

Relaciones intergubernamentales en México: la construcción de carreteras

Intergovernmental relations in Mexico: road construction

Joel Mendoza Ruiz*

Resumen

Este artículo subraya la construcción de carreteras mexicanas como estrategia destacada en el campo de las relaciones intergubernamentales, por su consenso político constante y proyección administrativa. Esa estrategia ha desarrollado tres modelos de autoridad en cuatro periodos distintos. Entre 1912 y 1925, el modelo de autoridades eventualmente coordinadas se basó en apoyos federales para ayuntamientos organizados regionalmente. En la prórroga de ese primer modelo hasta 1933, las interacciones se diversificaron en proyectos convergentes. Entre 1933 y la década de los ochenta, el gobierno federal estandarizó ciclos de interacciones exclusivas con los gobiernos estatales, conformando así el modelo de autoridades inclusivas y excluyentes. A partir de 2005, la emancipación política de los gobiernos estatales implantó el modelo de autoridades trasplantes y excluyentes. Elabora una propuesta prospectiva al respecto.

Palabras clave: Relaciones intergubernamentales, carreteras mexicanas, cuatro modelos de autoridad, propuesta prospectiva.

Abstract

This book chapter emphasizes the construction of Mexican roads as a leading strategy in the field of intergovernmental relations, because their constant political consensus and administrative projection. That strategy has developed three authority models in four different time periods. Between 1912 and 1925 the model of casually coordinated authorities relied on federal support for municipalities organized regionally. In the extension of the first model until 1933 the interactions diversified into convergent projects. Between 1933 and the eighties the federal government standardized cycles of exclusive interactions with state governments, thus forming the model of inclusive and selective authority. Since 2005 the politic emancipation of the state governments implanted the model of overlapping and selective authorities.

* Doctor en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Administración Pública, UNAM. Maestro en Planificación, IPN. Ingeniero Arquitecto, IPN. Fue servidor público municipal durante 20 años en los municipios de Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli y Atizapán de Zaragoza. Actualmente es coordinador de la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos en la UAEM, *campus* Texcoco. jmendoza66@ymail.com.

Prospectively, the advance of intergovernmental relations in construction of Mexican roads must be adapted to other administrative sectors, considering: *a)* To ensure that the participant units be the three government levels and the social representation; *b)* To establish trading strategies of state governments in relation to asymmetric subsidiary national programs; *c)* To rationalize the input of information for the benefit of the financial management and of the implementation cycles of the actions; *d)* To extend the coordination to all the political and technical-administrative phases of the financial programs; *e)* To balance the funding sources and the temporal and spatial distribution of investment.

Key words: Intergovernmental relations, mexican roads, four models of authority, prospectiv proposal

Introducción

Las relaciones intergubernamentales (RIG), pese a que fueron desarrolladas por la comunidad científica americana de los años sesenta y setenta, en México son todavía un campo disciplinar en construcción. La producción de autores mexicanos sobre la materia ha sido vasta pero inconexa: abordajes intuitivos más que acumulativos, adaptaciones parciales del enfoque clásico y visiones alternativas. En los programas académicos y en las investigaciones subvencionadas con recursos públicos, las RIG no son una línea consistente de conocimiento. Vamos, *¡en el contexto nacional mexicano cuesta mucho trabajo encontrar pares con quien debatir y coproducir objetivamente sobre el tema!* En tales circunstancias, el primer reto asumido por el autor del presente texto, en la expectativa de que sean muchos más, es potenciar el estudio aplicado de las RIG partiendo de una adaptación integral del enfoque clásico. En tal misión, las premisas retomadas del aludido enfoque son:

1. Evitar *muestras sesgadas*, esto es, prevenir que en los debates y estudios se aborden casos de conflicto más que de consenso, proyectando así la congruencia política de las RIG antes que su inviabilidad.
2. Sortear la *miopía temporal*, de tal modo que sea privilegiada la reconstrucción histórica para comprender la trascendencia de los procesos políticos en el largo plazo (Wright, 1997: 366-367).

Sobre esa base, este apartado del artículo constituye un segundo esfuerzo. En se abordó el tema los dos congresos nacionales de instrucción pública celebrados entre 1889 y 1891. Ahí se afirmó: los congresos referidos fueron los actos fundacionales de las RIG mexicanas, en comparativa con sucesos anteriores y en función del sustento epistemológico respectivo. Los congresos de instrucción pública fueron convocados por el Ejecutivo federal para debatir y aprobar dictámenes a cargo de comisiones integradas por representantes de los gobiernos estatales. El propósito fue uniformar y modernizar la educación a nivel nacional, factor

básico para el desarrollo capitalista. En el desahogo de los congresos, además del grupo que apoyó la visión unificadora del gobierno nacional, los críticos actuaron en dos sentidos. El primero fue pugnar por conclusiones que, a manera de bases generales, no afectaran la soberanía de los Estados o las potestades familiares. El segundo fue controvertir detalles propios de los planes de estudio. Las principales consecuencias de los congresos de instrucción pública, entre otras de menor recurrencia, fueron la creación o mejoramiento de las escuelas normales estatales, así como la instalación de inspecciones escolares por zonas. Pese a los logros de los congresos citados, sus interacciones no contaron con la suficiente frecuencia para resolver en su totalidad la inmensa agenda trazada. El conflicto armado fue paréntesis, la etapa posrevolucionaria sentó otro orden.

En tal sentido, este segundo esfuerzo académico buscó un área administrativa en donde el consenso político, aun con diferentes intensidades y resultados, haya perfilado mayor trascendencia estratégica en el largo plazo, encontrando así las mejores características en la construcción de carreteras. Los antecedentes del siglo XIX no fueron significativos en el sector. Al comienzo de la etapa independiente, el inventario lo integraban tres caminos reales heredados de la época colonial española: México-Veracruz, México-Acapulco y México-Durango-Santa Fe, este último conocido como *Camino Real de Tierra Adentro*. La colaboración intergubernamental tampoco fue importante en esos inicios. En 1821, el gobierno nacional se limitó a solicitar a la diputación provincial de Puebla que concluyera el tramo intermedio del camino México-Veracruz, y a las autoridades de México y Veracruz que conservaran los tramos existentes en sus jurisdicciones. En 1930, el avance en la construcción de caminos era casi nulo, el camino México-Veracruz seguía en mal estado y un puente a cargo del ayuntamiento de Zahuapán, Tlaxcala, fue suspendido por el desbordamiento del río. En 1831, el Congreso de la Unión aprobó al gobierno del estado de Oaxaca la construcción de una carretera costera y su prolongación hacia el estado de Veracruz (Guerrero, 1989: 76 y 79). Hacia finales del siglo XIX, el énfasis sectorial fue la construcción de vías férreas concesionadas y subsidiadas (Congreso Mundial de Carreteras, 1964: 10).

