robles, R, 2004:268).

Sin embargo las finanzas estatales y municipales en México se enfrentan a graves problemas, el más significativo es la poca recaudación fiscal que tienen los estados y municipios del país, lo que a su vez ocasiona una dependencia financiera muy fuerte de las transferencias federales; esto se demostrará en el siguiente análisis; como se observa en el siguiente cuadro los ingresos autónomos (no hay que olvidar que son los que se perciben directamente de los ciudadanos), son rebasados por las transferencias a través de la serie histórica presentada, presentando un visible decremento en los años 1995 y 1996, para posteriormente presentar una tendencia positiva. Por lo que respecta a los ingresos públicos extraordinarios, presentan un crecimiento que no es sostenido y sólo se registran repuntes muy marcados en los años 1993 y 1994, para que a partir del año 1999 aumenten de forma paulatina.

**CUADRO V.1**  
**MÉXICO: INGRESO TOTAL FEDERAL DIVIDIDO EN TRES GRANDES RUBROS, 1990-2004**

(Millones de dólares y porcentaje)

	Ingreso Total	Ingresos Públicos Directos	% Ingresos Públicos Directos	Transferencias	% Transferencias	Ingreso público extraordinario	% Ingreso Público extraordinario
1990	22 295 555	8 194 369	37	10 938 915	49	3 162 271	14
1991	28 897 502	11 164 406	39	13 997 573	48	3 735 523	13
1992	35 021 736	13 689 182	39	17 400 137	50	3 932 417	11
1993	42 787 949	15 935 820	37	19 818 454	46	7 033 675	16
1994	45 300 552	16 219 245	36	22 261 867	49	6 819 440	15
1995	26 918 296	9 209 168	34	14 098 621	52	3 610 507	13
1996	29 777 759	8 885 778	30	17 409 022	58	3 482 959	12
1997	36 682 665	10 384 823	28	22 077 495	60	4 220 347	12
1998	46 999 182	11 941 662	25	29 233 196	62	5 824 324	12
1999	62 432 888	13 710 007	22	41 378 791	66	7 344 090	12
2000	74 024 839	15 202 011	21	50 869 936	69	7 952 892	11
2001	92 570 973	19 400 948	21	63 975 386	69	9 194 639	10
2002	98 660 402	19 721 426	20	67 174 989	68	11 763 914	12
2003	101 932 822	20 379 072	20	69 244 234	68	12 309 515	12
2004 <sup>a</sup>	41 268 976	8 438 317	20	27 773 188	67	5 057 471	12

Fuente: Elaboración propia, con base en los datos del Instituto Nacional de Geografía Estadística e Informática, INEGI.

<sup>a</sup> Los datos de 2004 son preliminares, en tanto que para 2005 y 2006 no se encontraron datos disponibles.

El ingreso públicos directo o autónomos, comparados con el ingreso público extraordinario y las transferencias ha experimentado un gradual decremento, en el periodo mencionado; en 1990 donde con 8.194.369 mdd alcanzaba un 37% dentro del ingreso nacional, para encontrar un máximo en 1994 con 16.219.245 mdd (36%) dentro de los ingresos totales, posteriormente a partir del año 1999 los ingresos autónomos decrecen sensiblemente para estancarse entre 21% y 20% del 2000 hasta el 2004.

Sin embargo, los altos índices de incumplimiento de obligaciones fiscales obedecen no solamente a incapacidad gubernamental o la reducción del peso del Estado. En muchos casos, hay una silenciosa resistencia social ante una política de gasto público que el pueblo mexicano considera injusta, y más ante las constantes prácticas de corrupción. Prueba de ello es lo sucedido en 1995, cuando el IVA, injustamente y en un acto arbitrario, fue elevado del 10 al 15 por ciento con el voto favorable de los grupos parlamentarios del PRI y el PAN. El pueblo mexicano reaccionó ante esta medida arbitraria a través de una resistencia silenciosa y se redujo la

recaudación del IVA. Esto fue resultado de la incapacidad recaudatoria de la administración pública y de la resistencia social.

Por lo que respecta a las transferencias es la parte más importante por el volumen de ingresos que aporta a los estados, pero sobre todo a los municipios, dentro del mismo cuadro, es claro como las transferencias van siempre por arriba del 49% del ingreso total, para alcanzar sus puntos máximos entre los años 2000 y 2001 con un 69% del ingreso total nacional, lo que revela una vez más la fuerte dependencia económica de estados y municipios con las aportaciones y participaciones federales.

En el caso de los ingresos públicos extraordinarios al ser percepciones que sólo reciben estados y municipios en circunstancias muy específicas, no tienen gran relevancia, pues aunque ocupan un porcentaje entre el 16% (1993) que es el más alto dentro de la serie, no lo sobrepasa y se mantiene entre un 12% y 10% en la mitad del periodo mencionado.

En el siguiente cuadro se presenta la distribución del ingreso total por estado, es importante aclarar que se esta tomando en cuenta sólo el nivel estatal, ya que un estudio a nivel municipal, complicaría el manejo y la presentación de los datos (no hay que olvidar que México tienen 2.438 municipios) por lo que para el presente trabajo se tomarán en cuenta los datos disponibles de los 31 estados de la República mexicana, excluyendo al Distrito Federal, del cual no hay información disponible.

**CUADRO V.2**  
**MÉXICO: DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO NACIONAL A LOS ESTADOS<sup>a</sup> DEL PAÍS, 1990-2003**  
(Porcentaje)

Año	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Aguascalientes	1,5	1,3	1,3	1,3	1,2	1,3	1,3	1,4	1,4	1,3	1,3	1,4	1,1	1,2
Baja California	6,0	5,6	5,5	5,4	5,3	4,1	3,8	5,3	5,0	4,3	4,4	3,4	3,1	3,3
Baja California Sur	1,4	1,2	1,3	1,3	1,1	1,1	1,2	1,0	1,0	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8
Campeche	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2	1,2	1,2	1,0	1,2	1,2	1,3	1,1	1,1
Coahuila	3,4	3,0	3,1	2,7	3,2	2,6	2,7	2,4	2,5	2,5	2,6	2,5	2,3	2,2
Colima	0,8	0,9	0,8	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	1,0	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8
Chiapas	2,9	2,7	2,2	2,7	2,9	2,3	2,5	2,8	2,4	2,1	2,7	1,2	4,1	4,3
Chihuahua	7,0	8,1	6,9	7,2	5,9	7,5	4,6	5,2	5,3	4,9	4,8	3,9	3,6	3,5
Durango	1,4	1,6	1,5	1,4	1,4	1,5	1,5	1,5	1,5	1,8	1,7	1,7	1,5	1,6
Guanajuato	3,5	3,8	4,0	4,1	4,4	4,3	4,1	4,1	4,9	5,8	5,4	5,3	5,2	4,4
Guerrero	2,3	2,9	2,5	3,2	3,2	3,4	3,1	2,3	2,4	2,3	3,1	3,2	2,3	3,1
Hidalgo	1,1	1,3	1,5	1,6	1,5	1,6	1,8	1,7	2,6	2,5	2,3	2,3	2,0	1,9
Jalisco	9,3	9,6	10,0	10,2	9,8	8,9	8,8	8,7	8,9	9,0	8,3	8,4	9,0	7,9
México	16,1	13,8	13,8	14,4	13,2	13,5	14,7	13,4	14,2	14,0	13,2	13,7	13,8	13,6
Michoacan	2,9	2,9	2,9	2,5	2,8	3,1	3,1	3,4	4,2	4,1	4,4	4,4	3,9	4,1
Morelos	0,9	0,8	0,9	0,7	0,9	1,3	1,4	1,4	1,5	1,8	1,6	2,0	1,9	1,8
Nayarit	0,9	1,1	1,1	1,0	1,1	1,1	1,1	1,0	0,9	1,0	1,2	1,1	1,0	1,1
Nuevo León	6,5	6,2	7,1	7,4	7,3	7,0	6,5	6,4	5,9	6,1	6,0	5,9	6,1	5,8
Oaxaca	1,5	1,4	1,3	1,9	0,9	1,4	1,8	1,8	1,5	1,8	2,1	3,1	3,3	3,1
Puebla	2,9	3,2	3,8	3,3	3,2	3,6	3,7	3,6	3,2	3,4	3,6	2,4	4,9	4,7
Querétaro	1,6	1,5	2,0	1,8	1,9	2,1	2,2	2,4	2,0	2,0	2,0	2,1	1,9	2,0
Quintana Roo	1,3	1,5	1,4	1,9	1,5	1,4	1,6	1,6	1,9	1,6	1,6	1,5	1,5	1,8
San Luis Potosí	1,8	1,7	1,8	1,6	1,7	1,7	1,8	1,8	2,0	2,3	2,6	2,6	2,5	2,6
Sinaloa	3,8	3,7	3,8	3,2	3,3	3,3	2,9	3,1	3,0	2,9	2,9	2,7	2,4	2,5
Sonora	3,9	3,8	4,2	3,8	3,7	4,3	3,3	3,5	3,2	3,0	2,9	3,0	2,6	2,6
Tabasco	4,1	3,3	2,9	2,3	2,3	3,2	4,7	4,5	4,2	4,2	4,4	3,7	2,9	3,8
Tamaulipas	3,1	3,8	3,6	3,5	4,7	4,1	3,7	3,9	3,9	3,9	3,4	4,2	3,4	4,0
Tlaxcala	0,4	0,4	0,4	0,4	1,0	1,1	1,1	1,2	1,1	1,1	1,0	1,0	0,8	0,8
Veracruz	4,0	4,1	4,4	4,6	5,7	4,8	5,2	4,8	4,2	4,0	4,3	7,0	6,7	6,1
Yucatán	1,1	1,3	1,1	1,1	1,3	1,1	1,5	1,5	1,3	1,2	1,3	1,0	1,6	1,7
Zacatecas	1,6	2,5	1,8	1,8	1,7	1,6	2,3	2,1	1,7	2,1	2,2	2,0	1,9	1,9
Total Federal	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente. Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI.

<sup>a</sup> Los datos de 2004 son preliminares por lo que no se incluyen, en tanto que para 2005 y 2006 no hay información disponible. No se incluye el Distrito Federal.

Tal y como se puede observar en general los ingresos mantienen una tendencia equilibrada durante este periodo, hay pequeños repuntes, que no se mantienen constantes en algunos estados, y que sin lugar a dudas depende de factores asociados a cuestiones políticas, en cuanto a la administración de los recursos del erario nacional. El estado que mayor parte de ingreso público indirecto recibe es el Estado de México.

La diferencia que existe entre el estado de México y los demás estados estriba en que éste estado es una entidad compleja debida su ágil dinámica demográfica que en la que a pesar de las fuertes presiones ha logrado responder al reto de oferta educativa, generación de empleos, instalación de diversas industrias, tal y como lo menciona Navarrete "...la economía mexiquense ha presentado un gran dinamismo en sus actividades productivas – sobre todo de tipo industrial- obteniendo, incluso en algunos periodos un ritmo de expansión mayor al total nacional" (Navarrete, E. 2004:325).

Dentro del siguiente cuadro se hace una reflexión acerca de la distribución del ingreso nacional a los estados y del PIB por persona.

