

LA EXPERIENCIA SINALOENSE Y EL FEDERALISMO MEXICANO

YORAM SHAPIRA

UNA DE LAS PRINCIPALES características de la política económica de México durante la gestión del presidente Luis Echeverría ha sido los intentos sinceros de iniciar un programa de descentralización industrial a través de nuevas medidas legislativas y administrativas. El dinámico enfoque de la presente administración en buena medida ha sido influido por las tácticas de presión que fueron ejercidas durante los años sesenta, así como el descontento acumulado al nivel del Estado. Esto afectó en primer lugar el flujo del desarrollo industrial estatal.

Nuestro propósito aquí es llamar la atención sobre las varias formas de hacer política con miras hacia el desarrollo económico que fueron ejercidas por el estado mexicano noroccidental de Sinaloa durante la segunda mitad de los años sesenta. Estas tácticas y las cuestiones que fueron acentuando, se encuentran entre los factores que prepararon la escena para las nuevas medidas políticas tomadas por el gobierno federal desde 1971.

Puesto que el caso sinaloense puede ser considerado como representativo de algunas características típicas de la dinámica del federalismo mexicano, y los problemas enfrentados por Sinaloa eran comunes a un gran número de estados mexicanos, vale la pena describir y analizar las principales tácticas sinaloenses para la promoción del desarrollo local. Éstas se explican dentro del marco de política de desarrollo intraestatal, así como del contexto nacional y local que les ha estado dando forma hasta la llegada al poder del presidente Luis Echeverría.

En varios aspectos, el desarrollo económico de Sinaloa planteó problemas que no eran únicos. Los compartían un buen número de estados mexicanos con recursos similares y los cuales habían alcanzado la misma etapa en su desarrollo económico. Otros estados se habían beneficiado de los proyectos de irrigación en gran escala con el resultado de que la prosperidad agrícola y el subsecuente aumento en el ahorro privado crearon un potencial para la inversión industrial. Sinaloa no está solo en la "re-

batinga” de los estados aspirantes al desarrollo económico industrial, ni tampoco disfruta de ninguna ventaja inicial.

Sin embargo, esta posición media de Sinaloa no ha desalentado a sus líderes en su intento de iniciarse en el camino del desarrollo industrial. A este respecto, los acontecimientos de octubre de 1965 representaron un paso adelante para Sinaloa. En esa fecha, el entonces gobernador en funciones de Sinaloa, Leopoldo Sánchez Celis, inició una ley estatal para el progreso industrial y el desarrollo económico conteniendo varios pasos prácticos para comenzar un programa de industrialización.¹

El climax de estas primeras iniciativas fue el “Primer Congreso Industrial de Sinaloa” organizado por la comisión estatal en abril de 1967. Aunque uno de los objetivos de la convocatoria al congreso puede haber sido suscitar el interés local empresarial, indudablemente había involucradas otras consideraciones. La administración de Sánchez Celis quería realzar su imagen, estatal y nacionalmente, como una dinámica agencia de desarrollo. Otra posibilidad, más idónea, es el deseo de la administración del estado de atraer la atención hacia las aspiraciones de Sinaloa para el desarrollo económico y sus esperanzas de apoyo del gobierno federal.

Después de que las fanfarrias y la publicidad de este “congreso industrial estatal celebrado con un éxito sin precedentes”,² se apagaron, el gobernador de Sinaloa invitó calladamente a Paul Lamartine-Yates —un experto extranjero que previamente había desarrollado una importante investigación sobre desarrollo regional industrial mexicano—³ para preparar un reporte especial sobre prospectos industriales de Sinaloa. Lamartine-Yates presentó sus conclusiones en un reporte privado no difundido, al gobernador Sánchez Celis. Para los que están familiarizados con su trabajo anterior, las conclusiones son todo, menos sorprendentes. Su reporte es un valioso documento conteniendo una evaluación exacta de las barreras que bloquean el camino de Sinaloa hacia el desarrollo industrial.

¹ Muchos estados de México han promulgado leyes de promoción industrial ofreciendo concesiones fiscales, locales baratos o gratuitos, etc., para presuntos empresarios. Como esas leyes han sido virtualmente idénticas en sus términos, han neutralizado recíprocamente los esfuerzos individuales de los estados. En la legislación de Sinaloa había un intento de innovación en esta área agregando a los incentivos fiscales usuales, elementos diseñados para hacer más efectivas las medidas, especialmente ofreciendo asistencia técnica activa a industriales potenciales, bajo la forma de investigación de mercados, entrenamiento vocacional y preparación de estudios de proyectos específicos.

² Paul Lamartine-Yates, Reporte especial inédito para el gobernador Sánchez Celis, de Sinaloa, escrito a fines de 1967. Ch. I, p. 7.

³ Paul Lamartine-Yates, *El Desarrollo Regional de México*. Banco de México, S. A. Departamento de Investigaciones Industriales, México, D. F., 1961.

En el reporte de Lamartine-Yates las dificultades que confronta el estado fueron divididas en tres grupos distintos: 1) la disponibilidad de los recursos naturales, humanos y financieros; 2) la infraestructura desigualmente distribuida incluyendo cargos discriminatorios por servicios públicos en diferentes partes de México; 3) la extrema centralización del crédito, del financiamiento y de la administración pública del gobierno federal. La observación de algunos de estos "impedimentos del sistema", i.e., aquéllos impuestos al estado por el más amplio medio ambiente gubernamental, debe empezar por los recursos financieros disponibles al estado.

IMPEDIMENTOS DEL SISTEMA: SESGOS ANTI-ESTADOS INHERENTES
A LA ESTRUCTURA GUBERNAMENTAL Y ECONÓMICA CENTRALIZADA DE MÉXICO

Finanzas del estado

Es verdad que en términos absolutos la participación federal en el presupuesto estatal (vía participaciones) ha aumentado en el periodo 1955-1965. Sin embargo, en relación con las fuentes locales de financiamiento estatal, de hecho ha declinado. En 1955, las participaciones representaron el 30.9 por ciento comparados con el monto de las fuentes regulares del ingreso estatal autónomos. En 1960, esta proporción declinó al 28.5 por ciento. Para 1965, cayó al 20.9 por ciento.⁴

La principal fuente de ingresos para cada estado mexicano han sido los impuestos locales, aunque su contribución al presupuesto declinó en el periodo 1950-1965. Los renglones de Aprovechamientos y Derechos (venta de licencias profesionales, permisos oficiales, documentos y placas, etc.) ocuparon el segundo y tercer lugares respectivamente como fuentes autónomas estatales en el mismo periodo. El renglón de productos ha estado generando un flujo inestable y relativamente insignificante de ingresos.⁵

La capacidad del estado para movilizar fondos a través de préstamos internos ha sido poca, inestable y relativamente sin importancia, en virtud del precario estado de sus finanzas, con el resultado de que el sector privado está renuente a confiar en él.⁶

El papel tan limitado del gobierno estatal en el desarrollo económico

⁴ *Primer Congreso Industrial de Sinaloa. Tema II: Políticas federales que influyen en el desarrollo económico y social de los estados de la República.* Comisión de Programación Industrial y del Desarrollo Económico de Sinaloa. Mazatlán, Sinaloa, abril de 1967, p. 132.

⁵ *Ibid.*, pp. 131, 133.

⁶ *Ibid.*, p. 134.

nacional, fue destacado en el Primer Congreso Industrial de Sinaloa. Se señaló que esto era una consecuencia de la estrechez de los recursos financieros básicos del estado.⁷ Las políticas fiscales del gobierno nacional fueron sujetas a serias críticas. Un análisis presentado a los miembros asistentes al Congreso hizo hincapié en que el impuesto federal era bajo y que había permanecido casi intacto entre 1950 y 1965. La "carga fiscal", un índice que da la relación del total de impuestos del gobierno y cargas al producto nacional bruto (PNB), ha quedado entre 8 y 9 por ciento durante este periodo. Para hacer más dramáticos estos hallazgos, una relación similar basada en el ingreso nacional neto (INN) mostró que en 1965 México estaba muy atrás, en comparación con otros importantes países latinoamericanos.

Año 1965	<i>Carga fiscal en porcentaje⁸</i> <i>(relación de impuestos al INN)</i>
Venezuela	27
Argentina	24
Brasil	23.5
Perú	19.5
México	14

Tal nivel nacional de tributación fue considerado demasiado bajo, y los de los gobiernos estatales —a pesar de haber manifestado un aumento entre 1950 a 1965— habían limitado considerablemente su capacidad de gasto público.

El impuesto potencial nacional y estatal no solamente es subexplotado, sino que el sistema fiscal existente es deficiente en razón de sus características estructurales, sus rasgos de elasticidad económica, sus defectos tecnicos-legales, sus aspectos de administración y control de recolección, evasión, etc.⁹

La crítica desarrollada durante el "Congreso" fue seguida de recomendaciones prácticas proponiendo reformas estructurales básicas a los sistemas fiscales estatales. Se sugirió que los estados organicen su tributación gravando principalmente la propiedad territorial (impuesto predial), la industria, el comercio y posiblemente las entradas de las firmas privadas (renta). Además de representar ingresos fiscales, la recaudación sobre

⁷ *Ibid.*, p. 135.

⁸ Fuente: *Primer Congreso Industrial de Sinaloa, op. cit.*, p. 136.

⁹ *Ibid.*, p. 139.

propiedad territorial tendría una función social, i.e., la disminución de las brechas de los ingresos entre estratos sociales mediante la recaudación proporcional de los ingresos derivados de la propiedad de bienes raíces. Esto podría estimular el crecimiento *económico* a través de la reorientación de las inversiones, de bienes raíces a actividades más productivas. Los impuestos recaudados del comercio (impuesto de compra o venta) deberían orientarse ampliamente a gravar al consumo de artículos de lujo. Un sistema fiscal estatal así revisado e intensificado inmediatamente haría subir la recaudación estatal y le permitiría al estado desempeñar un papel económico más efectivo. Se recalcó que, contrariamente a las creencias prevalecientes, no existe ninguna cláusula prohibitiva en la Constitución mexicana que impida a los estados tomar tal iniciativa.¹⁰ Una implicación de esta convicción es que la debilidad financiera de los estados no debería atribuirse solamente a limitaciones de estatuto, sino posiblemente a la orientación socioeconómica global de las "élites del poder" nacional y estatales.