Las concesiones ferroviarias subsidiarias fueron experimentos intergubernamentales a partir de 1877. En ese año urgía una acción coordinada para ampliar la red a partir del tramo México-Veracruz y en beneficio del desarrollo de otras regiones. Como primera experiencia, el gobernador de Guanajuato solicitó al Congreso de la Unión una concesión para construir un ferrocarril entre Celaya y León. En respuesta, el 21 de diciembre de 1877, se concedieron cuatro años de plazo y un subsidio federal de ocho mil pesos por kilómetro de vía construido. Un mes

después, el gobierno del estado de Guanajuato cedió sus derechos a una empresa privada constituida por residentes de la entidad, a la que apoyó con un subsidio adicional de dos mil quinientos pesos por kilómetro construido y el compromiso de adquirir quinientos pesos en bonos hipotecarios del ferrocarril por igual longitud de vía tendida. Al pretender reproducir ese modelo de gestión, entre 1878 y 1880 el Congreso de la Unión autorizó veintiocho concesiones estatales más. Sin embargo, sólo ocho concesiones dieron por resultado vías tendidas, las cuales en total alcanzaron la exigua meta de doscientos veintiséis kilómetros y medio. De las veinte concesiones restantes, ocho caducaron y las doce que estaban vigentes, al igual que los tramos que lograron avance de construcción ferroviaria, iniciaron su traspaso a empresas privadas (D'Estrabau, 1988: 56-57).

Una vez resuelta la construcción de vías férreas, el régimen porfirista inició, hacia 1878, la primera estrategia de construcción carretera en el México independiente. Las acciones fueron unilaterales debido a las limitaciones financieras de los gobiernos estatales. Ese año se valoró la ampliación de los caminos existentes hacia las costas, a la par de la construcción del camino Tampico-San Luis Potosí. En 1879 se innovó, instalando puentes de fierro en un camino de Ixtlahuaca, Estado de México, y otro en Tasquillo, Hidalgo. En 1880 se inició la construcción de caminos en regiones alejadas del centro: Mérida-Progreso, Campeche-Mérida, Matehuala-Linares y Guadalajara-San Blas. Entre 1891 y 1906 se ejecutó la compleja obra carretera entre Tula y Ciudad Victoria, ambas poblaciones del estado de Tamaulipas. A partir del último año señalado, la obra se prolongó hasta Soto La Marina. Hasta 1893, el gobierno porfirista había ejecutado obras carreteras por la modalidad de administración; en ese año la primera obra por contrato fue el camino Querétaro-Jalpan. En 1902 se empezó a construir el camino de Chapa de Corzo a la frontera con Guatemala. En total, el general Porfirio Díaz refirió 23 obras carreteras en los informes de sus periodos de gobierno (SCT y SP, 1976: 17-123). Si bien su avance fue importante para la época, no alcanzó a articular un sistema nacional de caminos.

En 1912, el presidente de la República, don Francisco I. Madero, citó por primera vez en un informe de gobierno los elementos que posteriormente detonaron la construcción coordinada de carreteras. El primero, *Se han emprendido trabajos en el camino de automóviles de México a Puebla*. El segundo, *Los ayuntamientos del Distrito Sur de Baja California fueron auxiliados con la suma de seis mil pesos para la construcción de caminos* (SCT y SP, 1976: 132). El automóvil y las transferencias financieras han constituido hasta nuestros días, respectivamente, la demanda y la política financiera primaria en la construcción intergubernamental de las carreteras mexicanas.

El régimen maderista y los subsecuentes, dentro de lo permisible durante el conflicto armado, prolongaron las pautas porfiristas de construcción de caminos. En 1917, el encargado del Ejecutivo federal, don Venustiano Carranza, abonó al trabajo coordinado mediante el nombramiento de agentes propagandistas que fomentaban la participación de ayuntamientos y grupos sociales en el mejoramiento de caminos. Consecuentemente, ese mismo año se informó: *La calzada de Zumpango a Cuautitlán se está reparando por la iniciativa de un particular con la ayuda de los vecinos; pero la Secretaría dirige y vigila los trabajos* (SCT y SP, 1976: 140 y 147). Al permear la cultura de la participación ciudadana, el ayuntamiento de Cuautitlán, Estado de México, por Acuerdo de Cabildo de fecha 14 de noviembre de 1919, solicitó a los propietarios de automóviles locales que ayudaran a componer el camino a Tultitlán en el tramo del cruce de San José (Mendoza, 2012: 94).

Con esos antecedentes, el objetivo particular del presente artículo es modelar y caracterizar las relaciones intergubernamentales en función de los esquemas financieros de subvención, subsidio y reasignación en la construcción de caminos. El texto está organizado en cuatro apartados:

1. *Apoyos ocasionales a ayuntamientos organizados regionalmente.*
2. *Diversidad de interacciones en proyectos convergentes.*
3. *Estandarización operativa y temporal en interacciones Federación-estados.*
4. *Emancipación política de los gobiernos estatales con inconsistencias técnico-administrativas.*

Cada apartado se estructuró en función de las características de las RIG:

- a) Unidades gubernamentales formalmente participantes, el elemento legal.
- b) Acciones y actitudes de funcionarios, el elemento humano.
- c) Frecuencia de interacciones regulares.
- d) Funcionarios públicos involucrados.
- e) Cuestiones de políticas, centradas principalmente en finanzas públicas (Wright, 1997: 71-72).

1. Apoyos ocasionales a ayuntamientos organizados regionalmente

Al inicio de los años veinte, el trabajo comunitario fomentado desde la década anterior había permitido que algunos ayuntamientos iniciaran la construcción de caminos. Desde luego, sus procedimientos constructivos eran arcaicos y carecían

de programación administrativa formal. Un ejemplo fue la construcción de la carretera Zaragoza-Tecolutla entre los estados de Puebla y Veracruz, construida por la organización comunitaria pese al auge petrolero de la región. En ese sentido, era habitual la publicación de exhortaciones para participar directamente en la obra. El 6 de noviembre de 1921, el texto de un folleto utilizó como metáfora el impacto histórico del descubrimiento de América, para concluir: *La carretera Zaragoza-Tecolutla será hecha por el pueblo y para su beneficio propio. No hay compañías que la regateen ni persona alguna que la negocie. La idea fue de pocos, la obra será de muchos.* Días después, el 15 de noviembre de 1921, otra publicación respondió críticas de opositores y remató: *Así pues, no hay que desmayar, las grandes obras necesitan grandes esfuerzos; unamos los nuestros en uno solo y veremos con agrado, coronada con el éxito la empresa comenzada* (AGN, 816-Z-20).