**CUADRO V.3**  
**MÉXICO: INGRESO NACIONAL Y PRODUCTO**  
**INTERNO BRUTO PER CÁPITA POR ESTADO<sup>a</sup>, 1995 Y 2000**  
(Dólares)

Estado	Ingresos 1995	PIB 1995	Ingresos 2000	PIB 2000
Total Nacional	295	195	759	154
Aguascalientes	402	216	1 016	188
Baja California	518	244	1 298	204
Baja California Sur	760	265	1 555	192
Campeche	487	335	1 314	236
Coahuila	319	251	824	211
Colima	415	207	1 191	155
Chiapas	173	94	519	66
Chihuahua	724	252	1 154	223
Durango	291	166	893	126
Guanajuato	262	140	864	115
Guerrero	314	115	733	80
Hidalgo	198	118	766	96
Jalisco	402	190	975	153
México	311	153	745	121
Michoacan	213	114	808	89
Morelos	237	173	774	133
Nayarit	324	123	931	92
Nuevo León	533	324	1 161	271
Oaxaca	119	93	448	65
Puebla	208	122	521	104
Querétaro	442	214	1 035	184
Quintana Roo	546	330	1 339	228
San Luis Potosí	205	139	822	113
Sinaloa	362	170	841	123
Sonora	549	240	963	191
Tabasco	495	138	1 705	94
Tamaulipas	431	203	918	167
Tlaxcala	327	105	801	85
Veracruz	192	127	465	90
Yucatán	198	151	560	122
Zacatecas	329	117	1 177	84

Fuente. Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI, Censo de Población y Vivienda 1995, XII Censo General de Población y Vivienda 2000, Producto Interno Bruto Anual 1995-2000.

<sup>a</sup> No se incluye al Distrito Federal por no contar con datos disponibles.

Claramente se puede observar que hay estados que rebasan el ingreso per cápita del estado de México, por ejemplo en el año 1995, los estados de Baja California Sur (760 dólares), Nuevo León (533 dólares), Tabasco (495 dólares), Quintana Roo (546 dólares) y Sonora (549 dólares), en cuanto al PIB los estados con mayores cifras fueron para el año 1995; Baja California Sur (265 dólares por habitante), Campeche con 335 dólares, Chihuahua con 252 dólares, Nuevo León con 324 dólares) y Quintana Roo con 330 dólares de ingreso per cápita. Llama la atención el alto PIB que alcanza estados del norte como Baja California, Chihuahua y Nuevo León, "...una aceleración en el crecimiento del sector manufacturero, es especial en relación con los componentes del PIB, dicha aceleración ha ocasionado que tengan un mayor crecimiento los estados para los cuales las manufacturas representan una elevada proporción del producto estatal" (Messmacher, M. 2000:5), si se observa detenidamente el cuadro V.3 podemos observar que los estados del norte del país como las dos Bajas Californias, Sonora, Chihuahua, Nuevo León, Tamaulipas, Sonora, por ejemplo tienen un PIB per cápita mayor que otros estados del centro o sur del país; a este respecto el mismo autor agrega "Al haber estados en el norte con proporciones reducidas de manufacturas, y estados en el centro y sur con una elevada proporción de las mismas, se ha limitado la divergencia estatal. Una vez que se controla dicha estructura, los estados del norte del país aún presentan un mejor desempeño" (Messmacher, M. 2000:5) lo cual se puede comprobar de manera sencilla al revisar la distribución manufacturera de México, se comprobará que la mayor parte de industria manufacturera esta ubicada en el norte de México.

Los estados con menor ingreso y PIB per cápita sobresale Chiapas, tanto en 1995 como en el 2000 figura con cifras bajas de en la asignación de ingreso federal y del PIB, este estado es uno de los más pobres del país, se puede observar de manera muy somera que la falta de recursos económicos, una adecuada administración gubernamental y los conflictos sociales han hecho de este estado uno de los más castigados y marginados del país; caso muy parecido a Oaxaca que también dentro del cuadro se muestra con cifras muy bajas; sin embargo, el caso de Oaxaca es distinto pues la mayor parte de su economía se basa en el turismo, lo que de manera indirecta lo ha mantenido al margen de conflictos sociales-étnicos.

### 5.3.5 Sobre la dependencia financiera<sup>41</sup>

La distribución de los recursos públicos entre el Gobierno nacional y los estados es un tema políticamente ríspido y socialmente complicado, El problema de la alta dependencia financiera que tienen los estados y municipios de las transferencias federales, que les restringe de manera importante su capacidad de diseñar e implementar políticas de desarrollo propias, "la focalización geográfica de las transferencias ha sido imperfecta, pues implícitamente se ha generado un sistema de distribución que tiende a igualar las asignaciones por habitante entre los estados y municipios del país, en lugar de tomar en cuenta las carencias específicas de cada región". (Díaz, A., y Silva, S. 2004:9)

Para entender claramente este término es necesario, comprender primero que cuando se habla de dependencia hay que conocer la contraparte; es decir, la capacidad financiera de los estados o municipios, éste concepto se refiere a la "capacidad" de cubrir el gasto corriente de los ingresos autónomos, un equilibrio perfecto de este indicador (ingreso autónomo = gasto corriente) significa que el gobierno local puede cubrir las necesidades mínimas de operación por sí mismo sin depender de apoyo federal o estatal (transferencias) ni de otro tipo de ingresos. El indicador de dependencia

<sup>41</sup> Al hacer referencia a dependencia financiera se hace habla de dos rubros muy importantes; por una parte están las participaciones federales, que son los ingresos que obtiene el municipio en razón de un porcentaje del rendimiento de los impuestos coordinados y especiales que se recauden en la entidad federativa la que pertenezca el municipio y en la propia jurisdicción de éste, en concordancia con lo establecido por el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (véase Anexo II). La otra contraparte son las transferencias que son recursos de programas federales y estatales que se transfieren directamente a los municipios para bienes previamente determinados.

financiera expresa el grado con el que el municipio requiere los recursos federales y estatales, vía las participaciones antes citadas.

**CUADRO V.4**  
**MÉXICO: PORCENTAJE DESTINADO A LAS**  
**TRANSFERENCIAS FEDERALES DEL INGRESO NACIONAL, 1990-2004**

Año	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
%	49,06	48,44	49,68	46,32	49,14	52,38	58,46	60,19	62,20	66,28	68,72	69,11	68,09	67,93	67,30

Fuente: Elaboración propia, con base en los datos del Instituto Nacional de Geografía Estadística e Informática, INEGI.

No incluye al Distrito Federal. Datos preliminares de 2004. No hay datos disponibles de 2005 y 2006.

En el siguiente cuadro se observa con detalle la evolución de las transferencias por cada estado de la República mexicana, para mayor comodidad esta presentado en porcentaje; a grandes rasgos se nota que el Estado de México, seguido de Jalisco y Nuevo León; son los estados que cuentan con mayor número de transferencias federales; es decir, el primero que es el estado más poblado del país con una dinámica poblacional importante, los siguientes dos son consideradas después del Distrito Federal las ciudades más importantes de la República.

**CUADRO V.5**  
**MÉXICO: PORCENTAJE DESTINADO DE TRANSFERENCIAS DEL INGRESO NACIONAL**  
**A CADA UNO DE LOS ESTADOS DEL PAÍS, 1990-2003**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Aguascalientes	0,57	0,63	0,60	0,58	0,58	0,66	0,83	0,83	0,97	0,94	0,90	1,92	0,79	2,13
Baja California	2,01	1,70	1,93	1,56	1,62	1,87	1,67	2,15	2,12	1,63	1,95	0,44	1,72	4,65
Baja California Sur	0,67	0,58	0,46	0,47	0,46	0,46	0,54	0,43	0,51	0,49	0,46	1,04	0,39	1,02
Campeche	0,23	0,83	0,84	0,81	0,80	0,91	0,88	0,98	0,83	0,96	1,06	1,72	0,94	2,73
Coahuila	0,79	1,82	1,89	1,60	1,79	1,37	1,60	1,47	1,58	1,60	1,73	0,55	1,43	0,00
Colima	0,25	0,52	0,49	0,44	0,52	0,53	0,49	0,60	0,56	0,45	0,55	0,97	0,54	1,40
Chiapas	0,16	2,22	1,87	2,22	2,31	1,88	2,18	2,47	2,10	1,84	2,20	2,46	3,69	8,40
Chihuahua	2,45	2,30	2,21	1,68	1,73	1,82	1,74	1,97	2,28	3,35	3,14	1,36	2,22	0,00
Durango	0,41	0,87	0,80	0,73	0,82	0,99	1,04	1,10	1,12	1,17	1,39	3,62	1,13	2,86
Guanajuato	1,63	1,81	1,93	1,97	2,07	2,26	2,32	2,40	2,80	3,21	3,80	2,53	2,92	0,00
Guerrero	0,98	1,38	1,32	0,98	0,98	1,09	1,04	1,37	1,50	1,47	2,36	2,03	2,55	6,60
Hidalgo	0,28	0,84	1,07	1,09	1,03	1,03	1,25	1,25	1,43	2,08	1,99	5,20	1,55	4,03
Jalisco	4,49	4,09	4,30	3,84	3,56	4,19	4,60	4,62	5,15	5,56	5,05	9,02	4,30	0,00
México	8,06	4,66	4,95	5,67	5,52	6,66	7,37	7,38	8,40	8,96	9,10	3,34	8,77	0,00
Michoacan	0,95	1,49	1,54	1,50	1,68	1,75	1,90	1,95	2,99	3,24	3,31	1,47	3,04	8,46
Morelos	0,35	0,44	0,48	0,41	0,61	1,00	1,19	1,19	1,20	1,22	1,20	0,84	1,25	0,00
Nayarit	0,17	0,67	0,65	0,56	0,74	0,77	0,85	0,78	0,70	0,81	0,95	3,34	0,83	0,00
Nuevo León	2,38	3,60	3,44	3,24	3,28	3,21	2,91	3,27	3,29	3,38	3,30	1,99	2,77	0,00
Oaxaca	0,42	0,88	0,94	1,24	0,55	0,95	1,31	1,35	1,11	1,38	1,62	1,55	2,48	0,00
Puebla	0,91	1,83	1,96	1,76	1,87	2,20	2,35	2,30	2,16	2,27	2,54	1,45	3,46	0,00
Querétaro	0,66	0,87	1,06	0,72	1,08	1,18	1,41	1,41	1,26	1,53	1,43	0,89	1,27	3,55
Quintana Roo	0,71	0,54	0,53	0,48	0,56	0,56	0,60	0,63	0,90	0,93	0,82	2,08	0,80	2,11
San Luis Potosí	0,54	1,08	1,16	1,01	1,09	1,19	1,29	1,37	1,39	1,89	2,10	1,85	2,10	0,00
Sinaloa	1,93	1,50	1,51	1,22	1,30	1,34	1,50	1,60	1,81	1,92	1,90	2,07	1,59	4,17
Sonora	1,51	1,83	2,16	1,54	1,47	1,64	1,71	1,81	2,08	2,11	2,02	2,78	1,71	4,40
Tabasco	0,25	2,38	2,53	2,03	1,97	2,70	3,81	3,42	3,25	2,90	2,96	2,80	2,69	7,19
Tamaulipas	0,78	2,55	2,42	2,11	2,61	2,23	2,54	2,65	2,29	2,56	2,04	0,92	2,61	0,00
Tlaxcala	0,08	0,24	0,24	0,24	0,91	0,91	0,98	1,08	1,01	1,04	0,93	5,74	0,63	0,00
Veracruz	1,25	2,64	2,41	2,73	3,45	3,05	3,66	3,52	3,02	2,83	3,31	0,75	5,00	0,00
Yucatán	0,27	0,86	0,70	0,75	0,99	0,86	1,18	1,21	1,08	0,99	1,03	1,51	1,34	0,00
Zacatecas	0,56	0,81	1,28	1,14	1,17	1,13	1,73	1,63	1,31	1,57	1,55	0,00	1,39	3,61

Fuente: Elaboración propia, con base en los datos del Instituto Nacional de Geografía Estadística e Informática, INEGI.