Finanzas de Sinaloa

Aun cuando puede tomar cierto tiempo para que los gobiernos federal y de algunos estados descubran las "alegrías de la tributación", parece que Sinaloa ya ha estado moviéndose en dirección a la intensificación y fortalecimiento de su "capacidad extractiva" financiera. Este rumbo probablemente continuará durante la presente administración del gobernador Alfredo Valdez Montoya (1968-1974). Valdez Montoya fue tesorero del estado durante el gobierno de Sánchez Celis y compartió su dinamismo desarrollista.

En un país largamente acostumbrado a políticas tributarias indulgentes, reformas aun relativamente moderadas o modificaciones fiscales pueden ser juzgadas excesivas por ciertos grupos locales. El reporte del Banco de Comercio sobre la economía de Sinaloa refleja los sentimientos de propietarios y agricultores particulares, quienes asumen la carga principal de los impuestos estatales. El reporte cita las quejas de los escépticos locales que señalan que "todo lo que escape a la tributación federal cae en las manos del estado".¹¹

Desde 1950, los ingresos del estado de Sinaloa han mostrado un constante y relativamente rápido aumento. El ingreso para 1950 fue de

¹⁰ *Ibid.*, pp. 141-142.

¹¹ La economía del estado de Sinaloa. Colección de estudios económicos regionales, investigación del Sistema Bancos de Comercio, México, D. F. 1968, p. 52.

15 345 570 pesos, para 1958 fue de 54 021 216 pesos, aumento muy significativo aun tomando en cuenta la devaluación del peso en 1954.¹²

Como el volumen de la actividad económica en Sinaloa se expandió en los años sesenta, sus rentas continuaron creciendo. Solamente en la primera mitad de 1968, el total del ingreso estatal alcanzó los 126 600 000 pesos. Los impuestos estatales y las transferencias feudales (participaciones) siguieron siendo las categorías de ingresos mayores.

INGRESOS POR VARIAS CATEGORÍAS EN MILLONES DE PESOS EN 1968
(Enero-julio)¹³

1. Impuestos		83.6
Recaudación sobre comercio	20.2	
Producción agrícola	17.6	
Impuesto predial	14.9	
Otros	31.0	
2. Participaciones		14.3
3. Derechos		11.2
4. Otras categorías principales		16.9

Este constante aumento en las rentas públicas del estado permite a Sinaloa expandir gradualmente sus gastos para el desarrollo, especialmente desde mediados del periodo de Sánchez Celis como gobernador (1962-1968). A pesar de eso, los ingresos básicos en términos absolutos, y por lo tanto el nivel de gastos, sigue siendo bajo. En 1966, el presupuesto para el desarrollo de Sinaloa estaba ligeramente por encima de los 9.1 millones de dólares, para una población estatal cercana al millón en ese año.¹⁴ La cifra real que representa los gastos efectivos para el desarrollo es todavía más baja que la citada más arriba ya que una parte importante de lo que las estadísticas del estado clasifican como "presupuesto de inversión", incluye los salarios de los maestros.

¹² Raúl Ibáñez Villegas, *Análisis de las finanzas del gobierno de Sinaloa*. Tesis para título de licenciado en Economía, Escuela Nacional de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D. F. 1959, p. 88. El tipo de cambio de 1954, que está todavía en vigor, es de 12.50 pesos por dólar americano.

¹³ Las cifras de 1968 (enero-julio) aparecen en: *Análisis comparativos de ingresos, mes de julio de 1967-1968*, Gobierno del Estado de Sinaloa, Tesorería General del Estado de Sinaloa, Departamento de Ingresos, Oficina de Recaudaciones.

¹⁴ Para cifras de 1966, ver: *Sinaloa en cifras*, Gobierno del Estado de Sinaloa, Tesorería General del Estado, Oficina de Estudios Hacendarlos, 1966, pp. 7, 29.

Otras barreras para el desarrollo

Aunque la estrechez de la base de ingresos del estado es un factor crucial, no es el único que obstaculiza el desarrollo dinámico. Muchos otros factores son responsables del debilitamiento de las capacidades del estado, particularmente con respecto al posible desarrollo industrial.

Instituciones financieras encargadas de la promoción industrial y órganos administrativos federales encargados de regular la industria están situados, orientados y operados de tal manera que toman un sesgo anti-estatal. Virtualmente todas las oficinas de dichas instituciones oficiales y privadas han estado situadas, hasta hace poco, en la capital nacional. Aun cuando hay sucursales regionales locales, las decisiones se toman en la oficina principal de la ciudad de México. Este hecho y la necesidad de contacto personal constante, acentuado por la existencia de "burocratismo", coloca a esas firmas e individuos de lugares distantes del país en una seria desventaja.¹⁵

El estado también enfrenta dificultades debidas a las políticas federales de fijación de precios en relación a varios servicios públicos. Un caso a propósito es la política discriminatoria de precios del monopolio nacional del petróleo, PEMEX, que pone en desventaja a todo el noroeste de México. Para compensar los altos costos de transporte desde las áreas de salida, PEMEX debería reducir o por lo menos igualar los costos de combustible. Una política mucho más vigorosa para la industrialización regional podría ser proyectada creando acuerdos de precios preferenciales de manera que los consumidores del Valle de México efectivamente subsidiaran precios menores de combustible en la provincia.¹⁶

Una iniciativa federal o por lo menos multiestatal concertada, se espera que haga mucho más por la promoción industrial regional y por la redistribución de la inversión local privada, que el uso unilateral de su legislación por parte de un estado. El inversionista individual tiene oportunidades de inversión más atractivas y beneficiosas en actividades económicas diferentes de la industrial. Un posible camino para corregir esto y en consecuencia canalizar fondos hacia la industrialización es a través de la tributación o con una serie de medidas alternadas que redujeran las ganancias en sectores no productivos tales como bienes raíces, construcción, etc. Como señala Lamartine-Yates sólo hay un campo de acción limitado

¹⁵ Lamartine-Yates, Reporte especial, *op. cit.*, cap. III, pp. 26-27. Lamartine-Yates da un importante ejemplo de la discriminación federal hacia las regiones. Apunta que hasta 1966, Nacional Financiera, la principal institución financiera federal, no tenía sucursales fuera de la ciudad de México y que no es sino hasta fines de los años sesenta cuando se abre una de tales sucursales.

¹⁶ *Ibid.*, Cap. III, p. 20.

para la acción estatal en dichas materias debido en parte a las limitaciones de los poderes del estado. Aun así, lo poco que podría hacer un estado en forma individual sería virtualmente inútil salvo si los estados vecinos tomaran simultáneamente medidas similares.¹⁷

Lamartine-Yates parece convencido de que los sesgos anti-estatales y barreras que existen sólo pueden cambiarse a través de una legislación federal.¹⁸ La presente centralización federal limita la capacidad estatal para actuar directa y significativamente en el campo de la industrialización. En estas circunstancias se impone la intervención del gobernador del estado como el principal intercesor-solicitante de los intereses regionales ante el gobierno nacional. Lamartine-Yates resume también las principales áreas en las que el gobierno federal podría ayudar al desarrollo estatal y sugiere que se le debería presionar para que lo hiciera. Una medida puede ser la presión federal sobre instituciones financieras privadas para el establecimiento de sucursales regionales con autoridad para otorgar préstamos locales significativos. El gobierno federal podría también delegar en los gobiernos estatales poderes reguladores de la industria o, alternativamente, en las sucursales regionales de las agencias del gobierno federal.¹⁹ También aboga porque el gobernador del estado, a través de su contacto con el Presidente y el gobierno federal, luche por asegurar las importantes inversiones proyectadas para ejecutarse en el estado —en el caso de Sinaloa, principalmente el desarrollo de los recursos hidráulicos— y que se cumplan de acuerdo con los plazos originalmente establecidos. Otros blancos de persuasión para el estado y de presiones sobre el gobierno federal son los precios discriminatorios que existen y las políticas concernientes a servicios públicos proporcionados por el gobierno federal o por empresas propiedad del gobierno. Las tarifas de fletes de ferrocarril y los precios de combustible fijados por los Ferrocarriles Mexicanos y PEMEX deben ser revisados. Finalmente, el cambio necesario más impor-

¹⁷ *Ibid.*, cap. III, pp. 28-29.

¹⁸ Otro estudio que trata de los factores que rigen los patrones de localización industrial, prescribe principalmente medidas federales para la aceleración del desarrollo industrial regional. Ver: Arturo Lamadrid, *Política de localización industrial, el caso de México*. Preparado para el Centro de Desarrollo Industrial de las Naciones Unidas. México, D. F. enero de 1967, pp. 54-61, 70-85.

Al lado de pragmáticos como P. Lamartine-Yates y A. Lamadrid, hay también un enfoque más radical para resolver problemas de desarrollo regional. Una visión izquierdista, no oficial, que propone la introducción de una amplia planificación y otros cambios estructurales por el gobierno federal, es presentada por José Luis Ceceña Jr., *México, una economía regionalmente desequilibrada, un caso para planeación económica*. Universidad de Sinaloa, Culiacán, Sinaloa, febrero de 1964.