Las RIG iniciaron a finales de 1921 mediante la solicitud de insumos específicos al presidente de la República, el general Álvaro Obregón. El alcalde de Cuetzalán, Puebla, solicitó una quebradora de piedra y una aplanadora, mismos que ante la indisponibilidad de ese tipo de equipo fueron permutados por dos camiones adquiridos por la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas expresamente para los fines solicitados. El Archivo General de la Nación cuenta también con evidencia de apoyo técnico por parte del gobierno nacional. En diciembre de 1921, el encargado del trazo de la carretera Zaragoza-Tecolutla, Sr. José M. Flores, remitió al Ejecutivo federal imágenes fotográficas del trabajo vecinal. El primer magistrado respondió reconociendo el esfuerzo de los vecinos (AGN, 816-Z-20). Al siguiente año, el Ejecutivo federal informó trabajos de reconocimiento en el camino de Tlatauqui a Zacapoaxtla, Puebla, ubicados en la misma región de Zaragoza (SCT y SP, 1976: 179). Lo anterior prueba que en ese periodo las iniciativas locales eran reforzadas con proyectos nacionales.

Las RIG tomaron como medio el intercambio epistolar y, según la extensión de los mensajes, incluso el telegrama. La frecuencia dependió primero de los avances de la obra carretera, posteriormente las comunicaciones se intensificaron considerablemente en función de los requisitos que impuso el gobierno nacional para continuar suministrando su ayuda. Los actores locales, en virtud de lo reducido de las estructuras municipales, eran los integrantes de los ayuntamientos que gradualmente se fueron involucrando en la obra, así como los ciudadanos comisionados en los niveles político-regional y administrativo-intermunicipal. Mientras que los funcionarios federales participantes fueron el presidente de la República, su Secretario Particular y el Secretario de Comunicaciones y Obras Públicas. En el caso de la construcción de la carretera Zaragoza-Tecolutla, no tomaron parte funcionarios estatales. Ellos iniciaron sus gestiones en forma posterior a la

realización de esta primera obra. El protagonismo de los actores regionales y locales fue total, en contraste con las intervenciones indirectas del gobierno nacional. El presidente de la República, en respuesta a la invitación para inaugurar la carretera Zaragoza-Tecolutla en enero de 1923, manifestó: *Ojalá que para la fecha que esto sea, mis ocupaciones me permitan asistir para darme el gusto de visitar esa importante región, que es una de las pocas del país que no conozco* (AGN, 816-z-20).

A finales de 1922 inició la transferencia de financiamiento federal para la obra carretera que nos ocupa, después de un intenso periodo de negociación que ocupó la mayor parte de ese año. El presidente municipal de Cuetzalán, Puebla, Sr. Carlos Munguía R., mediante oficio del 18 de marzo de 1922, solicitó al Ejecutivo federal mil doscientos pesos semanales para unir los tramos ya construidos de la carretera Zaragoza-Tecolutla en la parte que correspondía a su municipio. Como respuesta, el 5 de abril de 1922 se informó que la solicitud estaba siendo estudiada por el Secretario del ramo. La comunicación subsecuente denotó la perseverancia de la autoridad local en su labor persuasiva. Mediante telegrama del 11 de agosto de 1923, con firma de E. Cruz, presidente municipal de Cuetzalán, Puebla, se consultó al Ejecutivo federal si se podía obligar a los vecinos del municipio a trabajar en la carretera nacional por faenas. Dos días después, el presidente de la República respondió que la constitución prohibía el trabajo sin retribución; recomendó exhortar la cooperación espontánea (AGN, 816-z-20).

El 23 de octubre de 1922, una comisión de actores políticos regionales, encabezados por Maximino Ávila Camacho, recibió como requerimiento del presidente de la República la integración de una comisión de delegados de los ayuntamientos de la región para que administraran una transferencia federal de cuarenta mil pesos en partidas mensuales de cinco mil pesos. La reacción fue una gran cantidad de correspondencia para designar y acreditar moralmente a los delegados. Las localidades del estado de Puebla representadas en la comisión fueron Cuetzalán, Jonotla, Zoquiapan, Ecatlán, Tuzamapa, Tetela, Jopala, Ocelonacaxtla y Zacatlán. A su vez, sus similares del estado de Veracruz fueron los delegados de Papantla, Chumatlán y Tecolutla. La medida del Ejecutivo federal puede interpretarse como una prevención a la atomización de las primeras transferencias federales. El gobierno nacional, ante la escasez de recursos financieros, se tomó su tiempo para proponer un esquema que garantizara los resultados de una sola transferencia. Al final se logró el objetivo, un telegrama fechado el 13 de abril de 1923 reveló: *Día 11, cruzó el primer auto la Cumbre de Apulco, llevando a bordo al Señor General Almazán* (AGN, 816-z-20). La meta alcanzada, aun en camino de terracería, se estima en ciento veintiocho kilómetros.

En agosto de 1923, otra comisión de actores políticos inició las gestiones para construir una nueva ruta carretera en la misma región, la carretera Tezuitlán–Jalacingo–Altotonga–Perote, denominada *carretera nacional de oriente* en uso de un lenguaje persuasivo nacionalista. En esta etapa, el gobernador del estado de Veracruz, general Sixto Adalberto Tejeda Olivares, intervino para que el Ejecutivo federal le concediera audiencia al vicepresidente de la Comisión, iniciando así la participación rezagada de funcionarios estatales (AGN, 816-z-20). El 27 de septiembre de 1923 se autorizó un subsidio federal de cinco mil pesos a la junta de la *carretera nacional de oriente* (AGN, 816-c).

El 1º de septiembre de 1925, el informe del presidente de la República, general Plutarco Elías Calles, señaló la cooperación del gobierno nacional para la construcción de dos tramos carreteros en la región que nos ocupa: *Altotonga a Jalacingo y Perote*, así como *los caminos de la sierra norte del Estado de Puebla* (SCT y SP, 1976: 197). En el mismo informe presidencial de 1925 se acusaron también apoyos de dirección técnica y elementos de trabajo en cinco obras carreteras a cargo de gobiernos estatales y municipales: *los caminos que partiendo de Oaxaca van a Salina Cruz, Sierra Juárez y a las Mixtecas. El de Montemorelos a General Terán, el de Misantla a Nautla, el de Durango a Mazatlán, el de Chilapa a Zumpango de Guerrero* (SCT y SP, 1976: 197). El monto ejercido en subsidios y subvenciones federales para la construcción de caminos en el año de 1925 fue de once mil novecientos noventa y tres pesos (SOPB, 1964: 6-7). Calles y los gobiernos del *maximato*, al igual que lo hizo Madero en 1912, relacionaron en cada uno de sus informes los proyectos locales que apoyaron, aunque las transferencias federales quedaron restringidas a partir de 1926. La gran mayoría de ayuda federal registrada en el periodo subsecuente fue en especie.