No hay datos disponibles de los años 2004,2003 y 2006, así como del Distrito Federal.

Se aprecia un incremento en las transferencias federales en 1994, destacando los estados Veracruz, Tamaulipas, Coahuila y Chiapas, además del estado de Nuevo León, en donde el repunte de aportaciones federales creció sensiblemente; sin embargo en 1995 se observa nuevamente un decremento, ocasionado por la crisis de 1994 que afectó al país en su momento y disminuyó el gasto público, lo cual afectó a los gobiernos tanto estatales como municipales, que vieron afectadas sus finanzas públicas.

Hay un repunte en las transferencias federales al gasto estatal y municipal para el año 1999, es más evidente para los estados de Chihuahua (156.764) dólares y Guanajuato (582.093) dólares. En cuanto al comportamiento de los estados de México, Jalisco se mantienen como los principales receptores de transferencias 518.338, y 1.053.463 dólares respectivamente; en tanto que Nuevo León experimenta un decremento 539,222 dólares a comparación de años anteriores, por ejemplo 1997 que llegó a 1.200.238, dólares.

Entre los años 2000 y 2003, llama la atención el incremento que obtiene Veracruz en las transferencias federales alcanzando un máximo de 5.314.939.000 dólares en el 2001, y manteniendo un rango similar hasta el final del periodo estudiado.

El estado que capta la mayor parte de las transferencias federales a lo largo de la serie histórica es México, que alcanza su máxima aportación en el 2000 con 9.031.446 que representa el 9,10% transferencias nacionales.

Caso contrario de estados como Baja California Sur, Colima, Nayarit, Quintana Roo, y Tlaxcala que con el 0,46%, 0,55%, 0,95%, 0,82% y 0,93% respectivamente apenas suman el 3,71%, para ese año similar al total obtenido por Guanajuato (3,80%).

Hasta ahora el análisis se ha centrado en el ingreso y las transferencias destinadas a los estados principalmente; sin embargo otro recurso del cual se valen tanto estados como municipios es recurrir a deuda pública cuando los ingresos son insuficientes para solventar totalmente los gastos públicos.

La deuda pública proviene principalmente de terceros, como la banca comercial y de desarrollo para complementar las erogaciones del estado o municipio, la deuda pública genera costos de contratación; esta constituida por las obligaciones directas, indirectas y contingentes derivadas, derivadas de empréstitos o créditos a cargo de los estados o municipios.

La deuda pública es un recurso que según algunos autores expertos en materia municipal como Cabrero, Díaz Castillo, entre otros, los municipios no saben aprovechar, pues la falta de profesionalización de los servidores públicos los imposibilita para contratar deuda pública.

**CUADRO V.6**  
**MÉXICO: PORCENTAJE DE DEUDA PÚBLICA DEL EGRESO TOTAL,**  
**NACIONAL Y POR ESTADO, 1990-2004**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Total Nacional	3,61	3,73	3,68	4,19	4,80	6,28	5,64	5,11	4,27	3,31	3,22	2,57	3,56	4,20	3,91
Aguascalientes	0,01	0,04	0,02	0,09	0,08	0,10	0,05	0,06	0,05	0,03	0,02	0,04	0,03	0,03	0,12
Baja California	0,07	0,07	0,07	0,12	0,11	0,28	0,05	0,10	0,09	0,05	0,10	0,13	0,05	0,11	0,37
Baja California Sur	0,10	0,10	0,11	0,04	0,06	0,11	0,16	0,10	0,16	0,11	0,08	0,08	0,08	0,05	0,18
Campeche	0,08	0,09	0,04	0,10	0,05	0,08	0,06	0,04	0,03	0,03	0,02	0,01	0,03	0,02	0,05
Coahuila	0,29	0,14	0,18	0,18	0,14	0,18	0,25	0,11	0,10	0,11	0,06	0,08	0,02	0,03	0,00
Colima	0,08	0,10	0,03	0,03	0,05	0,01	0,09	0,07	0,03	0,02	0,03	0,04	0,03	0,06	0,14
Chiapas	0,00	0,00	0,02	0,01	0,03	0,05	0,08	0,04	0,01	0,01	0,02	0,00	0,01	0,02	0,02
Chihuahua	0,21	0,08	0,11	0,05	0,08	0,02	0,19	0,11	0,10	0,05	0,12	0,06	0,09	0,07	0,00
Durango	0,02	0,09	0,09	0,07	0,04	0,06	0,15	0,12	0,10	0,04	0,05	0,05	0,04	0,13	0,30
Guanajuato	0,03	0,08	0,03	0,06	0,11	0,09	0,21	0,07	0,09	0,13	0,12	0,11	0,29	0,07	0,00
Guerrero	0,07	0,10	0,10	0,04	0,18	0,17	0,15	0,03	0,07	0,06	0,25	0,03	0,02	0,01	0,11
Hidalgo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,01	0,01	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,01	0,03
Jalisco	0,30	0,39	0,44	0,59	0,84	0,93	0,54	0,69	0,30	0,36	0,17	0,15	0,37	0,63	0,00
México	0,77	0,70	0,42	1,04	0,48	1,08	0,92	0,75	0,98	0,89	0,84	0,56	1,18	0,99	0,00
Michoacan	0,17	0,16	0,14	0,10	0,17	0,20	0,16	0,18	0,22	0,17	0,08	0,12	0,11	0,29	0,83
Morelos	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01	0,00	0,01	0,00	0,01	0,04	0,02	0,02	0,03	0,05	0,00
Nayarit	0,07	0,03	0,10	0,06	0,09	0,16	0,08	0,07	0,05	0,03	0,01	0,01	0,02	0,03	0,00
Nuevo León	0,12	0,33	0,09	0,26	0,62	0,37	0,23	0,30	0,29	0,19	0,18	0,17	0,24	0,28	0,00
Oaxaca	0,02	0,06	0,05	0,05	0,00	0,04	0,03	0,02	0,03	0,06	0,05	0,04	0,05	0,05	0,00
Puebla	0,17	0,10	0,14	0,06	0,07	0,10	0,37	0,28	0,20	0,18	0,17	0,08	0,13	0,09	0,00
Querétaro	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,06	0,01	0,02	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,23
Quintana Roo	0,02	0,02	0,04	0,05	0,05	0,18	0,35	0,14	0,16	0,07	0,06	0,03	0,05	0,03	0,11
San Luis Potosí	0,08	0,10	0,10	0,13	0,06	0,03	0,07	0,04	0,03	0,02	0,02	0,03	0,07	0,10	0,00
Sinaloa	0,42	0,51	0,55	0,30	0,48	0,47	0,27	0,33	0,29	0,13	0,16	0,19	0,08	0,15	0,63
Sonora	0,07	0,10	0,37	0,31	0,32	0,79	0,48	0,69	0,31	0,21	0,17	0,13	0,15	0,17	0,36
Tabasco	0,00	0,00	0,04	0,04	0,05	0,00	0,02	0,03	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00
Tamaulipas	0,04	0,14	0,17	0,08	0,14	0,45	0,32	0,36	0,39	0,15	0,14	0,29	0,10	0,36	0,00
Tlaxcala	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,05	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Veracruz	0,10	0,04	0,05	0,13	0,27	0,10	0,17	0,23	0,08	0,10	0,17	0,06	0,22	0,11	0,00
Yucatán	0,21	0,10	0,08	0,08	0,09	0,09	0,07	0,06	0,03	0,02	0,00	0,02	0,02	0,09	0,00
Zacatecas	0,10	0,07	0,09	0,11	0,11	0,06	0,03	0,06	0,04	0,04	0,07	0,03	0,03	0,14	0,43

Fuente: Elaboración propia, con base en los datos del Instituto Nacional de Geografía Estadística e Informática, INEGI.

Los años en lo que se contrata mayor deuda pública por parte de los estados es 1995 con el 6,28% del egreso nacional y 1996 con 5,64% que equivale a 3.514.007 y 4.276.972 dólares respectivamente.

Para 2002 la contratación de deuda pública ocupó el 3,56% del total de los egresos nacionales, el estado con mayor contratación de deuda fue el México con el 1,18% del egreso a nivel nacional. Por lo que respecta a los estados de Jalisco y Nuevo León contrataron un porcentaje de 0,37% y 0,24% respectivamente en el ámbito nacional.

En el 2003 los egresos por deuda pública aumentaron en un 0,63% dentro de los egresos nacionales, pero de manera más homogénea para los estados; por ejemplo, el estado de México que durante 2002 había contratado la mayor cantidad de deuda pública, para 2003 redujo este rubro a 0,63% dentro del total nacional siendo desplazado por Michoacán que contrato un 0,99% del total nacional, sin embargo ningún estado alcanza el 1% de deuda pública.

### 5.3.6 Otros mecanismos tienen los gobiernos locales para contratar deuda pública

Los municipios mexicanos cuentan con otras alternativas de financiamiento para su deuda, entre ellas se encuentran la concesión de servicios públicos (basura, agua, estacionamiento); la construcción de obra pública amortizable mediante los impuestos vigentes; y la operación de arrendamiento.

A su vez, una parte de los municipios ha encontrado en la Bolsa Mexicana de Valores BMV, la mejor forma de enfrentar la deuda pública, cotizando en la bolsa, para este efecto se tienen que seguir un procedimiento que consta de los siguientes pasos:

**FIGURA V.5**  
**PASOS PARA COTIZAR EN LA BOLSA MEXICANA DE VALORES**

Previo	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Propuesta de algún funcionario</li> <li>➤ Aprobación del Cabildo</li> <li>➤ Petición del H. Ayuntamiento al Congreso Local</li> <li>➤ Aprobación del Congreso Local</li> <li>➤ Admisión en la Bolsa Mexicana de Valores</li> </ul>
Documentación previa	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Solicitud de inscripción</li> <li>b. Poder general de la institución fiduciaria</li> <li>c. Autorización del H Ayuntamiento y/ o Congreso estatal en caso se de ser todo el estado el que desee cotizar</li> <li>d. Estado de ingresos y egresos de los últimos tres ejercicios fiscales</li> <li>e. Inscripción ante SHCP</li> <li>f. Dictamen sobre calidad crediticia</li> <li>g. Oficio del Banco de México</li> </ul>
Documentación requerida	<ul style="list-style-type: none"> <li>a Carta con las características de la emisión</li> <li>b. Autorización de la CNBV para inscripción</li> <li>c. Documentación legal definitiva</li> <li>d. Garantías de la emisión</li> <li>e. Prospecto para difusión en la internet</li> <li>f. Contrato de colocación</li> <li>g. Constancia de depósito en Indeval</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

Para que la BMV conceda la posibilidad de cotizar, es necesario que el estado o municipio cumpla con los siguientes requisitos:

- Incrementar su recaudación local.
- Buen desempeño de las finanzas públicas.
- Alto dinamismo económico.
- Capacidad administrativa (sistemas de planeación y control).