¹⁹ Lamartine-Yates. Reporte especial, *op. cit.*, cap. III, pp. 27, 30.

tante es, como es de esperar, el del sistema fiscal, el cual deja a los estados con ingresos excesivamente bajos.²⁰

De hecho, Lamartine-Yates sugirió una política multiestatal conjunta de los estados de Sinaloa y sus vecinos del noroeste y norte, los cuales podrían presentar más enérgicamente sus demandas a la ciudad de México. Un bloque tal de estados puede imponer mayor atención en la capital nacional. Aunque un cambio en las políticas discriminatorias existentes no beneficiaría sólo a Sinaloa, pondría a esos estados en una mejor posición competitiva frente al Distrito Federal y los otros pocos centros industriales del país.²¹

HACER POLÍTICA PARA EL DESARROLLO CON "GRAN" ESTILO: EL CONGRESO INDUSTRIAL Y DERNÓ

Un estudio cuidadoso de los archivos del Primer Congreso Industrial muestra que muchas de las recomendaciones de Lamartine-Yates hacían eco y reiteraban temas de discusión que habían surgido independientemente durante esta conferencia. (Apenas hay duda, sin embargo, de que los propósitos del Congreso estuvieron inspirados en el anterior trabajo de promoción de Lamartine-Yates). Igualmente, la mayoría de sus sugerencias "tácticas" fueron presentadas *post facto*, puesto que habían sido intentadas o puestas en acción antes de su reporte al gobernador Sánchez Celis. Probablemente lo más espectacular de estas estrategias políticas localmente manejadas fue el acto mismo de convocar al celebrado Congreso Industrial del estado. Confirmando la impresión de que el Congreso fue más que nada una táctica estatal para presionar al gobierno federal, está el contenido y discurso de las principales recomendaciones escritas en el registro oficial del Congreso. Lo más importante de estas recomendaciones se encuentra en el volumen clave de los archivos del Congreso, el que se intitula *Tema II, Políticas Federales que afectan el Desarrollo Económico y Social de los Estados de la República*.²² Como el título lo sugiere, se hicieron demandas al gobierno federal. Incluyeron tanto percepciones locales acerca de la deseada participación federal y estatal en el desarrollo regional (i.e. estado), como una serie de proposiciones operacionales para crear una política nacional de desarrollo regional efectiva.

²⁰ *Ibid.*, cap. VI, pp. 7-8.

²¹ *Ibid.*, cap. VI, pp. 8-9.

²² *Primer Congreso Industrial de Sinaloa. Tema II: Políticas federales que influyen en el desarrollo económico y social de los estados de la República*. Ponencia presentada por la Comisión de Programación Industrial y del Desarrollo Económico de Sinaloa. Mazatlán, Sinaloa, abril de 1967.

El primer enunciado de estas recomendaciones deplora el hecho de que el crecimiento industrial de México haya estado excesivamente centralizado geográficamente y por lo tanto haya privado a importantes regiones (léase estados) de los beneficios de este desarrollo. El supuesto básico de quienes manejan la política estatal es que las inversiones federales, para parafrasear el texto, son extraordinariamente importantes para el desarrollo estatal. Aunque se admite que las inversiones federales en infraestructura y otros grandes proyectos han beneficiado a los estados (como en el caso de la industria petrolera, electricidad e irrigación) se cree que tales beneficios llegan a las regiones *incidentalmente*, y no porque constituyan la *raison d'être* de los proyectos. Los lugares de los proyectos se escogen más que nada en razón de factores obligados de ubicación geográfica (e.g., existencia de un mayor recurso natural). Aquellas industrias del gobierno cuyo establecimiento no estuvo sujeto a requerimientos de ubicación, no fueron lo suficientemente efectivas para promover el desarrollo regional. El gobierno federal no ha adoptado una política de desarrollo explícita y operacional orientada a la consecución del equilibrio regional.²³ Verdaderamente, las características de la planeación nacional de México y el proceso de desarrollo, los patrones existentes de ubicación industrial y el criterio aplicado hasta hace poco para determinar la distribución en gran escala de los proyectos de irrigación dan amplio crédito a esas observaciones locales.

Para cambiar este estado de cosas, hay una necesidad urgente de diseñar una política de inversión pública guiada también con criterio regional que pudiera aspirar a la expansión de conjunto de la economía nacional concomitantemente con la acción deliberada para eliminar desigualdades regionales existentes.²⁴ Es también imperativo crear los mecanismos institucionales apropiados para la coordinación de los programas de desarrollo estatal y nacional.²⁵ La acción federal no debe estar restringida a dirigir la inversión gubernamental, sino que debería estar complementada con pasos orientados a estimular a los empresarios privados para que operen en los estados. El gobierno nacional debe emplear medidas oficiales, como incentivos fiscales federales y otras concesiones que estimularían la descentralización industrial. En relación con esto, la entonces existente legislación federal concerniente a la promoción de nuevas industrias fue severamente criticada. Desde el punto de vista del estado, la ley promulgada en 1955, Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias, fue considerada inadecuada. En sus cláusulas operacionales

²³ *Ibid.*, pp. III y 47.

²⁴ *Ibid.*, p. 62.

²⁵ *Ibid.*, pp. I-II.

no incluye ninguna referencia a requerimientos de *ubicación*, por lo tanto fracasa al actuar como estimulante para la descentralización industrial.²⁶ De la ciudad de México se esperaba también la acción experta y competente de sus principales institutos de investigación económica para la tarea del desarrollo regional proveyendo de asistencia técnica a los estados.²⁷

La mayoría de las proposiciones principales emanadas del Congreso eran idénticas a las ideas expresadas por Lamartine-Yates citadas más arriba. Contenían los siguientes puntos esenciales: se urgía al gobierno federal a descentralizar geográficamente sus burocracias, especialmente las relacionadas con la promoción y regulación industrial. Asimismo, las instituciones de crédito, tanto gubernamentales como privadas, deberían abrir sucursales fuera de los centros "industrialmente saturados". Varias cláusulas se referían a las políticas federales concernientes a servicios públicos. Éstas presionaban para el mejoramiento en eficiencia y la rebaja de tarifas de servicio de transporte terrestre (ferrocarriles, camiones) con objeto de mejorar la competitividad de las manufacturas de áreas remotas. A esto siguió la petición para igualar los precios de electricidad y combustible en todo el país. El gobierno nacional fue también requerido para ayudar a los estados con programas de entrenamiento educacional y vocacional y la adaptación de este último a las exigencias del desarrollo industrial local. Otra área en la que el estado estaba tratando de presionar a la Federación para reorientar su acceso tradicional, era el turismo. Sinaloa abogaba por la expansión del mapa turístico de México, para que incluyera estados fuera de las áreas establecidas de turismo. Se pedía al gobierno nacional que interviniera y ayudara al desarrollo de nuevos lugares turísticos, promoviera y financiara el establecimiento de hoteles y servicios turísticos y ayudara en el entrenamiento de la mano de obra necesaria para la industria turística. El eterno punto desagradable de las finanzas estatales no fue pasado por alto. El tema fue planteado de manera concisa: una demanda de revisión básica en la estructura fiscal existente, la cual divide los recursos financieros entre los tres niveles del gobierno, para que los recursos de cada nivel sean equiparados con las responsabilidades funcionales.²⁸

²⁶ *Ibid.*, p. 16.

²⁷ Esas instituciones federales están mencionadas específicamente e incluyen las siguientes: Departamento de Investigaciones Industriales del Banco de México; Laboratorios Nacionales de Fomento Industrial; Instituto Mexicano de Investigaciones Tecnológicas; Gerencia de Programación Industrial de Nacional Financiera; Centro Nacional de Productividad. Ver: *Primer Congreso Industrial de Sinaloa. Tema II, op. cit.*, p. I.

²⁸ Para el texto completo de esas proposiciones ver: *Primer Congreso Industrial, op. cit.*, pp. I-VII.

Para obtener los máximos resultados de sus tácticas, los organizadores del Congreso calcularon cuidadosamente sus acciones de manera de no desviarse de las reglas aceptadas en el juego político mexicano. Para ganar tanto amplia publicidad como legitimación gubernamental, fueron invitados a tomar parte 61 huéspedes especiales, entre ellos figuras nacionalmente conocidas. Algunos de los invitados ocupaban puestos oficiales de alto rango, como Octaviano Campos Salas, Ministro de Industria y Comercio, quien representó al Presidente de México, así como directivos de algunas importantes organizaciones económicas no gubernamentales representantes de varios de los más poderosos grupos de intereses económicos de México.²⁹

El lenguaje empleado en el Congreso fue diseñado para causar impacto en la ciudad de México. En lugar de los usuales términos simplistas y las peticiones en tono dócil normalmente empleados para atraer la atención del gobierno central, esta vez las demandas del estado fueron expresadas en un tono agresivo aunque lo suficientemente discreto como para no sonar disidente. Las expresiones eran técnicas, aderezadas con términos económicos, responsables, sofisticadas y bien documentadas. La idea era impresionar a los técnicos y a los economistas del gobierno federal en su propio lenguaje.

Aproximadamente al mismo tiempo en que Lamartine-Yates presentaba su recomendación táctica del "bloqueo político" del noroeste, apareció otro importante estudio con una propuesta similar para la acción coordinada de cinco estados noroccidentales. Este estudio, encabezado por Gustavo Martínez Cabañas, quien maneja una oficina privada de consulta e investigación económica en la ciudad de México y es un asiduo y respetado participante en conferencias económicas en el noroeste y en Sinaloa, proporciona los argumentos racionales de tipo económico para tal actividad regional multiestatal.³⁰

²⁹ Entre los invitados al Congreso estaban los presidentes de la Confederación Nacional de Cámaras Industriales, Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Cámara Nacional de la Industria de Transformación, Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana. Ver la lista de participantes en la *Memoria del Primer Congreso Industrial del Estado de Sinaloa*, Mazatlán, Sinaloa, abril de 1967, pp. 454-460.