2. Diversidad de interacciones en proyectos convergentes

La historia oficial de las carreteras mexicanas siempre ha iniciado en el año 1925, dejando de lado los resultados de etapas anteriores, tanto coordinados como exclusivos del orden nacional de gobierno. A partir de ese año se fundó la Comisión Nacional de Caminos (CNC) y se empezaron a emitir bonos de carreteras pagaderos a través de un impuesto federal a la gasolina. Adicionalmente, se definió un proyecto nacional de vías terrestres para unir el centro con las costas y fronteras. Así inició la coexistencia de dos proyectos desequilibrados, el nacional y los regionales, con grandes contrastes en financiamiento y diseño.

Las cualidades de la nueva política nacional impactaron significativamente en las RIG. El orden nacional de gobierno logró interacciones simultáneas con los otros órdenes de gobierno y con una gran cantidad de organizaciones sociales. Una muestra de cincuenta y cuatro promociones localizadas en el Archivo General de la Nación da cuenta de la diversificación de las RIG en el periodo; el mayor grupo de comunicaciones, 37.03%, provenía de ediles o comisiones municipales. Con 33.33% le seguía en orden de importancia la correspondencia de gobernadores, legisladores y otras representantes estatales. El menor grupo de promociones era el remitido por organizaciones comerciales, sociales y agrarias, con 29.63%.

En virtud de lo anterior, la competencia por el financiamiento y/o las decisiones federales diversificó los argumentos persuasivos. En una muestra de cuarenta y nueve promociones explícitas del periodo, el argumento de mayor repetición, con 34.69%, fue el de exponer avances físicos o financieros en riesgo de desaprovecharse; 22.45% aludió ventajas geográficas o menores inversiones; 20.41% fueron gestiones convergentes de varias autoridades, o bien, de actores políticos influyentes; 14.28% refería argumentos a favor del desarrollo económico regional, mientras que sólo 8.16% se basó en interesar al Ejecutivo federal en nuevas rutas carreteras nacionales. Paradójicamente, el argumento de menor porcentaje resultó ser el de mayor éxito y fue también la base para que algunos gobernadores impusieran sus propuestas en sustitución de las iniciativas municipales, tal como veremos más adelante. Por su parte, los Ejecutivos federales del periodo se mostraron cautos y poco expresivos, recibieron mucha correspondencia y contestaron poca.

Las RIG continuaron basándose en la correspondencia escrita y el telegrama. Las audiencias directas e incluso visitas del Ejecutivo federal, aunque se dieron, fueron realmente excepcionales. La diferencia con respecto al periodo anterior fue que si bien las solicitudes de apoyo aumentaron considerablemente, la escasez de transferencias financieras redujo las interacciones por obra carretera. Las solicitudes de apoyos técnicos y de equipo no ocasionaron contactos prolongados. En la mayoría de los órdenes de gobierno, así como en las organizaciones sociales, se incrementaron los actores involucrados. A nivel federal tomaron parte el presidente de la República, diputados, senadores, el presidente de la Comisión Nacional de Caminos, el titular de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, así como los jefes operativos de zona. En cuanto al orden estatal de gobierno, participaron gobernadores, diputados y titulares de comisiones estatales de caminos. Por su parte, el orden municipal de gobierno siguió con la misma cantidad de actores: integrantes de los ayuntamientos y ciudadanos comisionados. Asimismo, los grupos sociales que se involucraron fueron cámaras de comercio, clubes sociales, ligas agrarias y vecinos coyunturalmente asociados.

En el año 1925, los proyectos carreteros nacionales eran cuatro: México-Puebla, México-Nuevo Laredo, México-Acapulco y Arriaga-Comitán. Los proyectos del sentido oriente-poniente se basaban en adecuar para la circulación automotora las rutas coloniales, mientras que los proyectos del sentido norte-sur pretendían aprovechar los tramos iniciados durante la etapa porfirista: Tula-Ciudad Victoria y Chapa de Corzo a la frontera con Guatemala. Para 1926, la inversión financiera y las fuerzas laborales nacionales se concentraron en los tramos México-Puebla y México-Nuevo Laredo. No obstante, fue imposible atender exclusivamente esos dos frentes; en 1928 se habían concluido las carreteras México-Acapulco y Venta de Carpio-Pirámides (SCT y SP, 1976: 208). En 1930 se sumaron dos proyectos carreteros transversales a la geografía nacional: México-Guadalajara y un ramal a Chapala, así como Matamoros-Mazatlán (SCT y SP, 1976: 219). El primero había iniciado su construcción durante el gobierno del general Obregón en el tramo Toluca-Morelia (SCT y SP, 1976: 179); el segundo era un proyecto nuevo. En 1932 se intensificaron los trabajos del proyecto México-Nuevo Laredo hasta su inauguración en 1936 (SCT y SP, 1976: 225), en detrimento de otros proyectos.

Los proyectos nacionales generaron gestiones internas e intergubernamentales para que los trazos carreteros beneficiaran poblaciones con su paso. El proyecto México-Nuevo Laredo originó expresiones en Cuautitlán, Estado de México (29 de agosto de 1925, AGN, 104-C-78); Tampico (sin fecha visible, AGN, 104-C-78); Villa Mainero (26 de marzo de 1928, AGN, 104-C-78); Tula (19 de mayo de 1929, AGN, 2/533/104), y Xicoténcatl (sin fecha visible, AGN, 2/533/104) en el estado de Tamaulipas; Paso de Cabras, Nuevo León (17 de febrero de 1928, AGN, 104-C-78); Sierra del estado de Querétaro (11 de febrero de 1928, AGN, 2/533/104); así como Zimapán, estado de Hidalgo (21 de julio de 1931, AGN, 13/5009). El caso de Tampico y Tula causó incluso una pugna regional. El gobernador interino de Veracruz argumentó que Tampico producía la mayor cantidad de gasolina del país, además de que la ruta a la frontera requeriría menor inversión, ya que el tramo Tampico-Matamoros ya estaba habilitado en esa época (AGN, 104-C-78). A su vez, la localidad de Tula se defendió mediante múltiples cartas al presidente de la República: del diputado del quinto distrito; de presidentes municipales; del gobernador de Tamaulipas, Sr. Francisco Castellanos Jr., y de organizaciones regionales. El 26 de mayo de 1929, una comisión de vecinos de Tula pidió audiencia al Primer Magistrado (AGN, 2/533/104).