Actualmente los estados mexicanos que cotizan en la bolsa de valores son: Aguascalientes, Chihuahua, Distrito Federal, Guerrero, Hidalgo, México, Morelos, Nuevo León A y B, Puebla, Sinaloa, Veracruz

Los municipios que cotizan son: Aguascalientes (primero y lleva tres) MAGS, Guadalajara MGD, Monterrey MMTY, San Pedro MSP, Zapopan MZAP, Chihuahua y Tlalnepantla.

Un ejemplo de cómo opera un municipio en la BMV lo constituye el municipio de San Pedro Garza (MSP), Nuevo León, hay que tener en cuenta que los Certificados Bursátiles son quirografarios, por lo que no cuentan con garantía específica. El municipio efectuará los pagos de las obligaciones garantizadas con la afectación de sus participaciones de acuerdo al Fideicomiso Irrevocable de Administración y Pago, constituido en *Bank Boston SA* quien actúa como fiduciario, fideicomitente el municipio y beneficiarios los tenedores.

El siguiente es un ejemplo de la información que debe aparecer en internet.

- i. Clave de cotización: MAGS.
- ii. Instrumento: certificado bursátil gubernamental.
- iii. Representante común: ABNBANK.
- iv. Series: deuda.
- v. Fecha de constitución: 10.22.1575.
- vi. Fecha de listado en la BMV: 12.11.2001.
- vii. Oficinas corporativas: Plaza de la Patria y Colón, Centro, Aguascalientes 20000 AGS.
- viii. Teléfono: 449 910-1010.
- ix. Fax: 449 910-1011.
- x. Dirección de Internet: [www.ags.gob.mx](http://www.ags.gob.mx).

A manera de conclusión se puede apuntar que una reforma fiscal y financiera beneficiaría de manera positiva a los estados y por lo tanto a los municipios, por lo que se refiere a la agenda de reformas externas al espacio municipal de igual forma surge un agente crítico que obstaculiza en el momento actual trasladarse a otras acciones de transformación administrativa local. Sin reunir las reformas constitucionales apetecidas en el escenario municipal a un proceso sistémico de cavilación sobre el marco de las reformas al sistema federal nacional, apenas cualquier nueva iniciativa de reforma del artículo 115 tendría un impacto importante, muy posiblemente introduciría mayor confusión a la dinámica de relaciones intergubernamentales. El modificar el medio del gobierno municipal, lo cual sería el caso al permitirse llevar a cabo una función legislativa, requiere de un análisis y debate más amplio.

Por lo que corresponde al gasto público también ha habido antecedentes de coordinación o de coparticipación en materia de planeación y programación económica en general y de ciertos gastos públicos en infraestructura en particular, pero no fue hasta en el presente sexenio federal en el que la colaboración administrativa, bajo el nombre de descentralización del gasto federal, adquirió no sólo un mayor auge sino que se le dio también la debida formalidad jurídica. En materia de deuda pública el desarrollo ha sido mucho menor, ya que se ha limitado a establecer para las entidades federativas y sus municipios la obligación de registrar su deuda pública en la Secretaría de Hacienda, y la facultad de esta dependencia para retener de las participaciones federales aquellas cantidades que los gobiernos locales no puedan cubrir directamente y en tiempo a sus acreedores.

### **5.3.7 Acerca de la de la provisión de los bienes públicos locales**

En este punto hay un problema para conocer de forma precisa la relación entre el gasto descentralizado y la infraestructura básica de los municipios; los problemas de información no permiten evaluar de manera concreta algunos aspectos en el suministro de bienes públicos de los gobiernos locales.

“Si bien el análisis de las asignaciones del presupuesto municipal permite inferir algunas de las características de la cadena ingreso-transferencia-gasto en México, en realidad, desde el punto de vista de desarrollo social, lo importante es evaluar en que medida la asignación de recursos está generando efectos en la provisión de bienes y servicios públicos en las localidades, y por consiguiente mejorías en las condiciones de vida de la población” (Díaz, A y Silva, S, 2004:35).

Estos mismos autores realizan un análisis exhaustivo a la encuesta nacional a presidentes municipales del 2002, combinando distintas fórmulas estadísticas e índices de instituciones como Conapo, para evaluar los resultados de programas como el Pronasol y Oportunidades. Una de sus principales conclusiones es la afirmación de que el gasto de los gobiernos locales no es muy efectivo, aunque existen presiones ciudadanas que cada vez son mayores en cualquier ámbito. Además de que una evaluación detallada de la rentabilidad social aún esta pendiente, además de asegurar que la descentralización del gasto en infraestructura hacia los municipios no ha sido muy exitosa, pero no por ello favorecen al sistema centralista pues las cifras de los gobiernos anteriores a la descentralización muestran que el gasto público federal tenían efectos sociales muy insignificantes.

Actualmente la mayor parte de los estudiosos de los temas municipales coinciden en el reto que significa construir un federalismo coherente que coordine adecuadamente las políticas públicas a seguir ya que dentro de este nuevo sistema gubernamental que se esta tratando de impulsar se consideran la participación no sólo de actores políticos; sino de actores ciudadanos que buscan ser escuchados y atendidos por la esfera de gobierno municipal. La principal herramienta que actualmente están utilizando los gobiernos locales para impulsar su modernización es la innovación aunque no es una garantía de éxito se esta tratando de enfrentar los retos que esto implica.

Uno de los municipios pioneros en la innovación financiera que involucro la participación ciudadana fue Naucalpan de Juárez, en las inmediaciones de la Zona Metropolitana del Valle de la Ciudad de México; en este municipio la principal estrategia a seguir fue disminuir los egresos, aumentar los ingresos propios a fin de mejorar los servicios públicos prestados por el municipio. Para tal efecto se realizo un inventario de los bienes muebles e inmuebles del municipio, con el fin de detectar los susceptibles de ser explotados en beneficio del erario municipal. En el periodo de gobierno 1994-1996 se detecto un repunte en la recaudación de ingresos propios del municipio, que permitieron a este gobierno local tener una economía sana.<sup>42</sup>

Los ejemplos de innovación en México son numerosos algunos han alcanzado el éxito, en cambio otros no lograron sus metas; sin embargo algo positivo es que cada vez es mayor la importancia que los gobiernos locales le dan a sus finanzas y la preocupación que implica depender de las transferencias federales.

Otro bien público del que esta dentro de la agenda de los gobiernos locales, por la importancia vital que tiene para todo ser humano es el agua. En los últimos años los niveles de cobertura del agua potable, alcantarillado y en menor medida saneamiento han registrado un mejoramiento notable, según cifras del INEGI de 9 de cada 10 mexicanos tiene acceso a agua potable y 8 de cada 10 a alcantarillado; sin embargo, en el caso del saneamiento las cifras son menores ya que sólo uno de cada 3 metros cúbicos de aguas residuales son tratados.

El agua es para muchos un tema de seguridad nacional, de acuerdo con la Comisión Nacional del Agua “en pocos años el país estará con niveles de disponibilidad muy bajos... algunas ciudades del centro de México así como del norte, tienen contados los años en los que podrán seguir extrayendo agua; incluso ya se tienen reportes de lugares donde el agua extraída tiene altas

---

<sup>42</sup> Véase “Innovación Financiera y participación Ciudadana: el caso de Naucalpan de Juárez” de Carola Conde Bonfil, El Colegio Mexiquense, 1996.

concentraciones de metales pesados como consecuencia de la sobreexplotación de los mantos acuíferos”.<sup>43</sup>

Dentro de las esferas gubernamentales se sabe que se necesita una reestructuración profunda en los organismos operadores de agua, la cual tendría que ser a corto plazo para evitar el desabasto entre la población, así como la salida de industria del país por falta de abasto del líquido.

Al hablar de eficiencia dentro de los organismos operadores es hacer referencia a la capacidad que tienen para entregar tanto agua como saneamiento a la mayor cantidad de personas posible, este nivel de eficiencia en México es baja comparada con el desempeño de países miembros de la OCDE, aún comparado con países con similares niveles de desarrollo como Chile, Argentina y Colombia, México presenta importantes rezagos.<sup>44</sup>

La situación de los organismos operadores en México es muy complicada, por lo tanto hay que buscar nuevas maneras de hacer las cosas para reestructurar los servicios de agua en beneficio de los usuarios y del medio ambiente, ya que de no hacerlo varias ciudades del país están en un riesgo inminente de quedarse sin agua. Quizá una estrategia es asociarse con el sector privado para aumentar la eficiencia en el suministro y administración de este bien público.

Otro bien público que esta a cargo de las distintas esferas de gobierno es la Seguridad Pública, la cual es una función a cargo del Estado, no obstante en México cada vez es más evidente el aumento en la violencia y delincuencia, también se acentúa una creciente desconfianza de la población hacia las autoridades encargadas de combatir la inseguridad, esta desconfianza se observa claramente en los números, ya que de cada 100 personas víctimas de algún delito 82 no denuncia el hecho.

En los acuerdos a los que se llegó en la Reunión Extraordinaria de la Conferencia Nacional de procuración de Justicia, en julio de 2004, se señala la participación conjunta de policía estatal y federal con las municipales, así como la necesidad de emprender acciones en las ciudades y municipios más violentos del país.

Los acuerdos de esta Conferencia muestran las intenciones del gobierno por abatir los altos niveles de inseguridad; sin embargo, no se considera el fortalecimiento institucional en impartición de justicia para los municipios, que de revisarse, podría proporcionar una gran ventaja para el combate a la violencia y al crimen organizado en las localidades con mayor incidencia en delitos. Un sistema federal debe asignar distintas tareas al nivel de gobierno que presente mayores ventajas para llevarlo a cabo.

El gobierno local conoce mejor las necesidades y demandas de la comunidad, que éste es el primer enlace entre gobierno federal y ciudadanía. Las ventajas de las autoridades municipales es conocer a fondo los espacios donde hay mayor número de delitos, otra ventaja es que el municipio puede llevar a cabo reuniones periódicas y crear canales de comunicación con las comunidades afectadas por hechos violentos.

No obstante el combate a la delincuencia exige de una coordinación en los tres órdenes de gobierno, ya que de acuerdo al marco legal, cada nivel tiene distintas funciones y prioridades.<sup>45</sup> Las autoridades municipales deben buscar apoyo en los gobiernos estatales y federales para combatir problemas complejos como la corrupción, la impunidad y la ineficiencia en la procuración de justicia.

<sup>43</sup> Comisión Nacional del Agua CNA.

<sup>44</sup> En el 2001 la CNA de un total de 329 localidades con más de 50 mil habitantes, el promedio del agua no contabilizada era superior al 40%; es decir, de cada 10 metros cúbicos producidos o entregados al organismo operados más de 4 se perdían.