³⁰ El estudio de Martínez Cabañas sugiere integración y desarrollo coordinado de las economías de cinco estados noroccidentales: las dos Californias, Chihuahua, Sonora y Sinaloa. En los términos más generales, la justificación para la acción conjunta es el tener esos estados varias características en común. Éstas podrían emplearse como palanca para el desarrollo de industrias locales. Los elementos en común son: prevaencia de altos costos de transportación lo que puede servir de mecanismo protector para fabricantes locales; alto nivel de importaciones de la región, lo que puede permitir el establecimiento de algunas industrias de susti-

Sin embargo, ninguno de los dos podría pretender originalidad al sugerir una acción multiestatal, pues la táctica de "bloque político" había sido intentada mucho antes que Lamartine-Yates hubiera propuesto su idea de una "camarilla política" del noroeste y Martínez Cabañas su esquema de integración económica regional. Tal táctica aparentemente es mucho más riesgosa para los estados que la acción estatal unilateral por las implicaciones políticas inherentes a un intento de construir un centro de poder regional autónomo. Un ejercicio así, como bloque político regional, resultó destinado al fracaso desde el principio. Nos referimos al esquema de integración regional del Noroeste, conocido como DERNO (Desarrollo Económico Regional del Noroeste). El acto anunciando la creación del DERNO, celebrado en Culiacán, Sinaloa, el 16 de julio de 1964, fue proclamado con entusiasmo por la prensa estatal y nacional.³¹

El objetivo básico del DERNO —que constituyó un concepto institucional sin precedente en la política mexicana—³² fue el establecimiento de un marco de trabajo para coordinar y planear los esfuerzos privados y gubernamentales de desarrollo de los siete estados participantes a fin de racionalizar y acelerar el proceso.³³

El presidente de México, Adolfo López Mateos era esperado para inaugurar oficialmente el DERNO a fines de 1964, pero esto no sucedió nunca. Sin la bendición del gobierno federal, el DERNO murió al nacer. Es difícil determinar con autoridad las razones precisas del fracaso del DERNO, principalmente porque el asunto completo cayó rápidamente en el olvido y la prensa mexicana de esa época no ofrece suficiente ex-

tución de importaciones, especialmente aquellas que provean insumos empleados por el dominante sector agrícola. Facilitar la integración económica regional sería facilitada por la existencia de niveles de desarrollo económico similares alcanzados por esas entidades federadas. Ver: Gustavo Martínez Cabañas, *Integración de las economías de los estados del noroeste*, Comité de Estudios Regionales del Noroeste de México. La Paz, Baja California, México, junio de 1967, pp. 123-124. Otro estudio proponiendo un esquema de integración económica noroccidental es el de Manuel Puebla, quien fue contratado por Valdez Montoya para encabezar las actividades de promoción industrial de Sinaloa. Ing. Manuel Puebla, *El desarrollo industrial y comercial del noroeste de México*. Dirección de Planeación y Fomento Industrial. Gobierno del Estado de Sonora, septiembre de 1965.

³¹ Ver *La Verdad*, *Diario de Culiacán* y *El Sol de Sinaloa* del 14 y 16 de julio de 1964 (todos diarios sinaloenses), y *El Día*, de la ciudad de México, ediciones del 14 y 16 de julio de 1964.

³² *El Día* (diario de la ciudad de México), 16 de julio de 1964.

³³ Para la declaración de principios oficial del DERNO ver el documento intitolado: *Declaración de principios del organismo denominado Desarrollo Económico Regional del Noroeste* (no hay otros datos). Los siete estados participantes fueron: las dos Baja Californias, Chihuahua, Sonora, Sinaloa, Nayarit y Jalisco.

plicación de este episodio más bien oscuro. La única pista que podría proporcionar algún conocimiento adicional me fue dada por José Luis Ceceña Cervantes, jefe del Departamento de Economía de la Universidad de Sinaloa, quien participó en varias de las reuniones preparatorias del DERNO. De acuerdo con Ceceña, una de las grandes figuras (si no es que el principal arquitecto) detrás de la idea, fue Sánchez Celis, el gobernador de Sinaloa. Los contactos se iniciaron en 1963 y se celebraron varias reuniones con representantes de los siete estados involucrados. El razonamiento fundamental de la integración regional del Noroeste era un tanto ambiguo por lo que concernía a Jalisco, ya que este importante y poderoso estado, con su capital Guadalajara, de ninguna manera puede ser considerado como parte del Noroeste. Lo que aparentemente causó la condenación del proyecto fue el momento en que se hicieron sus esfuerzos organizadores. Octubre de 1963 era también el mes de la selección final del candidato del PRI para las elecciones presidenciales de 1964. La proximidad de este evento con las reuniones en que el DERNO era discutido causaron suspicacias en algunos círculos políticos en el sentido de que el "bloque" estaba organizándose no con inocentes objetivos económicos sino con propósitos políticos relativos a la sucesión presidencial. Hasta llegó a rumorarse que el bloque del Noroeste estaba planeando su apoyo conjunto a un candidato para la nominación del PRI.³⁴

Es posible que esas circunstancias causaran la pérdida de los favores de Díaz Ordaz tanto como los de su predecesor para el proyecto. Puede argüirse que aun bajo condiciones más normales un intento de organizarse sobre bases de bloque tendría pocas oportunidades de éxito por su potencial de reto al monopolio del poder establecido en el liderazgo político nacional. Desde esta perspectiva, es plausible que la experiencia del DERNO hiciera al gobernador Sánchez Celis decidir astutamente caminar solo e intentar una táctica menos peligrosa, una acción unilateral como la del Primer Congreso Industrial de 1967.

Limitaciones impuestas por los "impedimentos del sistema" restringieron los poderes constitucionales, y la escasez de recursos profesionales humanos y financieros hizo difícil para el estado emprender una acción efectiva hacia el desarrollo industrial. No obstante, en Sinaloa quedan

³⁴ Según J. L. Ceceña, el primer aspirante fue Donato Miranda Fonseca (entrevista con José Luis Ceceña Cervantes, Culiacán, Sinaloa, 14 de septiembre de 1968), Las reflexiones de Ceceña sobre la estructura y las funciones deseadas del DERNO aparecieron en un corto artículo: José Luis Ceceña Jr. "La Comisión Regional de Planificación Económica del Noroeste". *Temas Económicos*, publicación de la Escuela de Economía de la Universidad de Sinaloa, Año 1, Núm. 8, septiembre de 1965. Culiacán, Sinaloa, México, pp. 306-315.

varias otras áreas que invitan a hacer esfuerzos para el desarrollo local. Entre las categorías establecidas para el trabajo de desarrollo estatal están las clásicas inversiones en infraestructura, i.e., construcción de carreteras, servicios de agua potable y programas de electrificación en pequeña escala, así como el desarrollo de un sistema de educación pública. Tipos más nuevos de inversiones “no industriales” incluyen programas de mejoramiento del nivel de vida rural y de tecnología agrícola para el campesinado.

Las estadísticas del estado dividen los renglones antes mencionados en dos categorías principales las cuales, juntas, constituyen el “presupuesto para el desarrollo” de Sinaloa. La nomenclatura oficial pone la construcción de carreteras, la “pequeña electrificación” y los programas de agua potable dentro de la categoría de “inversión básica”; la otra categoría, denominada “inversión social”, incluye principalmente gastos para la educación.

El Cuadro A muestra el alcance y estructura del presupuesto estatal de Sinaloa en los años 1961-1966. Rasgos notables son la rápida expansión del presupuesto de Sinaloa desde 1964, y el aumento global del porcentaje del presupuesto dedicado a gastos administrativos, que sube de más del 31 por ciento del presupuesto en 1961 a cerca del 47 por ciento en 1965, y 40 por ciento en 1966. También es significativa la alta participación de las “inversiones sociales”, i.e., educación, en los gastos de desarrollo (y en el presupuesto total).³⁵

Cuadro A
PRESUPUESTO ESTATAL DE SINALOA, 1961-1966³⁶
(Todas las cifras en millones de pesos)

Año	Total (Presupuesto estatal)	Administrativo (Gastos)	Inversión (Presupuesto para el desarrollo)		
			Básica	Social	Total
1961	79	25	9	45	54
1962	81	26	9	46	55
1963	87	30	9	48	57
1964	121	47	23	51	74
1965	155	73	22	60	82
1966	191	77	29	85	114

³⁵ Comparativamente, en la década 1951-1961, el estado de Sonora, vecino de Sinaloa al norte, aproximadamente con la misma población, gastó un promedio de 35.8 por ciento de su presupuesto en caminos, comunicaciones y trabajos públicos, y 33.1 por ciento en educación pública. Marvin Alisky, *State and Local Government in Sonora, Mexico*. Bureau of Government Research, Arizona State University. Tempe, Arizona, 1966, p. 14.

³⁶ Fuente: Sinaloa en Cifras, *op. cit.*, p. 29.

La mayoría de los programas de inversión en el "presupuesto para el desarrollo" del estado pertenecen al sistema de cooperación, por lo cual los proyectos se llevan a cabo sobre la base de costos compartidos con Ministerios federales, a través del enlace y los servicios técnicos de sus oficinas estatales locales —las dependencias. No obstante, el volumen de la inversión pública llevada a cabo en los estados a través de estos arreglos es variable y no depende sólo del control completo o de la discreción del gobierno estatal. Su magnitud está basada principalmente en la propia capacidad del estado para comprometer recursos financieros para propósitos de desarrollo y de la participación del gobierno federal en esas empresas mancomunadas. A pesar de las limitaciones impuestas sobre las asignaciones federales a cualquier estado por preferencias presidenciales, exigencias dictadas por políticas socioeconómicas nacionales, criterios desarrollados por Ministerios federales e "inercia" presupuestaria, por la cual el presupuesto de un año es influido por los precedentes del año anterior, la participación financiera federal tiene todavía algún margen de flexibilidad. Por pequeño que pueda ser este margen, permite al gobernador y a los grupos locales hacer política y emplear diversas tácticas orientadas a maximizar la participación federal en el desarrollo local.