En casos similares, el proyecto México-Acapulco motivó solicitudes de inclusión del senador Miguel F. Ortega sobre las Grutas de Juxtlahuaca (13 de diciembre de 1926, AGN, 104-C-78), así como de vecinos de Buenavista de Cuéllar,

Los Amates y Santa Fe (sin fecha visible, AGN, 2/533/104). El presidente municipal de Ozumba, en el Estado de México, solicitó el beneficio de la carretera México-Cuautla (22 de enero de 1931, AGN, 13/568). Por su parte, vecinos de Ixtlahuaca, Estado de México, y de Quiroga, Michoacán (8 de abril y 24 de mayo de 1930, respectivamente, AGN, 13/2842), solicitaron que sus pueblos fueran paso de la carretera México-Guadalajara.

Más allá de las promociones anteriores, el proyecto México-Nuevo Laredo logró la colaboración de ayuntamientos dentro de sus jurisdicciones, como fueron los casos de Ixmiquilpan y Zimapán en el estado de Hidalgo. Con fecha 22 de mayo de 1928, el presidente municipal de Ixmiquilpan comprometió el sostenimiento de los jornales de 75 hombres, a la vez que solicitó al gobierno federal maquinaria, explosivos, gasolina y una subvención. No obstante, el 26 de agosto de 1928 el mismo alcalde advirtió al presidente de la República, por la vía del telegrama, que no podía seguir sosteniendo el pago de los operarios y que la obra podría detenerse en *Mezquite Combado*. En cambio, el 11 de septiembre de 1928, el presidente municipal de Zimapán manifestó, por el mismo conducto, su disposición de seguir cooperando (AGN, 104-C-78).

Los proyectos carreteros a iniciativa de los gobiernos estatales y municipales, como ya fue referido, carecieron en lo general de transferencias financieras del gobierno nacional. Los presupuestos federales de egresos no registraron ejercicio alguno de subsidios y subvenciones federales entre 1926 y 1933 (SOPB, 1964). Según el acervo documental del Archivo General de la Nación, existieron dos excepciones: el 15 de marzo de 1926 se autorizó un subsidio de veinte mil pesos para la autoridad local de Chilapa, Guerrero, cuyo camino hacia Zumpango del Río, de sesenta y seis kilómetros, estaba en proceso desde el periodo anterior (AGN, 104-C-78). Por otra parte, al ayuntamiento de Atlixco, Puebla, se le concedió un donativo de quinientos pesos el 25 de mayo de 1927, correspondiente a la raya de una semana para el tramo Puebla-Atlixco-Acatlán, de ciento cincuenta y seis kilómetros (AGN, 104-C-78). En contraste, según los informes presidenciales de 1926 a 1932, la participación federal en las iniciativas estatales y municipales fue referida sólo en términos de: *ayuda, dirección técnica, elementos de trabajo*; o bien, *cooperación con los gobiernos estatales* (SCT y SP, 1976: 201, 205, 208, 215, 219, 221, 226 y 226).

El gobierno del estado de Guerrero intentó reproducir la función subsidiaria que desempeñó el gobierno federal durante el periodo anterior. La legislatura local guerrerense aprobó un impuesto denominado *Morelos*, cuyo cobro por única vez generó rendimientos que se aplicaron en compensaciones personales y herramientas

para pueblos y ayuntamientos que trabajaban en caminos. La recaudación del referido impuesto alcanzó la suma de cuarenta y dos mil pesos al 31 de diciembre de 1925. El 15 de marzo de 1926, el presidente de la República exentó al gobierno del estado de Guerrero de transferir el 25% del *impuesto Morelos* al erario federal, aunque el 30 de junio del mismo año revocó el acuerdo relativo (AGN, 104-C-78). Los proyectos carreteros nacionales concentraron todas las fuentes posibles de financiamiento, sin excepciones.

La ayuda federal en especie abarcó treinta y seis proyectos carreteros locales:

1. Diez kilómetros de Progreso a la Escuela Agrícola de Mexe, Hidalgo.
2. Ciento setenta y ocho kilómetros de Altotonga a Tlapacoyan, Veracruz.
3. Ciento setenta y cuatro kilómetros de Oaxaca a Huajuapán de León, Oaxaca.
4. Cuarenta y cuatro kilómetros de Teposcolula a Tlaxiaco, Oaxaca.
5. Ciento treinta y tres kilómetros de Puebla a Tehuacán, Puebla.
6. Doscientos cuatro kilómetros de Puebla a San Marcos, Puebla.
7. Sesenta y dos kilómetros de Acatlán a Ixcaquixtla, Puebla.
8. Sesenta y nueve kilómetros de Chignahuapan, Puebla a Tulancingo, Hidalgo.
9. Cincuenta y dos kilómetros de Aguascalientes a Calvillo, Aguascalientes.
10. Nueve kilómetros de Orizaba a Nogales, Veracruz.
11. Cuarenta y dos kilómetros de Sabinas, Hidalgo, a Bustamante, Nuevo León.
12. Diecinueve kilómetros de Chalco, Estado de México, a Milpa Alta, Distrito Federal.
13. Veinte kilómetros de Azcapotzalco, Distrito Federal, a Guadalupe, Hidalgo.
14. Cincuenta y cinco kilómetros de Pátzcuaro a Tacámbaro, Michoacán.
15. Cuarenta y ocho kilómetros de Pachuca a Tulancingo, Hidalgo.
16. Veinticinco kilómetros de Tenango a Tenancingo, Estado de México.
17. Ciento noventa y un kilómetros de Querétaro a Jalpan, Querétaro.
18. Doscientos treinta kilómetros de Tampico a Ciudad Victoria, Tamaulipas.
19. Treinta y dos kilómetros de Acapulco a Pie de la Cuesta, Guerrero.
20. Noventa y siete kilómetros de León a San Felipe, Guanajuato.
21. Mil cuatrocientos setenta y un kilómetros del camino transpeninsular de Baja California.
22. Cuarenta y cinco kilómetros de Villa Hermosa a La Ceiba, Tabasco.
23. Ochenta y tres kilómetros de Durango a Mezquital, Durango.
24. Ciento veintisiete kilómetros de Villa Cardel a Misantla, Veracruz.
25. Veinticuatro kilómetros de San Martín Texmelucan, Puebla, a Tlaxcala, Tlaxcala.