<sup>45</sup> Véase Anexo I Artículo 115, fracción III y fracción VII.

El agua y la seguridad pública dentro de los gobiernos locales ocupan quizá los lugares más importantes dentro de la agenda gubernamental, sin embargo aún queda mucho por hacer en el ámbito local, no sólo en estos dos aspectos; sino, en otros temas que aunque no están citados aquí se están llevando a cabo, en los distintos municipios de México, se puede hablar de una preocupación generalizada por impulsar a los municipios y hacerlos verdaderamente una esfera de gobierno donde confluyan distintas ideas y acciones para beneficio de los ciudadanos.

Tanto la seguridad pública como el suministro de agua a las distintas entidades y sus municipios es un tema que inquieta a la sociedad en general, no hay que olvidar otro término que puede hablar de manera directa acerca de la dotación de bienes públicos, aunque de manera directa no sea su finalidad, es la marginación, se dice que a mayor grado de marginación, menos infraestructura básica se puede encontrar, en México el Consejo Nacional de Población elaboro una estimación en los treinta dos estados del país para el año 2000.

**CUADRO V.7**  
**MÉXICO, GRADO DE MARGINACIÓN POR ENTIDAD FEDERATIVA, 2000**

Estado	Población total 2000	Lugar que ocupa en el contexto nacional	Grado de marginación
Total Nacional	97 483 412		
Chiapas	3 920 892	1	Muy alto
Guerrero	3 079 649	2	Muy alto
Oaxaca	3 438 765	3	Muy alto
Veracruz	6 908 975	4	Muy alto
Hidalgo	2 235 591	5	Muy alto
San Luis Potosí	2 299 360	6	Alto
Puebla	5 076 686	7	Alto
Campeche	690 689	8	Alto
Tabasco	1 891 829	9	Alto
Michoacán	3 985 667	10	Alto
Yucatán	1 658 210	11	Alto
Zacatecas	1 353 610	12	Alto
Guanajuato	4 663 032	13	Alto
Nayarit	920 185	14	Alto
Sinaloa	2 536 844	15	Medio
Querétaro	1 404 306	16	Medio
Durango	1 448 661	17	Medio
Tlaxcala	962 646	18	Medio
Morelos	1 555 296	19	Medio
Quintana Roo	874 963	20	Medio
México	13 096 686	21	Bajo
Colima	542 627	22	Bajo
Tamaulipas	2 753 222	23	Bajo
Sonora	2 216 969	24	Bajo
Jalisco	6 322 002	25	Bajo
Chihuahua	3 052 907	26	Bajo
Baja California Sur	424 041	27	Bajo
Aguascalientes	944 285	28	Bajo
Coahuila	2 298 070	29	Muy Bajo
Baja California	2 487 367	30	Muy Bajo
Nuevo León	3 834 141	31	Muy Bajo
Distrito Federal	8 605 239	32	Muy Bajo

Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en el XII Censo General de Población y Vivienda 2000

Este cuadro nos muestra de forma muy general las condiciones de marginación y los niveles de bienestar de cada uno de los estados, lo que coincide con los resultados del cuadro 5.3 donde se analizan los ingresos federales por estado y el PIB, donde a pesar de las los recursos federales otorgados Chiapas, Guerrero y Oaxaca son los estados más pobres del país, lo que representa que los gobiernos locales de estos estados padecen de grandes carencias.

“Los municipios que más dependen de las transferencia según por la encuesta nacional aplicada a presidentes municipales 2002, tienden a ser los más pobres... “(Díaz, A y Silva S. 2004:19) Coincidiendo con estos autores se visualizan dos problemáticas importantes en la dotación de estos fondos federales; la primera es que no siempre se manifiestan de manera integra los recursos recibidos por los municipios y otro problema es de asignación, se ve de manera homogénea a los municipios y muchas de las veces de se desperdician recursos inútilmente en municipios que no necesitan de estos apoyos<sup>46</sup>.

Entonces, pudiese concluirse que en el caso de México la posibilidad de ejercer un protagonismo territorial desde lo local es limitada. Debido a cuestiones de distinto nivel y orden. En primera instancia, porque un proyecto con esta orientación supondría estar sustentado en un proyecto más amplio, de nación, que confiera a lo local un papel protagónico que no se reduzca a los discursos y ordenamientos que, teniendo como figuras al federalismo y la descentralización, carecen de los instrumentos y, sobre todo, la voluntad política nacional para crear las condiciones de mayor autonomía económica y organizacional; pero, incluso al propio nivel local se presentan las propias restricciones en la mayoría de los municipios, al ser deficiente el propio proceso de planeación local, tanto por estar sujeto a los términos de referencia impuestos desde el gobierno estatal, como las restricciones conceptuales, técnicas y políticas de los gobiernos municipales para diseñar sus lineamientos de promoción del desarrollo.

## 5.4 Posibilidades de protagonismo territorial

En lo local, en México existe una gran diversidad de historias, trayectorias y posibilidades, como ya se ha indicado anteriormente. Sin embargo, con el objeto de poder dar un panorama indicativo, a continuación se esquematizan una serie de consideraciones que nos referir sobre la posibilidad de protagonismo territorial visto desde lo local, según lo cual creemos que se deben tener en cuenta tres aspectos a considerar: legal y político, económico-financiero, organizacional-social.

En términos legal y políticos, existen las condiciones favorables para que los municipios puedan ir teniendo una presencia relevante en las tomas de decisiones. Esto, porque constituye uno de los tres niveles de gobierno establecidos constitucionalmente, asimismo, el espíritu y discurso de los distintos órdenes de gobierno refiere favorablemente hacia el federalismo y la descentralización; Adicionalmente, las autoridades municipales son electas cada tres años, lo que revista una significativa posibilidad de representatividad ciudadana.

Sin embargo, las restricciones económicas y financieras de los municipios derivadas del esquema de recaudación e ingreso fiscal, y sus limitaciones presupuestales, dificultan que dispongan de los recursos necesarios para poder llevar a cabo la orientación del modelo de desarrollo local que deseen seguir. En su mayoría los recursos disponibles por los ayuntamientos sólo permiten enfrentar de una manera deficiente las obligaciones básicas como salarios, mantenimiento, recolección de basura, pavimentación, seguridad pública, etc. Esto no significa que

---

<sup>46</sup> Desafortunadamente los especialistas en el tema municipal, coinciden en que no hay una base de datos que permita construir de manera formal cuadros que ayuden a comprender la problemática municipal, mucha de la información con la que se trabaja es recopilada por los mismos autores, con base en estimaciones de estadísticas disponibles.

con la mera mayor disponibilidad de recursos económicos y financieros se podría garantizar una mejor capacidad de protagonismo, para ello se deberá ahondar positivamente sobre lo organizacional y social.

Lo organizacional-social supone que la esfera gubernamental local debe estar abierta en sus modalidades de organización (política y administrativa) para ser receptiva-activa de los requerimientos y propuestas sociales (sociedad civil, otros niveles de gobierno y sectores) de una manera que permita el diseño y viabilidad de proyectos de desarrollo económico territorial. En esta dirección existen experiencias significativas en las que participan los ayuntamientos, así como otros integrantes de la sociedad. Tales es el caso de los Institutos Municipales de Planeación (IMPLANES), que surge en León, Guanajuato en enero de 1994, como una asociación de organismos públicos descentralizados; la Asociación de Municipios de México (AMMAC), que surge en marzo de 1994 como una asociación civil que agrupa a gobiernos municipales de manera voluntaria.

Por otra parte, pero con una preocupación tanto de análisis como de participación en la acción, y desde sectores particulares de la sociedad civil, sobre todo académicos, surgen redes donde predominan académicos pero que también procuran incorporar en sus actividades a gobiernos y sectores de la sociedad civil, como la Red de Investigadores en Gobiernos Locales (IGLOM), que surge en 1996 en Guadalajara, Jalisco, como una asociación civil conformada por académicos estudios de los temas locales; la Red Mexicana de Ciudades hacia la Sustentabilidad (RMCS), surgida en el Estado de México en el 2000, que se define a sí como un espacio para mejorar la política pública y desarrollar la acción social, que busca facilitar el intercambio de experiencias exitosas y conocimientos entre las personas y organizaciones de nivel local, estatal y nacional, involucradas en el impulso de un desarrollo urbano sustentable para México.

Lo anterior plantea que la posibilidad de protagonismos por parte de los ámbitos locales en absoluto tiene como principal vía a la descentralización otorgada centralmente. Sino que existen antecedentes que permiten identificar una diversidad de modalidades con base en nuevos arreglos los actores locales. Pasando por la apertura a los espacios de participación social de la población, hasta nuevas formas de cooperación voluntaria y no necesariamente institucionalizada entre gobiernos municipales, institutos y asociaciones de planeación municipal, redes y organismos no gubernamentales.

## VI. Conclusiones

---

La realización del presente trabajo tuvo como guía de investigación la pregunta ¿Cuáles son la contribución, limitaciones y vacíos del contexto político e institucional para la construcción de condiciones favorables al desarrollo económico territorial (DET) en México, donde se estaría definiendo al DET como la capacidad de una sociedad local para formularse propósitos colectivos de progreso material, equidad, justicia y sostenibilidad, y movilizar los recursos locales endógenos necesarios para su obtención?

Con base en lo investigado, se considera que el elemento y requisito central sobre el cual enfocarse inicialmente es el cuestionarse sobre la capacidad social para formularse propósitos colectivos y movilizar recursos hacia tal fin, y con base en esto analizar el papel de los actores traducidos en políticas e instituciones, o en acciones y formas de organización.

Con base en esto, consideramos que la sociedad mexicana, sobre todo en fases como la actual, se encuentra en condiciones difíciles para poder concebir, construir y operar colectivamente un proyecto social-territorial, y resulta fundamental superar esta situación. Es evidente la débil cohesión entre las políticas pero sobre todo entre las instituciones y actores en sus distintos niveles de gobierno y ámbitos de acción para construir dichos proyectos. Particularmente en lo que se refiere al gobierno federal, donde la propuesta de implementación de un Sistema para el Desarrollo Regional y nuevas modalidades de territorialización y acuerdo entre actores, al cual se le atribuyó una importancia significativa desde el

inicio de la administración vigente, fue desdibujándose en el camino hasta verse reducida en un conjunto de políticas sectoriales dispersas en lo territorial, un área de planeación territorial subordinada a un segundo plano en la SHCP, donde se privilegia el equilibrio en el manejo de los ingresos y egresos públicos más que el impulso de un proyecto socioterritorial, y expresado en la regionalización formal de presupuestos sectoriales más que el impulso de proyectos con impactos regionales.

Lo novedoso de este planteamiento territorial, concebido desde el gobierno anterior por un grupo de funcionarios más que como una política de estado, consistía en el impulso de modalidades de asociación voluntaria entre gobiernos y actores sociales para impulsar proyectos en común con impactos territoriales, fue en gran medida desdibujado desde el propio gobierno federal. Uno de los resultados de esto fue la permanencia del imperio de lo económico-financiero sobre la idea de desarrollo y de la lógica sectorial sobre la territorial. En este sentido, no hubo un cambio relevante de política ni de instituciones, sino más bien ligeros ajustes con base en las exigencias coyunturales.