Los papeles de los principales actores políticos en el proceso de desarrollo estatal están bosquejados en la segunda parte de este artículo.

LA POLÍTICA ESTATAL Y EL PROCESO
DE DESARROLLO
EL GOBERNADOR, EL PARTIDO Y LOS INTERESES DE GRUPOS

El gobernador, la legislatura y el PRI local

La posición central del jefe ejecutivo del estado en la política local se manifiesta en las relaciones que prevalecen entre el gobernador y las estructuras políticas (legislatura, partido político e intereses de grupos) en el estado. Esta posición también hace de él el intermediario con el gobierno federal.

La legislatura estatal (congreso del estado) generalmente es un cuerpo servil, cautivo en las manos de un gobernador. Hay casos raros de antagonismo entre el gobernador del estado y el presidente de México y ejemplos de gobernadores intolerablemente corruptos e ineficientes que pueden provocar una postura de rebelión en sus Congresos estatales.³⁷ De

³⁷ Para casos de conflictos Gobernador-Congreso estatal, ver: Robert Scott, *Mexican Government in Transition*, pp. 274-278.

ahí que, por lo general, la legislatura estatal no es mucho más que un sello de goma para el ejecutivo. No funciona como un foro significativo en representación de ningún interés, y tampoco ejerce mucha influencia en el proceso político. Marvin Alisky explica:

En México no existe paralelo a la batalla alrededor del presupuesto como la que tiene lugar en las diversas capitales estatales de los Estados Unidos. Un gobernador mexicano domina su pequeña legislatura unicamaral, la que varía en tamaño, de siete a quince miembros, todos pertenecientes al dominante PRI, con la clase de ejecutivismo que caracteriza al gobierno mexicano desde la presidencia hasta la oficina del alcalde... Ningún debate legislativo público cuestiona la distribución de los fondos del estado.³⁸

Este control del gobernador se facilita además por la ausencia de representación de los insignificantes partidos oficiales de "oposición" en los cuerpos legislativos.³⁹ El cuerpo ejecutivo permanente del partido del gobierno (PRI) en el estado, es el Comité Directivo Estatal (CDE). Bajo condiciones políticas ordinarias, i.e., cuando el gobernador de un estado es aceptable al presidente de México, el presidente del CDE representa al ejecutivo del estado en asuntos del partido.⁴⁰ Este arreglo, así como el peso del gobernador en la selección de los candidatos del partido para puestos de elección pública y en la designación para puestos de nombramiento, solidifica su posición dominante sobre el partido y las burocracias gubernamentales en el estado.

Los estatutos del PRI incluyen varias cláusulas que tienen que ver específicamente con el papel del partido en la planeación a nivel estatal. Hay un instituto de investigación del partido oficial, a nivel nacional que actúa con capacidad técnica consultora para el órgano central del PRI, el CEN. Este instituto, el IEPES (Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales) está encargado de la tarea de compilación de datos, del análisis de una gran cantidad de problemas socioeconómicos de interés político y de la elaboración de programas para uso de los candidatos del partido que compiten por las oficinas de elección nacional.⁴¹ Típica de los rasgos organizativos del PRI, hay una duplicación institucional del IEPES

³⁸ Marvin Alisky, "Budgets of the State Governments in Mexico". *Public Affairs Bulletin*. Bureau of Government Research, Arizona State University, Tempe, Vol. 5, Núm. 2, 1966. Página tercera de tres páginas sin numerar.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Robert Scott, *Mexican Government in Transition*, *op. cit.*, p. 160.

⁴¹ *Declaración de Principios, Programa de Acción, Estatutos*. Partido Revolucionario Institucional, Comisión Nacional Editorial. México, D. F., 1968, p. 101.

nacional a nivel estatal. El gemelo menor del IEPES a nivel estatal es el CEPES (Centro de Estudios Políticos Económicos y Sociales). Los estatutos del partido requieren el establecimiento de tales centros en todas las entidades federativas y les asignan funciones consultoras técnicas similares. De acuerdo con las ordenanzas formales del partido, estos cuerpos informan a su respectivo CDE aunque al mismo tiempo ponen sus estudios a disposición del organismo nacional, el IEPES. Esto también implica que el trabajo de los centros de estudio de los diferentes estados sea permanente, como se consigna explícitamente en el caso del IEPES.⁴²

Las realidades políticas en el estado producen, sin embargo, patrones diferentes de subordinación y operación de los prescritos oficialmente por el CEPES. Esto puede verse claramente observando las actividades del CEPES en Sinaloa durante 1968. En primer lugar, el CEPES —que es una agencia de archivo durmiente durante los años regulares en que no hay elecciones— fue activado sólo a propósito de la campaña electoral para gobernador que tuvo lugar en Sinaloa durante los últimos meses en 1968. En segundo lugar, la primacía del gobernador (en este caso el candidato del PRI a la gubernatura) sobre la maquinaria estatal del partido fue demostrada por el hecho de que el recién activado CEPES estaba operando en realidad como una unidad de equipo personal para el candidato del partido, Alfredo Valdez Montoña. La burocracia regular del PRI en Sinaloa no ha tenido profesionales capaces de ofrecer ningún apoyo técnico significativo al gobernador en el proceso de planeación. Los pocos hombres con experiencia profesional relevante que manejaron las operaciones del CEPES a fines de 1968 fueron tecnócratas reclutados en el sector privado del estado.⁴³

La tarea de la que estuvo encargado el CEPES durante los meses precedentes a las elecciones para gobernador (día de elecciones: 3 de noviembre de 1968) era vital para la planeación del programa de desarrollo de Valdez. El CEPES estaba operando como recopilador de información o como una unidad de "inteligencia". Las operaciones del CEPES trataron de hacer el proceso de planeación del estado menos improvisado y más profesional, a través de la vigilancia sistemática de las necesidades públicas y teniendo disponible el conjunto de conocimientos requerido

⁴² *Ibid.*, pp. 101-102.

⁴³ Tanto Raul Ibáñez Villegas, que fue designado Tesorero por Valdez Montoña y vigilaba las actividades del CEPES, como Renato Moreschi Oviedo —el jefe tecnócrata del CEPES durante la campaña— eran antes oficiales del CAADES. Moreschi continuó recibiendo su salario regular del CAADES mientras estuvo "prestado" al CEPES. Entrevista con Renato Moreschi Oviedo, Culiacán, Sinaloa, noviembre de 1968.

para producir decisiones gubernamentales informadas y racionales. De acuerdo con esto, el CEPES compilaba estadísticas y datos reales que previamente habían sido diseminados en las filas de diversas agencias federadas que operaban en Sinaloa, en las oficinas del gobierno estatal y en la ciudad de México. Esto se complementaba con nuevos datos reunidos por un equipo especial operado por el CEPES que conducía encuestas en los 17 municipios del estado. El inventario del “término medio social” y la descripción de los perfiles socioeconómicos y de servicio de cada municipio, permitió al gobernador medir y localizar los déficits en servicios básicos, tales como agua potable, electricidad y servicios educacionales. Estas encuestas han sido usadas como indicadores para la dirección del programa de desarrollo de Valdez Montoya.

En ausencia de una legislatura estatal efectiva y vigorosa que hubiera servido de foro para la articulación de intereses, el CEPES proporcionó un canal adicional a través del cual el gobernador pudo enterarse de las necesidades públicas y de los requerimientos de desarrollo. Esto, por supuesto, no excluye otras formas de articulación de intereses y tácticas de presión usadas por varios grupos dentro del estado.

La concentración de autoridad y poder en las manos del gobernador lo convierte en la figura clave detrás de las “grandes” estrategias diseñadas para atacar algunos de los impedimentos del sistema (e.g., el Congreso Industrial y el DERNÓ). Es también el eje en casi cualquier otra forma de hacer política que concierna al desarrollo o a la inversión pública en su estado. Situado en una posición político-administrativa estratégica, está sujeto al flujo de múltiples presiones, demandas, peticiones y señales que están dirigidas a él tanto desde el más alto nivel gubernamental de la capital federal, como desde su mismo estado.

Desde la ciudad de México, puede ser informado acerca de las preferencias del gobierno nacional respecto a los patrones de inversión pública en los estados. Marvin Alisky trae a colación el ejemplo de las señales que centelleaban desde la ciudad de México, dirigidas a los gobernadores de los estados, en forma de “enunciados de rumbo”. En enero de 1966, el Ministro de Educación manifestó los objetivos educacionales del gobierno federal para el resto del período de Díaz Ordaz. El gobierno central esperaba de los estados que intensificaran su participación aumentando las escuelas secundarias. Al igual que las demandas locales, tales señales influyen en las sumas asignadas en el presupuesto estatal —en este caso, el efecto fue poner énfasis en la educación pública en el presupuesto estatal.⁴⁴

⁴⁴ Marvin Alisky, “Budgets of State Governments in Mexico”, *op. cit.*, p. 3.

El gobernador es el principal articulador e intercesor ante el gobierno federal en favor de su estado y de los intereses locales. Para la clientela de los grupos locales, él funciona como el principal agregador de intereses. Como se indicó previamente, las presiones sobre el gobernador, las súplicas y los contactos, son utilizados no solamente para influir en aquellas áreas que implican inversiones y políticas federales unilaterales directas que afectan el desarrollo local, como los grandes proyectos de irrigación, la construcción de una refinería de PEMEX, las tarifas y subsidios, etc.). También se emplean para influir en programas conjuntos en los que el gobierno federal es sólo una parte que coopera con el gobierno estatal y los beneficiarios locales en el establecimiento de proyectos bajo el sistema de cooperación (como en el caso de ciertos programas de construcción de carreteras, de escuelas y de servicios de agua potable).