26. Nueve kilómetros del ramal Grutas de Cacahuamilpa, Guerrero.
27. Cuatrocientos cincuenta y siete kilómetros de Puebla, Puebla, a Acapulco, Guerrero.
28. Diez kilómetros de Uruapan a la Tzararacua, Michoacán.
29. Ciento cincuenta y cuatro kilómetros de Manzanillo, Colima, a Autlán, Jalisco.
30. Doscientos sesenta y un kilómetros de Zacatecas a Concepción del Oro, Zacatecas.
31. Trescientos sesenta y tres kilómetros de Chihuahua a Ciudad Juárez, Chihuahua.
32. Cuatrocientos sesenta y tres kilómetros de Campeche, Campeche, a Payo Obispo, Quintana Roo.
33. Seiscientos noventa y siete kilómetros de Sonora a Baja California.
34. Ciento noventa y un kilómetros de San Luis Potosí, capital del estado del mismo nombre, a Tula, Tamaulipas.
35. Trescientos diecinueve kilómetros de Zacatecas, Zacatecas, a Guadalajara, Jalisco.
36. Ciento treinta kilómetros de Dolores, Hidalgo, a Xichú, Guanajuato (SCT y SP, 1976: 201, 205, 208, 215, 219, 221, 226 y 226. CNC, 1929: 19-20).

Otros dos casos merecen especial atención por haber mutado de iniciativas estatales a proyectos nacionales, y por ello haber alcanzado el financiamiento federal. El 10 de julio de 1929, el gobernador de Durango, licenciado Alberto Terrones Benítez, informó al presidente de la República sobre su reunión reciente con el gobernador de Chihuahua, ingeniero Luis L. León, para impulsar el turismo y el desarrollo industrial. En la misma carta, solicitó personal técnico, equipo de construcción, el monto del impuesto de gasolina que le correspondía y ayuda de jefes de operaciones para aplicarse en un proyecto específico: construir una carretera que uniera los estados de Durango, Chihuahua, Coahuila y Nuevo León. Para ello, se establecía una junta de gobernadores con sede en la ciudad de Torreón. El 25 de octubre de 1929, la Cámara Nacional de Comercio de la Comarca Lagunera sugirió al presidente de la República establecer dos turnos de trabajadores semanarios para dar ocupación a braceros desempleados, estimados en veinte mil personas. El 15 de noviembre de 1929, el presidente municipal de Torreón, en trabajo persuasivo hacia el Primer Magistrado, abundó datos económicos de la región (AGN, 2/533/104). Como consecuencia, el presidente de la República, ingeniero Pascual Ortiz Rubio, expresó en su informe de 1930 que la CNC había

sumado a sus proyectos el camino interoceánico Matamoros-Mazatlán, de mil ciento cuarenta y ocho kilómetros, agradeciendo la disposición de los gobiernos estatales directamente beneficiados. Especial mención se dio al gobierno del estado de Nuevo León al haber concluido cuarenta kilómetros de carretera entre Monterrey y Cadereyta (SCT y SP, 1976: 219). El 3 de junio de 1932 se le concedieron al comité pro-carretera Mazatlán-Durango subsidios mensuales de tres mil pesos para avanzar en su tramo de trescientos veintidós kilómetros (AGN, 13/2502).

El otro caso fue promovido en mayor parte por el gobernador del Estado de México, coronel Filiberto Gómez, quien con fecha 21 de noviembre de 1929 solicitó al gobierno federal la condonación de derechos por la maquinaria comprada a *Ingersoll Rand*, para activar la construcción de caminos en su estado. Se trató de una compresora, dos aplanadoras y una conformadora (AGN, 2/533/808). En el informe de 1930, el Ejecutivo federal agradeció el apoyo de los gobiernos estatales de México y Jalisco por sus avances en el proyecto nacional México-Guadalajara. Se trató de los tramos Toluca-Zitácuaro, de noventa y dos kilómetros, así como el ramal de Guadalajara a Tizapan, de ciento veintiocho kilómetros (SCT y SP, 1976: 219). El 27 de septiembre de 1930, el presidente de la República designó al gobernador mexiquense como su representante en las conferencias de carreteras en Los Ángeles, California, a celebrarse del 15 al 25 de octubre del mismo año (AGN, 13/104). El 8 de septiembre de 1931, en aprovechamiento de la promoción turística que ofertó *The Automobile Club of Southern California*, el gobernador mexiquense solicitó al presidente de la República, ingeniero Pascual Ortiz Rubio, zapadores para acelerar los trabajos de la llamada *Ruta del Pacífico* (AGN, 13/5097). El 1° de febrero de 1932 se incrementaron las transferencias federales al gobierno del Estado de México de treinta y cinco mil a cuarenta mil pesos para aplicarse en el tramo Toluca-Zitácuaro (AGN, 30-1-2).

A diferencia de los dos casos anteriores, el Archivo General de la Nación incluye en su acervo veintiún solicitudes de subsidio a tramos carreteros regionales que no fueron atendidas en ese periodo. En diez de ellas, la CNC contestó categóricamente: *se niega en vista del limitado presupuesto*. Entre las negativas de subsidio federal destacó el caso del gobierno del estado de Guanajuato, por fracasar en su intento de negociar su iniciativa como proyecto nacional. El 28 de enero de 1931, el Director General de Caminos de Guanajuato, Ing. Francisco Antúnez Echegaray, propuso al Ejecutivo federal la construcción de la carretera Tampico-Manzanillo, cuyo desarrollo central cruzaría Guanajuato de oriente a poniente; el presidente manifestó su interés y ordenó la valoración del proyecto (AGN, 13/568). El 18 de abril del mismo año, el funcionario estatal apeló al primer magistrado por no

haber enviado la comisión de ingenieros que revisaría el proyecto de referencia (AGN, 13/2917). Las siguientes promociones, con fechas del 5 y 7 de marzo de 1932, son reclamos directos de apoyo al tramo Xichu-Dolores, Hidalgo, por parte del representante del estado de Guanajuato en el *III Congreso Nacional de Carreteras*; del gobernador del estado, doctor Enrique Hernández Álvarez, así como del presidente municipal de Victoria, Guanajuato (AGN, 13/1074). A lo anterior recibieron como respuesta la negativa. Se entiende que en este caso la estrategia de persuasión careció del oficio político que en otros casos demostraron los gobernadores de México y Durango; faltó formalidad acompañada de una prudente constancia.