No obstante, el discurso gubernamental, no sólo reciente sino desde alrededor de un siglo y expresado en la propia Constitución Política es favorable al federalismo y al desarrollo, y desde los setenta, estos planteamientos se han sostenido e incorporado otros como el fortalecimiento municipal, la descentralización, el desarrollo sustentable. Incluso esos últimos años se gestaron políticas más específicas e instituciones que pretenderían instrumentar el DET, no denominado como tal, pero implícito aunque sea fragmentadamente en los otros conceptos que hemos indicado. Entre el discurso, las políticas, instituciones e instrumentos no existe necesariamente un alineamiento que de coherencia al conjunto, lo cual exigiría un proyecto de DET que se constituyese en una política de Estado.

Entonces, cuáles serían las perspectivas de poder impulsar la capacidad de las sociedades locales hacia el DET. Sin dejar de lado las probables transformaciones que pudiesen darse en torno a la estructura gubernamental en sus distintos niveles, donde desde la presidencia, las gubernaturas y las presidencias municipales se consiga alcanzar los consensos e instrumentos para construir políticas e instituciones promotoras del DET. Pareciera que las mejores oportunidades las están abriendo otras formas de organización y relación entre lo público con lo social, a partir de asociaciones, institutos, redes y organizaciones de la sociedad civil, que por lo menos desde mediados de los noventa están estimulando propuestas con la participación voluntaria de actores públicos, privados y de la sociedad civil.

Al respecto, adquieren relevancia planteamientos como los de Ferreira, quien considera que la alternativa para la planeación regional del desarrollo es implementar una estrategia que se base en “los propios actores regionales gubernamentales y no gubernamentales. Los procesos regionales podrían ser conducidos y vertebrados a partir de la asociación horizontal voluntaria, de los gobiernos estatales. [...] Es necesario sostener y alentar la asociación voluntaria de los gobiernos estatales en torno a la formulación y ejecución de estrategias meso-regionales de desarrollo, bajo principios de acción comunes. Esta nueva alternativa orientada hacia la acción debe estar sustentada en el convencimiento de los actores, ya que hace “necesario fortalecer el nivel de conocimiento y de conciencia, respecto a la planeación regional del desarrollo, entre los funcionarios de los gobiernos de los estados y entre posibles actores no gubernamentales. En este sentido, es necesario poner en práctica una pedagogía de lo regional [...] En esta perspectiva, se requiere de un núcleo de actores técnicos que impulsen, orienten y faciliten la acción regional conjunta con un sentido político y estratégico”. Ferreira, Héctor (2005: 260-1)

De ser esto adecuado, en el DET deberán estar convergiendo políticas y propuestas, instituciones y formas diversas de organización donde los actores (públicos, privados y sociales) estarían impulsando proyectos locales-nacionales, porque ahora más que nunca, para poder

trascender hacia el desarrollo no debe desmembrarse el proyecto nacional de los proyectos locales de desarrollo, donde la direccionalidad del proceso parte de los diversos ámbitos para procurar cohesionar los propósitos y, el discurso deberá ser traducción de la voluntad y el hecho, y no un recurso carente de significado o que debe ser leído entre líneas. Si se pretende contar con políticas e instituciones que propicien el DET en México, deberá presentarse la apertura para cambios sustantivos y sustentados en la diversidad.



## Bibliografía

---

- Aghón, G y Krause-Junk, G. (1993), *Descentralización Fiscal: Marco Conceptual*, ONU-CEPAL, pp. 82, libro electrónico, en <http://www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloEconomico>
- Aguilar, Luis F. (1996), "Hacia un nuevo federalismo", Arellano Cadena, Rogelio (Comp.), *México hacia un Nuevo Federalismo*, Gobierno del Estado de Puebla-FCE, México, pp. 13-23.
- Albuquerque Llorens, Francisco (2001), "Ajuste estructural e iniciativa de desarrollo local", en *Comercio Exterior*, vol. 51, núm. 8, agosto, pp. 675-682.
- Cabrero Mendoza, Enrique (2005), *Acción pública y desarrollo local*, FCE, México.
- \_\_\_\_\_(2004), "Descentralización y desarrollo local: ¿procesos paralelos o procesos convergentes?", Tamayo Flores, Rafael y Fausto Hernández Trillo (Coords.), *Descentralización, Federalismo y Planeación del Desarrollo Regional en México: ¿Cómo y hacia dónde vamos?*, TEC-WW-CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 33-41.
- \_\_\_\_\_(2002) (Coord), *Innovación en gobiernos locales: un panorama de experiencias municipales en México*, CIDE, México.
- Camacho Quiróz, César (2004), "Federalismo y descentralización en México, los retos y las perspectivas", Tamayo Flores, Rafael y Fausto Hernández Trillo (Coords.), *Descentralización, Federalismo y Planeación del Desarrollo Regional en México: ¿Cómo y hacia dónde vamos?*, TEC-WW-CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 61-68.
- Centro de Estudios sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2004), *Ramo 33, subsidios y reglas de operación*, pp. 7 en [www.diputados.gob.mx/cesop/doctos](http://www.diputados.gob.mx/cesop/doctos)
- Conde Bonfil, Carola (1996), *Innovación financiera y participación ciudadana: el caso de Naucalpan de Juárez*, El Colegio Mexiquense, México.

- Congreso de la Unión (1983), *Ley de Planeación*, 5 de enero, México. (Última reforma publicada DOF 13 junio 2003). <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/59.pdf>. Visitado: 16 marzo 2006.
- \_\_\_\_\_(1983), *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, 29 de diciembre, México. (Última reforma publicada DOF 8 diciembre 2005). <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/pdf/153.pdf>. Visitado: 16 marzo 2006.
- \_\_\_\_\_(1917), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 5 de febrero, México. (Última reforma publicada DOF 12 diciembre 2005). <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/1.pdf>. Visitado: 16 marzo 2006.
- Cordera, Rolando y Carlos Tello (1981), *México: la disputa por la nación. Perspectivas y opciones de desarrollo*, Siglo XXI Editores, México, 1984.
- Dávila, Enrique, Georgina Kessel y Santiago Levy (2004), “El Sur también existe: un ensayo sobre el desarrollo regional de México”, Levy, Santiago (comp.), *Ensayos sobre el desarrollo económico y social de México*, FCE, México, pp. 512-577.
- Díaz Cayeros A, y Silva Castañeda S. (2004), *Descentralización a escala municipal en México: la inversión en la infraestructura social*, ONU-CEPAL, pp. 57 libro electrónico, en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/estudiosy perspectivas/15>
- Elizondo Barragán, Fernando (2004), “De la necesidad de reorientar los criterios de asignación interestatal de las transferencias federales”, Tamayo Flores, Rafael y Fausto Hernández Trillo (Coords.), *Descentralización, Federalismo y Planeación del Desarrollo Regional en México: ¿Cómo y hacia dónde vamos?*, TEC-WW-CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 117-131.
- Ferreira, Héctor (2005), *Construir las regiones*, Colegio Mexiquense y otros, México.
- Galdsdén Carrasco, Carlos H. (2004), “Descentralización y desarrollo local en México”, Tamayo Flores, Rafael y Fausto Hernández Trillo (Coords.), *Descentralización, Federalismo y Planeación del Desarrollo Regional en México: ¿Cómo y hacia dónde vamos?*, TEC-WW-CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 43-60.
- Gamboa, Rafael y Miguel Messmacher (2002), *Desigualdad regional y gasto público en México*, Documento de Investigación, Banco de México, México.
- García Castillo, Rodolfo (1998), *Análisis del municipio mexicano: diagnóstico y perspectivas*, CIDE, México.
- Guillén López, Tonatiuh y Pablo Rojo Calzada (coords.) (2005), *Gobernar con calidad y para el desarrollo. Experiencias de innovación en los municipios mexicanos*, CIDE y Fundación Ford, México.
- Guillén, Tonatiuh y Alicia Ziccardi (Coords.) (2004), *Innovación y continuidad del municipio mexicano. Análisis de la reforma municipal de 13 estados de la república*, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, México.
- Hernández Claro, Edmundo (2003), *Descentralización y apertura en la administración Municipal*, pp. 7, en <http://www.iglom.iteso.mx/pdf>
- Hernández Rodríguez, Rogelio (2000), “La administración al servicio de la política: la Secretaría de Programación y Presupuesto”, Méndez, José Luis (comp.), *Lecturas básicas de administración de políticas públicas*, El Colegio de México, México, pp. 263-291.
- Hernández Trillo, Fausto (2004), “El federalismo hacendario en México: cuidando algunos aspectos del proceso”, Tamayo Flores, Rafael y Fausto Hernández Trillo (Coords.), *Descentralización, Federalismo y Planeación del Desarrollo Regional en México: ¿Cómo y hacia dónde vamos?*, TEC-WW-CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 133-139.
- INEGI (1995), *Conteo de Población y Vivienda*, México.
- Llisterri, Juan José (2002), “Competitividad en el territorio y desarrollo económico local”, en *El Mercado de Valores*, año LXII, núm. 3, marzo, pp. 3-13.
- Lloréns-Urrutia, Juan Luis (2002), “Programas de mejora de la competitividad territorial y de desarrollo empresarial (Lecciones aprendidas en Latinoamérica)”, en *El Mercado de Valores*, año LXII, núm. 4, abril, pp. 3-11.
- Madrigal Ortiz, José Antonio (2002), “El nuevo modelo de desarrollo regional”, en *El Mercado de Valores*, año LXII, núm. 3, marzo, pp. 14-27.
- Margáin, E. (2004) “Rentas municipales II: más impuestos y menos autonomía”, *Revista electrónica Libertad y Desarrollo*, No. 656, 12 de diciembre 2004, pp.6-10, en [www.lyd.org](http://www.lyd.org)
- Martínez Piva, Jorge Mario (2001), “El desarrollo local en América Latina”, en *Comercio Exterior*, vol. 51, núm. 8, agosto, pp. 683-693.
- Messmacher, Miguel (2000), “Desigualdad regional en México: el efecto TLCAN y otras reformas estructurales”, *Documento de Investigación No. 2000-4*, Dirección de Investigación Económica, Banco de México, México.