En general, los círculos gubernamentales sinaloenses perciben que el poder estatal es mínimo en su influencia sobre las decisiones federales en cuanto a inversión. Explican que la ciudad de México se guía por consideraciones de desarrollo económico nacional global. La influencia estatal es posible sólo cuando puede proponer convincentemente que un proyecto dado, en su territorio, tiene méritos competitivos en relación con otras alternativas de ubicación.⁴⁵

Por otra parte, el único punto de presión importante a disposición del gobierno del estado, en sus intentos por obtener más asignaciones federales, es el sistema de cooperación. Un gobierno estatal con unos recursos financieros básicos más sólidos, que puedan cubrir parte de los gastos de los programas de inversión llevados a cabo por cooperación, tiene más oportunidades de recibir la participación federal complementaria para la financiación de programas locales. Tal regla normalmente funciona en detrimento de los estados más pobres. Estos últimos, incapaces de alcanzar su parte de los gastos, pueden hasta perder también la participación federal.⁴⁶

La convicción expresada de que las inversiones federales se deciden de acuerdo a criterios económicos objetivos nacionalmente orientados puede sonar como una exageración. Subestima el peso de otras consideraciones en la toma de decisiones presidencial. Sin embargo, esta visión refleja la fuerte relación que evidentemente prevalece entre la clase de criterio de inversión empleado a niveles presidencial y ministerial, por una parte, y, por la otra, las maniobras de los gobernadores. Algunos de los principales hallazgos de L. S. Mirin dan luz sobre la capacidad diferencial de un gobernador para influir en las decisiones de varios Ministros

⁴⁵ *Primer Congreso Industrial, op. cit.*, pp. 52-53.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 53.

federales. Después de examinar las decisiones de inversión concernientes a los trabajos de irrigación en pequeña escala y proyectos de construcción de caminos, encontró que el presupuesto de irrigación para cualquier estado era menos flexible que el presupuesto para construcción de caminos. El gobernador era menos capaz de aplicar presión efectiva sobre el Ministerio de Recursos Hidráulicos, que sobre el Ministerio de Obras Públicas. Ella atribuye la diferencia a varios factores, entre ellos la mayor dificultad en la aplicación de criterios económicos en el caso de proyectos de caminos locales, mientras que, por otra parte, las operaciones de la SRH se caracterizan por un mayor "formalismo". Hay un control más estrecho y "claridad de criterio para proyectos de irrigación".⁴⁷

Como no hay una sola oficina federal que realmente centralice y coordine el desarrollo del gobierno en los estados, un gobernador puede escoger entre presionar para mayor inversión federal apelando a los ministerios en funciones (SRH, SOP, SEP, SAG, etc.) o al grupo de Directorios de Planeación e Inversión de la Secretaría de la Presidencia. Mantiene un intercambio regular de correspondencia con los ministerios, y trata de reunirse con los secretarios.

Son de especial importancia las visitas que hacen a los estados el Presidente y los ministros federales, pues ofrecen la oportunidad de abogar directamente en favor de los intereses locales ante el gobierno nacional.⁴⁸ El punto alto es el viaje habitual a las regiones durante la campaña del presidente electo.

Una de las funciones del viaje es facilitar la comunicación directa con el Jefe del Ejecutivo. Como en este momento su programa para los próximos seis años (sexenio) está todavía en proceso de definición es el momento más oportuno para el gobernador y la ciudadanía local de intentar y conseguir promesas de campaña y proponerle proyectos de desarrollo. La función doble de las visitas presidenciales y las maniobras locales empleadas para obtener el favor presidencial, son descritas por F. Brandenburg:

El presidente electo utiliza la campaña para permitir a la gente verlo en persona, para medir a los hombres fuertes de las regio-

⁴⁷ Linda S. Mirin, *Public Investment in Aguascalientes: A Study in the Politics of Economic Policy*. Disertación inédita para Doctorado, Harvard University, 1964. pp. 133-135.

⁴⁸ En relación con esto, es de lo más interesante el comentario de Mirin sobre la táctica del gobernador de tratar de maximizar el número de visitas de los Ministros federales al estado, ya que tales ocasiones ofrecen una oportunidad para presentar demandas locales y para conseguir promesas para proyectos "extrapresupuestarios" o aumentos en futuros desembolsos federales. Ver: Mirin, *op. cit.*, pp. 81-82.

nes en su propio terreno... La "campaña" permite también a aquellos elementos estatales y locales que desean retener, acrecentar o adquirir poder, utilizar su gran oportunidad de impresionar al presidente electo por medio de organización de reuniones, de gastar dinero, de oratoria, de despliegue de proyectos de desarrollo económico, y de cualquier otro medio que creen que prosperará.⁴⁹

Grupos de Interés

Puesto que en general el ejecutivo domina todos los niveles del gobierno, hay una tendencia de los grupos de interés a aplicarle presión y a hacer política a nivel de las fuentes del proceso de la toma de decisiones, es decir, el gobernador y los ministros federales. El poder de esos grupos de interés en el estado varía de acuerdo a su carácter socioeconómico.

En sus intentos para influir sobre las decisiones gubernamentales, un grupo puede poseer recursos no disponibles para otro. Tenemos una buena ilustración de este proceso comparando dos grupos importantes de presión que representan intereses agrícolas en Sinaloa: el CAADES, la confederación sinaloense de agricultores privados, y la Liga (Liga de Comunidades Agrarias), que incluye a la mayoría del sector ejidal. Para propósitos comparativos, es conveniente usar las rúbricas de Robert C. Fried especificando los recursos que acrecientan la influencia y el poder político.⁵⁰

Un grupo de interés como el CAADES basa su poder principalmente en los siguientes recursos: información, asesoría, habilidad de liderazgo, organización, poder económico y social. La agricultura comercial es la espina dorsal de la economía de Sinaloa. Comparados con los campesinos, los agricultores privados tienen más altos antecedentes educacionales y culturales. Usan tecnología agrícola moderna. Sus ranchos son mucho más grandes y su productividad e ingresos sobrepasan con mucho el promedio registrado en el sector ejidal. Muchos de los más exitosos agricultores privados constituyen parte importante de la élite económica y social de Sinaloa, el cual es todavía básicamente un estado agrícola. Esta posición socioeconómica da al liderato agrícola privado un acceso fácil, in-

⁴⁹ Frank R. Brandenburg, *The Making of Modern México*. Prentice-Hall. Englewood Cliffs, N.J., 1964, p. 148.

⁵⁰ Fried usa éstas para comparar otras instituciones políticas, pero son igualmente aplicables a los grupos de intereses. Su conjunto de rúbricas uniformes incluye: 1) información, 2) asesoría, 3) poder social, 4) popularidad, 5) legitimidad, 6) habilidad de liderato, 7) organización, 8) violencia, 9) reglas, 10) poder económico, 11) mano de obra, 12) puesto. Robert C. Fried, *Comparative Political Institutions*, The Macmillan Company, New York, 1966, p. 2.

formal e ininterrumpido al gobernador y a la alta oficialidad. También los coloca en una fuerte posición de influencia y les permite estar continuamente bien informados de todo los asuntos importantes. El reclutamiento de oficiales del CAADES para importantes posiciones gubernamentales en el estado facilita además estas estrechas relaciones.⁵¹

El poder económico, la pericia profesional, la motivación elevada y la habilidad de liderato y administrativa permiten al CAADES, cuando es necesario, efectuar su presión política de una manera especializada, técnica, y de lo más efectiva.⁵² Entre sus miembros hay cohesión y organización (virtualmente incluye a todos los agricultores privados de Sinaloa); el CAADES destaca en México. Ciertamente es el grupo de interés más poderoso —aunque no el dominante— en la política de Sinaloa. Sus oficinas generales en Culiacán emplean varios tecnócratas calificados (economistas, agrónomos, etc.) en departamentos especializados que editan boletines regularmente, compilan estadísticas de producción corriente y realizan investigaciones de mercado y otros estudios. Además el CAADES mantiene una oficina en la ciudad de México para manejar sus contactos con las agencias del gobierno federal.

Su considerable poder económico permite a los agricultores privados usar la técnica de ofrecer participación financiera en trabajos públicos ejecutados por el gobierno (caminos vecinales, instalaciones de irrigación, etc.), en un intento de obtener la aprobación de tales proyectos. La más rica de las asociaciones afiliadas al CAADES, la Asociación de Agricultores del río Culiacán, (AARC) ha estado comprometida en iniciativas directas de desarrollo, financiando voluntariamente la construcción de escuelas rurales elementales y unidades habitacionales para los trabajadores agrícolas del valle de Culiacán.⁵³

Al mismo tiempo, la eficiencia económica de los agricultores privados

⁵¹ Por ejemplo Raúl Ibáñez Villegas, quien sirve como tesorero en el gobierno de Valdez Montoya, era anteriormente el administrador en jefe (gerente) del CAADES.

⁵² La habilidad del CAADES para discutir un caso específico en un estilo profesional fortalece su posición al tratarlo. Durante las negociaciones con la SRH en 1963, el CAADES —armado con estudios económicos de costos de producción agrícola— se las arregló para reducir considerablemente la cuota impuesta a los agricultores privados para la restitución de los costos de desarrollo de la presa Adolfo López Mateos. Ver el reporte a los miembros en el *Boletín Mensual* elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y Estadística de la Confederación de Asociaciones Agrícolas del Estado de Sinaloa, Culiacán, Sinaloa, Año I, Núm. 4., agosto de 1963, p. 35.

⁵³ *Boletín Agrícola*. Publicación de la Asociación de Agricultores del Río Culiacán. Año IX, Núm. 4., julio-agosto de 1965, p. 11.

es un factor importante para hacer de Sinaloa una área atractiva para inversiones federales de irrigación en gran escala.