El contacto con organizaciones públicas y privadas de Estados Unidos de América aportó al gobierno nacional modelos ajenos de inversión que se valoraron minuciosa y selectivamente durante todo el periodo. El 5 de enero de 1927, el Senado norteamericano inició gestiones con el gobierno mexicano sobre el proyecto de la *Gran Carretera de las Naciones Panamericanas*. El inversionista de dinastía, Cornelious Vanderbilt Jr., se manifestó el 30 de diciembre de 1927 con un proyecto turístico. El 7 de noviembre de 1928, *The American Road Builders Association* invitó al presidente de la República a su convención de Cleveland, a celebrarse en enero de 1929 (AGN, 104-C-78).

The Automobile Club of Southern California hizo lo propio para que el presidente de México asistiera a su conferencia sobre carreteras de la ciudad de Los Ángeles, California, programada del 15 al 25 de octubre de 1930. Al inicio de 1930, un promotor norteamericano, J. J. Slade, en franca advertencia de desidia criminal, sugirió que el gobierno federal conjuntamente con los gobiernos estatales concesionara a privados la construcción de una gran cantidad de carreteras y vías férreas en todo el país, preservando para el orden federal de gobierno el usufructo de los derechos de vía (AGN, 13/2842). En general, la adecuación ideológica de las propuestas anteriores, matizadas con las experiencias de este periodo, pudieron haber sido las fuentes de dos iniciativas nacionalistas implementadas en la siguiente etapa:

1. La asociación federal-estatal en la construcción de carreteras.
2. La declaración oficial de caminos nacionales.

3. Estandarización operativa y temporal en interacciones Federación-estados

El 22 de diciembre de 1932, el presidente Abelardo L. Rodríguez instituyó por decreto un esquema para que los gobiernos estatales y el federal cofinanciaran en

partes iguales los proyectos carreteros, descartando súbitamente los apoyos en especie. El informe presidencial del 1° de septiembre de 1933 enfatizó la respuesta de los gobiernos estatales: *la acogieron 21 entidades federativas habiéndose logrado resultados muy halagadores...* (SCT y SP, 1976: 229). Hasta 1942, la depuración continua del nuevo esquema procuró la disciplina administrativa de los gobiernos estatales. Éstos, en asociación con representantes sociales y un delegado federal, debían decidir la atención ponderada de las demandas. De inicio no fue considerada la participación de los ayuntamientos, más adelante se replanteó su intervención financiera coyuntural. A partir de 1947, la base del esquema pasó a ser el financiamiento proveniente del presupuesto federal de egresos y de los bonos de caminos en proporción 35-65. Ese mismo año, el incremento de los techos financieros duplicó las modalidades del programa coordinado, las cuales llegaron a tres en 1951. En paralelo, el gobierno federal continuó construyendo proyectos exclusivos de carreteras en aprovechamiento del 74% del presupuesto disponible, 20% proveniente del presupuesto federal de egresos y 54% de los bonos de caminos. A las obras por cooperación se les destinó 23% del presupuesto sectorial en proporción 13-10, según las dos fuentes existentes (SPP, 2001: 409). Como condición general, los caminos fueron clasificados en nacionales y locales.

En virtud de la nueva política carretera, las estrategias de persuasión y negociación fueron obviadas por los ordenamientos generales de las obras por cooperación. En 1933, los requisitos que debían cubrir los gobiernos estatales para recibir la ayuda federal fueron:

- a) La aprobación de un solo camino por parte de las autoridades federales de la materia.
- b) La integración de una Junta Local de Caminos (JLC).
- c) No cobrar peaje en los nuevos caminos.

Los caminos nacionales tenían preferencia para recibir financiamiento federal, aunque el esquema aplicaba hasta la fase constructiva de revestimiento y en la construcción de puentes hasta 50 metros de longitud. Los caminos locales podían recibir el financiamiento hasta su terminación total; cuando las obras eran aprobadas para su construcción, las JLC podían recibir los fondos, tanto federales como estatales, en mensualidades adelantadas y con la misma periodicidad debían entregar a la autoridad federal informes de trabajos y erogaciones. Las responsabilidades de financiamiento en la conservación de carreteras pavimentadas quedaron distribuidas en función de la clasificación de caminos (SOPA, 1964: 125-126).

La notable disminución de promociones escritas de la época en el Archivo General de la Nación, *fondo Abelardo L. Rodríguez*, dan cuenta de que la gestión de caminos fue trasladada de tajo a las JLC. La poca correspondencia que siguió llegando a la Presidencia de la República fue turnada a los descentralizados locales correspondientes, tales fueron los casos de las solicitudes sobre los tramos Ciudad de México-Tuxpan, Veracruz, el 31 de octubre de 1932 (AGN, 573.1/10 y 573.1/46); Tehuacán, Puebla-Córdoba, Veracruz, el 13 de enero de 1934 (AGN, 573.1/70), así como Teocelo-Jalapa, Veracruz, el 8 de agosto de 1934 (AGN, 573.1/88). Entre las JLC y la Dirección Nacional de Caminos, las interacciones fueron normalizadas, tal como sigue sucediendo hasta nuestros días, en periodos de planeación financiera e informes mensuales de carácter físico-financiero.

Con la promulgación de la *Ley sobre construcción de caminos en cooperación con los estados*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de mayo de 1934, los cambios inmediatos fueron los siguientes:

1. El requisito de considerar la previsión presupuestal anual, por parte de los congresos locales, para la construcción de caminos hasta su terminación.
2. La necesidad de contar con la aprobación de un proyecto integral y priorizado de caminos por parte de la autoridad federal, en lugar del proyecto de un solo camino.
3. La atribución de las JLC para construir directamente las obras aprobadas bajo la supervisión de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.
4. La determinación de que la conservación de los caminos sin pavimento correspondería a las JLC (SOPA, 1964: 147-148).

El *Reglamento sobre construcción de caminos en cooperación con los estados*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 15 de enero de 1936, reafirmó las facultades del orden federal de gobierno sobre las estatales. El Ejecutivo federal fue facultado para la declaración de caminos nacionales, mientras que la Dirección Nacional de Caminos fue habilitada para especificar las características físicas de las obras. En la jerarquización de caminos prevalecieron los nacionales sobre los locales, y entre estos últimos, aquellos con conectividad interestatal. El resto del texto reglamentario detalló trámites burocráticos externos, así como el funcionamiento interno de las JLC; además de definir perfiles, atribuciones y procesos administrativos de los integrantes (SOPA, 1964: 169-182).