- PEF (2001), *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. SHCP, México.
- \_\_\_(1995), *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. SHCP, México.
- \_\_\_(1989), *Plan Nacional de Desarrollo 1989-2004*. SHCP, México.
- \_\_\_(1984), *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda*, México.
- \_\_\_(1983), *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, SPP. México.
- Quintana Roldán, Carlos F. (2000), *Derecho Municipal*, Porrúa Hermanos, México.
- Robles Martínez, Reynaldo (2004), *El Municipio*, Editorial Porrúa, México, pp. 372
- Santín del Río, Leticia (2004), “Descentralización y fortalecimiento institucional del municipio”, Tamayo Flores, Rafael y Fausto Hernández Trillo (Coords.), *Descentralización, Federalismo y Planeación del Desarrollo Regional en México: ¿Cómo y hacia dónde vamos?*, TEC-WW-CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 83-89.
- SAT (sf), *Historia de la Aduana México en los años 1900*, Visitado: 3 de agosto de 2006. [http://www.aduanas.sat.gob.mx/webadunet/aga.aspx?Q=Historia\\_1900](http://www.aduanas.sat.gob.mx/webadunet/aga.aspx?Q=Historia_1900)
- Schteingart, Martha y Luciano d’Andrea (comps.) (1991), *Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente*, COLMEX y CE.R.FE., México.
- SCT (2003), *Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes*, [http://normatividad.sct.gob.mx/uploads/media/reglamento\\_int\\_sct.pdf](http://normatividad.sct.gob.mx/uploads/media/reglamento_int_sct.pdf). Visitado: 3 de abril 2006
- SE (2002), *Reglamento Interior de la Secretaría de Economía*, <http://www.economia.gob.mx/pics/p/p1376/R1.pdf>. Visitado: 4 de abril de 2006
- SEDESOL (2001), *Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social*, [http://www.sedesol.gob.mx/transparencia/reglamento\\_interior.htm](http://www.sedesol.gob.mx/transparencia/reglamento_interior.htm). Visitado: 4 de abril 2006.
- SEMARNAT (2001), *Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales*, <http://www.semarnat.gob.mx/dof/textos/010604.shtml>. Visitado: 4 de abril de 2006
- SEMARNAT (2002), *Antecedentes de SEMARNAT*, Visitado: 1 abril 2006. [http://portal.semarnat.gob.mx/semarnat/portal/!ut/p/kcxml/04\\_Sj9SPykssy0xPLMnMz0vM0Y\\_QjzKLN4j3NQLJgFjGpvqRqCKO6AK-hugiAVCRADN9X4\\_83FT9UIRhBvoRZvre-gH6BbmhoaER5RUmjoqKAMhxYLo!/delta/base64xml/L3dJdyEvd0ZNQUFzQUMvNEIVRS82XzBfTTM!](http://portal.semarnat.gob.mx/semarnat/portal/!ut/p/kcxml/04_Sj9SPykssy0xPLMnMz0vM0Y_QjzKLN4j3NQLJgFjGpvqRqCKO6AK-hugiAVCRADN9X4_83FT9UIRhBvoRZvre-gH6BbmhoaER5RUmjoqKAMhxYLo!/delta/base64xml/L3dJdyEvd0ZNQUFzQUMvNEIVRS82XzBfTTM!)
- SHCP (2004), *Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, [http://www.shcp.sse.gob.mx/aplicaciones/organigrama/pdf/ri\\_shcp1104.pdf](http://www.shcp.sse.gob.mx/aplicaciones/organigrama/pdf/ri_shcp1104.pdf). Visitado: 4 de abril 2006.
- SHCP (SF), *Ley de Coordinación Fiscal* (versión electrónica) en [www.cddhcu.gob.mx](http://www.cddhcu.gob.mx)
- Silva Lira, Iván (2005) “Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina”, en *Revista de la CEPAL*, no. 85, abril 2005, Chile pp. 81-100, revista electrónica en: <http://www.eclac.cl/revista/2005/pdf>
- Sobriño Figueroa, Luis Jaime (2004) “Competitividad territorial: ámbitos e indicadores de análisis” en *Economía, Sociedad y Territorio*, Dossier Especial, 2006, pp. 123-183.
- Tamayo Flores, Rafael (2004), “El nuevo esquema de planeación regional en México: ideas buenas, fundamentos débiles”, Tamayo Flores, Rafael y Fausto Hernández Trillo (Coords.), *Descentralización, Federalismo y Planeación del Desarrollo Regional en México: ¿Cómo y hacia dónde vamos?*, TEC-WW-CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 191-205.
- Tamayo Flores, Rafael y Fausto Hernández Trillo (2004), “Descentralización fiscal, planeación regional y participación social en México: una introducción”, Tamayo Flores, Rafael y Fausto Hernández Trillo (Coords.), *Descentralización, Federalismo y Planeación del Desarrollo Regional en México: ¿Cómo y hacia dónde vamos?*, TEC-WW-CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 11-29
- Tulchin, Joseph S. y Andrew Selee (2004), “Prólogo”, Tamayo Flores, Rafael y Fausto Hernández Trillo (Coords.), *Descentralización, Federalismo y Planeación del Desarrollo Regional en México: ¿Cómo y hacia dónde vamos?*, TEC-WW-CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 7-9.
- Vázquez Barquero, Antonio (2000), *Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual*, Proyecto CEPAL/GTZ “Desarrollo económico local y descentralización en América Latina”, LC/R. 1964, Santiago de Chile.
- Weber, Max (1964), *Economía y sociedad*, FCE, México.

*Documentos electrónicos del Centro de Estudios de Finanzas Públicas en <http://www.cefp.gob.mx/documentos>:*

- El Trabajo Legislativa en Materia De Finanzas Públicas. EFP/022/2000
- Aspectos Generales del Análisis Presupuestal en México. CEFP/021/2000
- Evolución del gasto público por ramos, 1980-2003.CEFP/021/2001
- La reforma presupuestaria –nueva hacienda pública distributiva- CEFP/021/2001
- Evolución del Gasto Público por Ramos, 1980-2003. CEFP/040/2002

## **Anexos**

---

## Anexo I

### **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

*Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:*

*Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.*

*Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, si podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.*

*Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.*

*Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente o se procederá según lo disponga la ley.*

*En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los periodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;*

*Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.*

*Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.*

*El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:*

*Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;*

*Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento;*

*Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;*

*El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes y*

*Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.*

*Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado o entre aquellos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;*

*Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:*

*Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;*

*alumbrado público;*

*limpia , recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;*

*mercados y centrales de abasto;*

*panteones;*

*rastro;*

*calles, parques y jardines y su equipamiento;*

*seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito*

*Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.*

*Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.*

*Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivas. Asimismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio;*

*Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.*

*Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:*

*Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.*

*Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.*

*Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.*

*Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.*

*Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los estados o los municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.*

*Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.*

*Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.*

*Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;*

*Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:*

*Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;*

*participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;*

*participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;*

*autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;*

*intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;*

*otorgar licencias y permisos para construcciones;*

*participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;*

*intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial*

*celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.*

*En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;*

*cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas, formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia;*

*la policía preventiva municipal estará al mando del presidente municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las órdenes que el gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.*

*El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;*

*las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.*

*Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución y sus disposiciones reglamentarias.*

### ***Derogada***

*Derogada*

## Anexo II

### Ley de Coordinación Fiscal

#### Artículo 2

El Fondo General de Participaciones se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio.

La recaudación federal participable será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos.

No se incluirán en la recaudación federal participable, los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados y del 2% en las demás exportaciones; ni tampoco los derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción de petróleo.

Tampoco se incluirán en la recaudación federal participable, los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa; ni los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos, de aquellas entidades que hubieran celebrado convenios de colaboración administrativa en materia de estos impuestos; ni la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades en los términos del artículo 3o.-A de esta Ley; ni la parte de la recaudación correspondiente a los contribuyentes pequeños que las entidades incorporen al Registro Federal de Contribuyentes en los términos del artículo 3o.-B de esta Ley; ni el excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 15% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 130 y 158 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

El Fondo General de Participaciones se distribuirá conforme a lo siguiente:

I. El 45,17% del mismo, en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad en el ejercicio de que se trate.

El número de habitantes se tomará de la última información oficial que hubiera dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, en el año que se publique.

II. El 45,17%, en los términos del artículo 3o. de esta Ley.

III. El 9,66% restante, se distribuirá en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad, éstas son el resultado de la suma de las participaciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo en el ejercicio de que se trate.

El Fondo General de Participaciones se adicionará con un 1% de la recaudación federal participable en el ejercicio. que corresponderá a las Entidades Federativas y los Municipios cuando éstas se coordinen en materia de derechos y, previa comprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de que se ajustan estrictamente a los lineamientos establecidos en el artículo 10-A de esta Ley. El porcentaje citado será distribuido entre las Entidades mencionadas conforme al coeficiente efectivo del Fondo General de Participaciones que les corresponda para el ejercicio en el que se calcula. El Fondo no se adicionará con la parte que correspondería a las Entidades no coordinadas en derechos. Asimismo, el Fondo se incrementará con el por ciento que representen en la recaudación federal participable, los ingresos en un ejercicio de las contribuciones locales o municipales que las Entidades convengan con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en derogar o dejar en suspenso.

También se adicionará al Fondo General un monto equivalente al 80% del impuesto recaudado en 1989 por las entidades federativas, por concepto de las bases especiales de tributación. Dicho monto se actualizará en los términos del artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación, desde el sexto mes de 1989 hasta el sexto mes del ejercicio en el que se efectúe la distribución. Este monto se dividirá entre doce y se distribuirá mensualmente a las entidades, en la proporción que representa la recaudación de estas bases de cada entidad, respecto del 80% de la recaudación por bases especiales de tributación en el año de 1989.

Adicionalmente, las entidades participarán en los accesorios de las contribuciones que forman parte de la recaudación federal participable, que se señalen en los convenios respectivos. En los productos de la Federación relacionados con bienes o bosques, que las leyes definen como nacionales, ubicados en el territorio de cada entidad, ésta recibirá el 50% de su monto, cuando provenga de venta o arrendamiento de terrenos nacionales o de la explotación de tales terrenos o de bosques nacionales.

Las entidades que estén adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y que hubieran celebrado con la Federación convenios de colaboración administrativa en materia del impuesto federal sobre tenencia o uso de vehículos, donde se estipule la obligación de llevar un registro estatal vehicular, recibirán el 100% de la recaudación que se obtenga por concepto de este impuesto, del que corresponderá cuando menos el 20% a los municipios de la entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislatura respectiva.

Asimismo, las citadas entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrán celebrar con la Federación convenio de colaboración administrativa en materia del impuesto sobre automóviles nuevos, supuesto en el cual la entidad de que se trate recibirá el 100% de la recaudación que se obtenga por este impuesto, del que corresponderá cuando menos el 20% a los municipios de la entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislatura respectiva.

### **Artículo 2-A**

En el rendimiento de las contribuciones que a continuación se señalan, participarán los Municipios, en la forma siguiente:

I. En la proporción de la recaudación federal participable que a continuación se señala participarán los municipios, en la forma siguiente:

0,136% de la recaudación federal participable, a aquellos Municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se realicen materialmente la entrada al país o la salida de él de los bienes que se importen o exporten, siempre que la entidad federativa de que se trate celebre convenio con la Federación en materia de vigilancia y control de introducción ilegal al territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera y en dichos convenios se establezcan descuentos en las participaciones a que se refiere esta fracción, en los casos en que se detecten mercancías de procedencia extranjera respecto de las cuales no se acredite su legal estancia en el país.

La distribución entre los municipios se realizará mediante la aplicación del coeficiente de participación que se determinará para cada uno de ellos conforme a la siguiente fórmula:

$$CCiT = Bi / TB$$

Donde:

CCiT es el coeficiente de participación de los municipios colindantes i en el año para el que se efectúa el cálculo.

TB es la suma de Bi.

$i$  es cada entidad.

$$B_i = (CCiT-1) (IPDAiT-1) / IPDAT-2$$

Donde:

$CCiT-1$  = Coeficiente de participaciones del municipio  $i$  en el año inmediato anterior a aquel para el cual se efectúa el cálculo.

$IPDAiT-1$  = Recaudación local de predial y de los derechos de agua en el municipio  $i$  en el año inmediato anterior para el cual se efectúa el cálculo.