La Liga, por otra parte, está en gran desventaja prácticamente en todos los elementos que constituyen el CAADES. Los ejidatarios están en el último peldaño de la escala socioeconómica. Están atrasados en su educación y también en su tecnología de producción. En general, les falta habilidad organizativa y su motivación económica es baja. El liderato de la Liga es usualmente débil y las masas indiferentes. Como sus miembros, la organización es pobre y económicamente dependiente de los escasos fondos de la tributación estatal de la producción agrícola ejidal.

Como organización campesina, la Liga saca su fuerza del tamaño y carácter de sus miembros, es decir de lo que puede llamarse legitimidad, mano de obra y hasta cierto punto del potencial de violencia campesina. Con legitimidad queremos decir el valor simbólico ligado al grupo por los credos mexicanos declarados y el compromiso ideológico con la "justicia social" y el bienestar que forma parte de la "filosofía revolucionaria" mexicana. Regularmente se rinde tributo de dientes para afuera a estos compromisos en eventos públicos,⁵⁴ pero las políticas de desarrollo de Sinaloa muestran que esta legitimidad tiene también peso operacional. El Oficial Mayor de la Liga cita la cifra de 150 000, aproximadamente, como el número de miembros en 1968, aunque otros oficiales de la Liga establecen un número menos inflado —alrededor de 100 000. Como quiera que sea, esto hace a la Liga el grupo numéricamente más grande en el Estado.⁵⁵

La opción de violencia parece ser un recurso "natural" para un grupo de masa, como el de los campesinos, plagado de problemas económicos. Sin embargo, la violencia campesina es un recurso más fácilmente disponible para los grupos disidentes más pequeños y más militantes, como la UGOCM, activa y fuera del alcance del PRI, que para un grupo oficial del tipo de la Liga.⁵⁶ Esto apunta a otra debilidad evidente de

⁵⁴ Un ejemplo del compromiso expresado por el gobierno para corregir injusticias sociales y mejorar el bienestar de la mayoría de los estratos sociales está contenido en las palabras de apertura de Valdez Montoya, candidato del PRI para la gubernatura de Sinaloa, del sumario escrito para las *Jornadas de Información y Estudio* para la Programación del Desarrollo de Sinaloa. Centro de Estudios Políticos Económicos y Sociales, Partido Revolucionario Institucional, Culiacán, Sinaloa, 1968.

⁵⁵ Entrevista con Ignacio Romero López, Oficial Mayor de la Liga, 2 de noviembre de 1968.

⁵⁶ Robert Scott pone un ejemplo de los acontecimientos de principios de 1958 cuando el UGOCM instigaba a los campesinos a invadir ranchos privados en los

la Liga como grupo de interés, i.e., su falta de autonomía organizativa. La Liga está afiliada a la CNC, la que a su vez es uno de los tres sectores que integran el partido gobernante de México. El obvio carácter político de la Liga, los mecanismos controlados de ascenso que se emplean para asegurar la deferencia de los jefes locales de la Liga al liderato político nacional, la hacen un grupo de intereses cautivo. Sirve más como mecanismo de control para la élite política nacional que como un vocero vigoroso de presiones y demandas autónomas.

En asuntos de interés común, la influencia (CAADES) se une con el número (Liga) para apelar conjuntamente ante las agencias gubernamentales. Usualmente el CAADES prepara el estudio necesario y utiliza sus vastos contactos, en tanto que los oficiales de la Liga agregan sus firmas a la petición.

Otras organizaciones que cuentan con cierta adhesión entre los campesinos de Sinaloa son la UGOCM y la Confederación Campesina Independiente (CCI), más pequeña.

Entre los sectores no agrícolas hay numerosos grupos que ocasionalmente pueden involucrarse en política en favor de inversiones públicas. La mayoría de ellos están formalmente organizados y, con pocas excepciones, tienen afiliación nominal, ya sea al sector obrero o al sector popular del PRI. Para mencionar sólo los más importantes, hay los grupos de la élite económica, como la banca local, el comercio y la industria, organizados en diversas cámaras de comercio e industria. Éstos están estrechamente asociados con la agricultura comercial de Sinaloa, la que proporciona las bases para sus operaciones. En varios puntos, los hasta ahora débiles intereses industriales pueden solicitar la ayuda del CAADES para abogar en su favor ante las agencias del gobierno.⁵⁷

Los sindicatos de trabajadores son de relativamente poca importancia en Sinaloa, reflejando la etapa incipiente de su desarrollo industrial.⁵⁸ La

estados de Baja California, Sonora, Sinaloa y Colima. Por lo menos en un caso, los resultados de estas tácticas agresivas, que fueron empleadas durante el periodo de las elecciones presidenciales, fueron efectivos, y a los invasores que no poseían tierras les fueron asignadas tierras irrigadas en otras partes. Robert Scott, *Mexican Government in transition, op. cit.*, pp. 236-237. El hecho de que el CAADES tenga un departamento legal especial para manejar los frecuentes casos de invasiones de propiedades de sus miembros indica que tal táctica sigue siendo practicada por campesinos descontentos.

⁵⁷ Un caso así, con respecto a permisos de exportación, fue reportado en el *Boletín Mensual* del CAADES, *op. cit.* p. 37.

⁵⁸ En 1963, el 58 por ciento de la población económicamente activa de Sinaloa estaba empleada en actividades agrícolas o de cría de ganado; el 18.5 por ciento en servicios; el 9.3 por ciento en actividades industriales y el 8.5 por ciento en comercio. *Sinaloa en Cifras, op. cit.*, p. 10.

mayoría de los trabajadores locales están empleados en emparadoras y en plantas de procesado para productos agrícolas y pescado, en plantas embotelladoras y en transportes. La mayor parte de los sindicatos están afiliados a la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM), del PRI, a través de su rama estatal, la Federación de Trabajadores de Sinaloa (FTS). Una minoría de los trabajadores son miembros de la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos, la CROC. Las uniones carecen de recursos económicos y de otro tipo, disponibles para los grupos de la élite, y además no pueden alcanzar la fuerza numérica de la Liga. De los grupos locales restantes, los sindicatos de maestros y de empleados de servicio público merecen mencionarse por su participación cívica ocasional.

El impacto de la universidad estatal (Universidad Autónoma de Sinaloa —UAS—) en el proceso de desarrollo local, ha sido insignificante. En general, la UAS es todavía profesionalmente débil. Su Departamento de Economía, del que podía esperarse que participara en los asuntos de desarrollo estatal, ha sido demasiado crítico y no comprometido en sus reacciones de inspiración marxista hacia las políticas de desarrollo del gobierno estatal. A diferencia del Congreso Industrial de 1967, el cual llamó la atención dentro de la UAS, las Jornadas de Desarrollo organizadas por el candidato del PRI durante la campaña electoral para la gubernatura a fines de 1968, no suscitaron ningún interés activo en la comunidad académica local. Una posible explicación para esto es que los estudiantes y maestros estaban absorbidos por las repercusiones locales de la severa crisis nacional (i.e., la revuelta estudiantil “olímpica”) que conmocionó a México durante el mismo periodo.

Los grupos de interés pueden escoger acercarse al gobernador del estado y requerir su intervención con un ministro federal, o solicitar su acción directa a través de las agencias estatales. Alternativamente, las presiones se pueden canalizar hacia la dependencia local y usualmente hacerlas coincidir con la elaboración del proyecto de presupuesto anual, o hacia el ministerio en la capital nacional. Mirin observó que cuando un grupo se acerca a una dependencia a presionar para la ejecución de algún proyecto en el estado, esto usualmente debe contar con el apoyo del gobernador como una importante precondition para que se tome seriamente en consideración.⁵⁹ La decisión de acercarse al gobernador o a la dependencia, puede ser dictada por la efectividad de las relaciones del grupo con el ejecutivo estatal. De un grupo “distanciado”, i.e., el que no cuen-

⁵⁹ Mirin, *op. cit.*, p. 78. El trabajo de Mirin contiene un análisis de la dinámica gobernador-dependencia-grupos de interés. Ver especialmente el capítulo 3 de su disertación.

ta con las simpatías del gobernador, puede esperarse comunicación con las estructuras federales. Los grupos en el estado que tienen alguna afiliación con una organización matriz de nivel nacional (sindicatos locales afiliados a la CTM, ejidatarios afiliados a la CNC, agricultores privados y hombres de negocios que tienen organizaciones nacionales, etc.) disponen de la opción adicional de utilizar la intervención de organizaciones nacionales con base en la ciudad de México ante un ministro federal.⁶⁰

Como en el caso de la táctica similar del gobernador, los grupos de interés pocas veces pierden la oportunidad de presentar sus problemas urgentes y requerir la intervención de alto nivel de algún importante funcionario federal visitante. Asimismo, la técnica de ofrecer participación financiera en los costos de producción de un proyecto específico con objeto de conseguir aumento en asignaciones federales para el desarrollo no es un método que el gobernador del estado practique solo. Es ejercido también por los grupos de interés. Las comunidades rurales proponen su participación financiera para obtener la aprobación de un proyecto deseado. En el caso de estas comunidades, las peticiones usualmente se refieren a servicios de agua potable, construcción de escuelas y otros proyectos tipo de cooperación. Sin embargo, tales ofrecimientos de participación pueden incluir algún proyecto de desarrollo muy grande que no es de los proyectos tipo de cooperación, y por tanto no impone un compromiso federal similar para compartir los costos.

Un ejemplo espectacular de esta última táctica empleada por un grupo local sinaloense tratando de impulsar una decisión federal ocurrió en agosto de 1957. En ese entonces, un grupo de agricultores privados del área de Culiacán organizados bajo el nombre de "Comité Pro Irrigación del Valle de Culiacán" apelaron al presidente Adolfo Ruiz Cortines y requirieron su inmediata intervención para la construcción de una gran presa en el río Humaya.⁶¹ El contenido de la solicitud es interesante por su intento

⁶⁰ Mirin también comenta sobre la efectividad comparativa de las presiones de grupo sobre la dependencia o sobre el ministro federal a través de una organización matriz, comparada con la intervención del gobernador. Con base en las experiencias de la Liga de campesinos en Aguascalientes concluye que sus posibilidades de obtener la aprobación de proyectos aumentan mucho cuando un gobernador simpatizante de los ejidatarios está en el poder, ya que fue su intervención con los ministros federales lo que trajo inversiones al sector agrario y no la política de la CNC en la ciudad de México. A pesar del relativo poder de la dependencia, que administra el programa de inversiones de cada Ministerio en el estado y prepara propuestas para el presupuesto anual, ésta funciona más como un canal de comunicación entre el gobernador y el Ministerio, y las presiones del gobernador sobre el ministro tienen mucho mayor influencia que la que tiene la opinión del jefe de la dependencia. Ver Mirin, *op. cit.*, pp. 78-79 y 89.

⁶¹ Este requerimiento fue publicado en un memorándum de once páginas in-

de convencer a las autoridades federales de la validez económica del proyecto y particularmente por el ofrecimiento de la participación privada local en los costos de construcción. Es difícil averiguar qué influencia tuvo esta solicitud sobre la decisión federal de iniciar el proyecto. Gente de la SRH sostiene privadamente que la solicitud no tuvo verdadero peso, pues el proyecto estaba ya entre los programados para ejecución en el Noroeste. En todo caso queda el hecho de que la presa sobre el río Humaya, más tarde conocida como presa Adolfo López Mateos, fue construida durante el sexenio 1958-1964. Con influencia o sin ella, la solicitud fue inteligentemente oportuna. Sus promotores, ciertamente eran conscientes de la tendencia del gobierno federal en ese periodo a invertir en grandes proyectos de irrigación en el Noroeste, y éste fue presentado hacia el final del periodo de Ruiz Cortines, posiblemente para preparar el terreno para su aceptación por su sucesor. Dada la existencia tradicional de relaciones estrechas entre el gobernador y los intereses agrícolas en Sinaloa, lo más probable es que el anterior haya sido "cómplice" en tan importantes iniciativas privadas que podían beneficiar al estado.

La presentación de peticiones al candidato del PRI para la gubernatura cuando éste realiza su viaje de campaña a través de los varios municipios del estado es una técnica bien establecida, ampliamente usada por los grupos para comunicar demandas. Pedir al gobernador es un proceso que nunca se detiene por completo. Culmina, sin embargo, durante el periodo de campaña. De esta manera, el viaje mismo de la campaña asume gran importancia en el proceso de planeación proporcionando un canal legítimo que se encarga de presentar las esperanzas de comunidades interesadas o de grupos específicos, al ejecutivo estatal.

Las peticiones que se hicieron a Valdez Montoya durante su campaña fueron puestas en manos del CEPES para procesarlas. Un examen de las peticiones de la campaña presentadas a Valdez revela que éstas provenían de comunidades pequeñas y medianas y requerían trabajos típicos de desarrollo estatal. Pedir al gobernador no es una técnica empleada por intereses de élite. Los archivos del CAADES no muestran evidencia alguna de que esta táctica haya sido jamás usada por éste para comunicarse con el gobernador.

Valdez Montoya no quedó satisfecho con que la acostumbrada táctica de peticiones durante la campaña y los estudios elaborados por el CEPES fuera la única base de intereses de conjunto. Proporcionó un canal adicional de interacción entre los grupos de intereses y el gobernador, ce-

titulado: Comité Pro Irrigación del Valle de Culiacán, "Dictamen sobre la construcción de una presa de almacenamiento sobre el río Humaya", agosto de 1957 (mecanografiado).

lebrando una serie de conferencias en vísperas de las elecciones para la gubernatura. Este ciclo de nueve conferencias consecutivas⁶² celebrado en Culiacán durante las últimas dos semanas de octubre de 1968, fue organizado por el CEPES por instrucciones de Valdez, quien presidió todas las sesiones.

Las Jornadas tenían por objeto tanto informar al público y presentar directrices para el futuro gobierno y la acción privada, como permitir la discusión de los principales problemas económicos y sociales. Funcionando como una audiencia ampliada o pública, el propósito enunciado de las conferencias era hacerse eco de las esperanzas y críticas para tomarlas en cuenta en la planeación de los programas del futuro gobierno.⁶³

Participando o por lo menos asistiendo a las Jornadas, las que evolucionaron hasta ser un importante acontecimiento cívico, estaban representantes de casi todos los grupos de interés relevantes del estado. Su asistencia fue importante para demostrar el amplio apoyo reunido detrás del candidato del PRI. Sin embargo, se hizo manifiesto que para algunos de los más poderosos intereses estatales, un foro público como el de las Jornadas no parecía ser la arena preferida para ventilar problemas y acercarse al gobernador. Nuevamente, esto probó ser verdad para los grupos económicos de la élite como los intereses agrícolas privados y los círculos locales de negocios (banca y comercio).

Utilizando las Jornadas como plataforma, estaban principalmente voceros de los más bajos estratos socioeconómicos, así como profesionistas con fuerte conciencia cívica. Éstos destacaron más activamente durante la “violenta” jornada que tuvo que ver con problemas urbanos y asuntos de desarrollo de comunidades rurales. De los más preocupados con problemas urbanos (y educación pública), estaban aquellos profesionales que incluía la “intelligentsia” local, o los que tenían estrechos intereses profesionales en el asunto. Este “público” incluía principalmente ingenieros, arquitectos, médicos y maestros. Algunos de ellos presentaron a Valdez propuestas técnicamente formuladas, que tenían que ver con tributación y problemas financieros relacionados con el desarrollo urbano. Un grupo de arquitectos de Mazatlán ofreció asistencia técnica para el mejoramiento urbanístico de esa ciudad portuaria.

Otros grupos urbanos cuyos representantes tomaron parte activa en la

⁶² *Jornadas de información y estudio para programar el desarrollo económico y social de Sinaloa.*

⁶³ Ver enunciado en la página introductoria de *Jornadas de información y estudio para la programación del desarrollo de Sinaloa.* Centro de Estudios Políticos Económicos y sociales, Partido Revolucionario Institucional, Culiacán, Sinaloa, 1968.

discusión pública eran residentes de los barrios urbanos más pobres, las colonias populares. Estos elementos, principalmente de Culiacán, estaban organizados en grupos de jefes de familias.

Hablando en representación de las comunidades rurales, estaban los maestros de las escuelas públicas rurales quienes significativamente opacaron a los representantes de la Liga oficial, presentes como voceros de los intereses campesinos.

Un comentario final

La existencia del estado como una agencia de desarrollo es un resultado directo de la evolución política de México que recibió reconocimiento oficial en la Constitución de 1917, cuando México optó por una forma federal de gobierno. La "ideología revolucionaria" mexicana contiene un compromiso hacia la forma federal de gobierno. Los gobernadores de los estados son electos popularmente y asumen el papel de solicitantes-intercesores en representación de los intereses locales ante el gobierno federal. Están casi inevitablemente forzados a esta posición por el gobierno nacional y el medio económico, que deja a los estados individuales un margen muy pequeño para una acción independiente. La aceptación de tal posición por parte del gobernador es esperada por la ciudadanía local y la clientela de grupos y es reconocida como legítima por el Ejecutivo federal.

Los acontecimientos que tuvieron lugar en Sinaloa en los años sesenta, pueden señalar el advenimiento de nuevos planteamientos y problemas concernientes al federalismo mexicano. Los gobiernos estatales continúan por lo tanto manejando una relativamente pequeña proporción del conjunto de los desembolsos del gobierno y "sus" programas de inversión son más que nada proyectos de desarrollo del tipo de cooperación, en los cuales el gobierno federal es una vez más, el socio mayoritario, puesto que es el gobierno federal el que proporciona parte del financiamiento y el que supervisa su ejecución efectiva. No obstante, la expansión de la población del estado, la actividad económica y el volumen de los ingresos estatales han contribuido al ensanchamiento de sus recursos base y ha dado al estado un creciente factor significativo en el proceso del desarrollo local. Casi al mismo tiempo, el estado ha experimentado otro cambio, reflejado en una creciente percepción y en una definición más clara de las limitaciones que le han sido impuestas por el sistema político económico centralista de México. Esta conciencia se ha manifestado ya en una presentación más sofisticada e intensificada de demandas para revisiones serias de la actual relación federal-estatal y ha provocado descontento local en el asunto de la descentralización industrial. El movimiento iniciado como resultado del primer análisis crítico comprensivo

emprendido por Paul Lamartine-Yates en 1961 se ha filtrado, desde entonces, hasta el nivel estatal. El estudio de Lamartine-Yates se ha vuelto el pilar central en la argumentación estatal la cual, muy significativamente, ha empleado en primer lugar razones fundamentalmente económicas, más que apelaciones políticas, para justificar su demanda por una mayor autonomía y discreción estatales.

Hemos visto cómo el Estado ha estado tratando de recurrir a nuevos métodos de acción y medios de presión para mejorar su posición frente al gobierno central. A diferencia de las tácticas suplicantes "convencionales" orientadas a conseguir aumentos en las asignaciones presupuestarias a corto plazo para beneficio de los estrechos intereses de un estado, estas estrategias han constituido un intento más fundamental para inducir a cambios estructurales y fortalecer la posición colectiva de todos, o por lo menos de un grupo regional de estados mexicanos, dentro del sistema federal. De las dos estrategias ejercidas por Sinaloa en los años sesenta, una —el bloque político del DERNNO— aparentemente fue demasiado lejos en sus implicaciones políticas para ser aceptada por la élite política nacional y fue cancelada como un completo fracaso. La otra —el Congreso Industrial del Estado— fue manejada más cuidadosamente y por ende fue políticamente legítima. Que fue también mucho más efectiva se está haciendo evidente a juzgar por la nueva legislación y medidas tomadas desde que el presidente Echeverría tomó posesión.

Traducción: MA. DOLORES DE LA PEÑA