$IPDAiT-2$  = Recaudación local del predial y de los derechos de agua en el municipio  $i$  en el segundo año inmediato anterior para el cual se efectúa el cálculo.

II. 3,17% del derecho adicional sobre la extracción de petróleo, excluyendo el derecho extraordinario sobre el mismo, a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de dichos productos.

Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, por conducto de Petróleos Mexicanos, informará mensualmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los montos y municipios a que se refiere el párrafo anterior.

III.1% de la recaudación federal participable, en la siguiente forma:

a) El 16,8% se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal.

b) El 83,2% incrementará dicho Fondo de Fomento Municipal y sólo corresponderá a las entidades que se coordinen en materia de derechos, siempre que se ajusten estrictamente a los lineamientos establecidos en el artículo 10-A de esta Ley.

1. El 30% se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal.

2. El 70% incrementará dicho Fondo de Fomento Municipal y sólo corresponderá a las Entidades que se coordinen en materia de derechos, siempre que se ajusten estrictamente a los lineamientos establecidos en el artículo 10-A de esta Ley.

El Fondo de Fomento Municipal se distribuirá entre las entidades mediante la aplicación del coeficiente de participación que se determinará para cada uno de ellos conforme a la siguiente fórmula:

$$CE^i = \frac{A^i}{t \quad TA}$$

Donde:

$CE^i$  = Coeficiente de participación en el Fondo de Fomento Municipal de la Entidad  $i$  en el año

$t$  para el que se efectuó el cálculo.

$TA$  = Suma de  $A^i$

$i$  = Cada Entidad.

$$A^i = \frac{(CE^i_{t-1}) (IPDA^i_{t-1})}{IPDA_{t-2}}$$

$CE^i_{t-1}$  = Coeficiente de participación de la Entidad,  $i$  en el año inmediato anterior a aquél para el cual  $t-1$  se efectúe el cálculo.

$IPDA^i_{t-1}$  = Recaudación local del predial y de los derechos los derechos de agua en la Entidad  $i$  en el  $t-1$  año inmediato anterior para el cual se efectúa el cálculo.

$IPDA_{t-2}$  = Recaudación local del predial y de los derechos de agua en la Entidad  $i$  en el segundo  $t-2$  año inmediato anterior para el cual se efectúa el cálculo.

Los Estados entregarán íntegramente a sus municipios las cantidades que reciban del Fondo de Fomento Municipal, de acuerdo con lo que establezcan las legislaturas locales, garantizando que no sea menor a lo recaudado por los conceptos que se dejan de recibir por la coordinación en materia de derechos.

Las cantidades que correspondan a los Municipios en los términos de las fracciones I y II, se pagarán por la Federación directamente a dichos municipios.

a) El 0,44% restante, sólo corresponderá a las entidades federativas que se coordinen en materia de derechos y será distribuido conforme a los resultados de su participación en el programa para el reordenamiento del comercio urbano, en los términos del procedimiento que sea determinado conjuntamente por dichas entidades y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Las cantidades percibidas por este concepto, serán entregadas íntegramente por los Estados a sus Municipios.

### Artículo 3

La cantidad que a cada entidad federativa corresponda en la parte del Fondo General de Participaciones a que se refiere la fracción II del artículo 2o. de esta Ley, se obtendrá mediante la aplicación del coeficiente de participación que se determinará conforme a la siguiente fórmula:

$$CP^i = \frac{B^i}{t \quad TB}$$

Donde:

$CP^i$  = Coeficiente de participación de la entidad  $i$  en el año para el que se efectúa el cálculo.

$i$

$TB$  = Suma de  $B^i$

$i$  = cada entidad federativa.

$$B^i = \frac{(CP^{i-1}) (IA^{i-1})}{IA^{i-2}}$$

$CP^{i-1}$  = Coeficiente de participación de la entidad  $i$  en el año inmediato anterior a aquél para el  $t-1$  cual se efectúa el cálculo.

$IA^{i-1}$  = Impuestos asignables de la entidad  $i$  en el año inmediato anterior a aquél para el  $t-1$  efectúa el cálculo.

$IA^{i-2}$  = Impuestos asignables de la entidad  $i$  en el segundo año inmediato anterior a aquél para el  $t-2$  cual se efectúa el cálculo.

Los impuestos asignables a que se refiere este artículo, son los impuestos federales sobre tenencia o uso de vehículos, especial sobre producción y servicios y sobre automóviles nuevos.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la obligación de publicar en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje y monto, estimados, que recibirá cada Entidad Federativa del fondo general y del fondo de fomento municipal, para cada ejercicio fiscal a más tardar el 31 de enero del ejercicio de que se trate.

En los informes trimestrales sobre las finanzas públicas que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público entrega a la Cámara de Diputados deberá incluir la evolución de la recaudación federal participable, el importe de las participaciones entregadas de cada fondo a las entidades en ese lapso y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal.

### **Artículo 3-A.**

Las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán de la recaudación que se obtenga del impuesto especial sobre producción y servicios, por la realización de los actos o actividades gravados con dicho impuesto sobre los bienes que a continuación se mencionan, conforme a las proporciones siguientes:

I. El 20% de la recaudación si se trata de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas.

II. El 8% de la recaudación si se trata de tabacos labrados.

Esta participación se distribuirá en función del porcentaje que represente la enajenación de cada uno de los bienes a que se refiere este artículo en cada entidad federativa, de la enajenación nacional, y se liquidará conforme a lo establecido en el artículo 7o. de esta Ley.

Los municipios recibirán como mínimo el 20% de la participación que le corresponda al estado.

### **Artículo 3-B**

Los Municipios de los Estados y el Distrito Federal participarán con el 80% de la recaudación que se obtenga de los contribuyentes que tributen en la Sección Tercera del Capítulo VI del Título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta, que a partir del 1o. de enero de 2000 se incorporen al Registro Federal de Contribuyentes como resultado de actos de verificación de las autoridades municipales. La Federación establecerá los mecanismos administrativos para que se

formalice la aceptación del Municipio para la aplicación de la presente disposición, los términos y formas para realizar los actos de verificación a contribuyentes sin registro, así como para coadyuvar con la Federación en la detección y fiscalización de contribuyentes que tributen en este régimen.

Los Municipios recibirán esta participación durante todos los ejercicios fiscales en que los contribuyentes que las generen permanezcan en dicho régimen, domiciliados en su localidad. Asimismo, podrán convenir con los gobiernos de los Estados la coadyuvancia de estos últimos, en cuyo caso los Municipios participarán del 75% de la recaudación que se obtenga de los contribuyentes que tributen en la Sección Tercera del Capítulo VI del Título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta, que a partir del 1o. de enero de 2000 se incorporen al Registro Federal de Contribuyentes como resultado de actos de verificación de las autoridades municipales, los Estados con el 10% y la Federación con el 15%, de dicha recaudación.

Esta participación se distribuirá directamente con base en el impuesto pagado por el contribuyente domiciliado en su localidad y se liquidará en el mes siguiente al del pago de las contribuciones.

#### **Artículo 4**

Se crea una reserva de contingencia consistente en un monto equivalente al 0,25% de la recaudación federal participable de cada ejercicio. El 90% de dicha reserva será distribuido mensualmente y el 10% restante se entregará al cierre del ejercicio fiscal, y se utilizará para apoyar a aquellas entidades cuya participación total en los Fondos General y de Fomento Municipal a que se refieren los artículos 2o y 2o A fracción III de esta Ley, no alcance el crecimiento experimentado por la recaudación federal participable del año respecto a la de 1990.

La distribución de la reserva de contingencia comenzará con la entidad que tenga el coeficiente de participación efectiva menor y continuará hacia la que tenga el mayor, hasta agotarse.

El coeficiente de participación efectiva a que se refiere el párrafo anterior será el que resulte de dividir las participaciones efectivamente percibidas por cada entidad, entre el total de las participaciones pagadas en el ejercicio de que se trate.

De la reserva a que se refiere el primer párrafo de este artículo, los Estados participarán a sus municipios, como mínimo, una cantidad equivalente a la proporción que represente el conjunto de participaciones a sus municipios del total de participaciones de la entidad. En el conjunto de participaciones a los municipios, no se incluirán aquéllas a que se refieren las fracciones I y II del artículo 2o A de esta Ley.

Adicionalmente, se crea una reserva de compensación para las entidades federativas que sean afectadas por el cambio en la fórmula de participaciones. Esta reserva se formará con el remanente del 1% de la recaudación federal participable, a la que hace referencia el párrafo siguiente a la fracción III del artículo 2o, así como con el que se deriva de la parte del Fondo de Fomento Municipal, a que se refiere el artículo 2o-A, fracción III, inciso b), de esta Ley.

El monto en que la entidad federativa de que se trate se vea afectada, se determinará restando de las participaciones que le hubieran correspondido, de conformidad con las disposiciones en vigor al 31 de diciembre de 1990, la participación efectiva de la entidad en el año que corresponda. La distribución de la reserva de compensación se hará de la entidad que se vea menos afectada hacia aquélla más afectada hasta agotarse, aplicándose anualmente al cierre de cada ejercicio fiscal.

#### **Artículo 5**

Los cálculos de participaciones a que se refieren los artículos 2o, 2o- A, y 3o. se harán para todas las Entidades Federativas, aunque algunas o varias de ellas no se hubieran adherido al

Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Las participaciones que correspondan a las entidades que dejen de estar adheridas serán deducidas del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal.

### **Artículo 6**

Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrirselas. Las legislaturas locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general.

La Federación entregará las participaciones a los municipios por conducto de los Estados; dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba; el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones; en caso de incumplimiento la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Los municipios recibirán como mínimo el 20% de la recaudación que corresponda al Estado en los términos del penúltimo y último párrafos del artículo 2o de esta Ley.

Las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, salvo lo dispuesto en el artículo 9o. de esta Ley. Los Gobiernos de las Entidades, quince días después de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publique en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje y monto, estimados a que está obligada conforme al penúltimo párrafo del artículo 3o. de esta Ley, deberán publicar en el Periódico Oficial de la Entidad los mismos datos antes referidos, de las participaciones estimadas que entregarán a los Municipios o Demarcaciones Territoriales, derivadas de las participaciones que las Entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus Municipios o Demarcaciones Territoriales. También deberán publicar trimestralmente el importe de las participaciones entregadas y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará en el Diario Oficial de la Federación la lista de las Entidades que incumplan con esta disposición.



NACIONES UNIDAS

**Serie****CEPAL****desarrollo territorial****Números publicados**

- 2 Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de México, Sergio González López (LC/L.2806-P; LC/IP/L.283) N° de venta: S.07.II.G.139 (US\$10.00), 2007.
- 1 Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Argentina, Pablo Costamagna, (LC/L.2702-P; LC/IP.L.281) N° de venta: S.07.II.G.51 (US\$10.00), 2007.

- 
- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: [publications@CEPAL.org](mailto:publications@CEPAL.org).

Nombre: ..... Actividad: ..... Dirección: ..... Código postal, ciudad, país: ..... Tel.: ..... Fax: ..... E.mail: .....
---

TERRITORIAL

PARRO

TERRITORIAL

## DESARROLLO TERRITORIAL

Series

C E P A L

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE  
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN  
[www.cepal.org](http://www.cepal.org)