El 16 de agosto de 1937 se publicó un nuevo reglamento con dos cambios acentuados. El primero de ellos fue garantizar la efectividad del cofinanciamiento; en

ese sentido fueron fijados dos nuevos requisitos que los gobiernos estatales debían cumplir en forma previa al inicio de transferencias: la previsión presupuestal anual y la autorización de transferencias directas a las JLC. Para el mismo fin, el reglamento prohibió desvíos de maquinarias y equipos, de recursos financieros, así como de esfuerzos en nuevas obras antes de concluir las que estaban en proceso. Las maquinarias y equipos debían permanecer adscritos a las juntas correspondientes para cumplir labores de conservación. El segundo cambio fue abundar sobre los derechos, obligaciones y personalidad jurídica de las JLC, estimulando así la creación de una nueva burocracia intergubernamental. Destacó en el texto la determinación de un programa de trabajos por periodo, así como distintos nombramientos para integrar una estructura organizacional más completa: secretario, tesorero, personal obrero, administrativo, técnico y sub-profesional. Una consigna clara fue que las JLC tuvieran la capacidad de construir directamente los caminos nacionales (SOPA, 1964: 191-196).

El 15 de abril de 1942 nuevamente se actualizó el texto del *Reglamento sobre construcción de caminos en cooperación con los estados*. En esta ocasión fue prevista una mayor intervención de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas en la construcción cofinanciada de carreteras. Algunas de las nuevas atribuciones de la dependencia en mención fueron: resolver las cuestiones no reguladas, solicitar a las juntas el programa anual de caminos, apropiarse de maquinaria y equipo en circunstancias específicas al finiquito del programa, proyectar y construir puentes mayores de 15 metros de longitud, así como realizar trabajos de conservación en caminos nacionales con características específicas (SOPA, 1964: 265-280).

Entre los funcionarios federales participantes en las RIG de la época, el presidente de la República moderó sus intervenciones para dar mayor dinamismo a la Dirección Nacional de Caminos y al Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas (BANOBRA). A este último le fue encomendada, a partir de 1934, la administración de los bonos para el financiamiento de obras públicas, especialmente caminos (Salinas, 1984: 130). En ese sentido, las interacciones entre BANOBRA y los gobiernos estatales, todas ellas de carácter instrumental, tuvieron cuatro propósitos básicos:

1. La tramitación formal de los créditos.
2. El cotejo permanente de saldos.
3. La negociación de amortizaciones.
4. La instrumentación del pago de adeudos a particulares mediante fideicomisos (AGEG, 3.74 [57], 1 al 5).

Por su parte, los primeros organismos descentralizados de la Administración Pública mexicana (Escalante, 2002: 178), las JLC, quedaron integradas a partir de 1933 con representantes del gobierno estatal, de los transportistas, de la Cámara de Comercio y de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (sopa, 1964: 147). En 1937 se permitieron mayores alternativas de representación social según las organizaciones existentes en cada estado (sop^a, 1964: 194). No obstante, si bien existe evidencia de que los representantes sociales efectivamente tomaron parte de las reuniones periódicas de las JLC, la realidad fue que sus funciones fueron restringidas ante la creciente especialización técnica y financiera del sector (AGEG, 3.74 [57], 1 al 5). En las actas de las reuniones, los representantes sociales aparecen en el pase de lista, aunque en el desahogo de los asuntos, las propuestas de solución fueron regularmente monopolizadas por los funcionarios estatales.

En materia presupuestal, las partidas federales destinadas a subsidios y subvenciones para las carreteras por cooperación iniciaron con siete millones y medio de pesos promedio anual aprovisionados entre 1934 y 1938, los primeros cuatro años del general Lázaro Cárdenas del Río como presidente de la República. Para el siguiente quinquenio, que incluyó los primeros tres años de gobierno del general Manuel Ávila Camacho, el tope presupuestal referido bajó a doscientos mil pesos anuales en promedio. Las siguientes cuatro tendencias fueron sólo de incremento: veintiún millones de pesos promedio anual entre 1944 y 1945, cuarenta y cuatro millones de pesos anuales para el periodo 1947-1950, cien millones de pesos anuales entre 1951 y 1961 (con decremento notable en 1955 y ligero en 1956) y ciento cincuenta millones de pesos anuales para la etapa 1962-1963 (sopb, 1964: 167, 178, 187, 215, 222, 247, 255, 267, 277, 287, 302, 309, 315, 331, 336, 360, 369, 419, 427, 429, 447, 465, 467, 477, 487, 497. sopc, 1964: 507, 517, 529, 547, 565, 583, 603, 613, 627, 641, 655, 667, 683, 685, 695, 717). Si bien el Archivo General de la Nación cuenta con evidencias de 1934 sobre el reclamo de pagos suspendidos a las JLC (AGN, 573.1/21), a partir de 1944 la suficiencia presupuestal permitió una operación fluida de fondos para obras carreteras por cooperación.

Como resultado lógico, las tendencias del aprovisionamiento presupuestal federal influyeron en el gasto complementario estatal. A manera de ejemplo, el gobierno del estado de Guanajuato inició de manera rezagada su participación en el esquema de obras por cooperación hacia 1942, disponiendo de una inversión de dos millones y medio de pesos hasta 1950. Para 1952, el tope presupuestal referido subió a tres millones y medio de pesos anuales. En 1954 alcanzó el máximo histórico de cinco millones de pesos, para situarse nuevamente al siguiente año en tres millones y medio de pesos. En 1956 alcanzó los cuatro millones de pesos,

y entre 1957 y 1961 mantuvo una constante de cuatro millones y medio de pesos anuales de inversión carretera (AGEG, 3.74 [57], 62).

En 1945, el presupuesto federal mostró la distribución estatal de los techos financieros asignados para la obra coordinada: 0.47% para Aguascalientes, 0.60% para el territorio Sur de Baja California, 1.17% para Campeche, 2.12% para Coahuila, 0.93% para Colima, 1.28% para Chiapas, 2.10% para Chihuahua, 0.68% para Durango, 4.67% para Guanajuato, 1.78% para Guerrero, 4.67% para Hidalgo, 11.47% para Jalisco, 7.79% para el Estado de México, 0.56% para Michoacán, 5.86% para Morelos, 2.57% para Nayarit, 2.38% para Nuevo León, 0.47% para Oaxaca, 2.82% para Puebla, 0.33% para Querétaro, 0.70% para Quintana Roo, 3.13% para San Luis Potosí, 1.86% para Sinaloa, 0.47% para Sonora, 0.51% para Tabasco, 9.35% para Tamaulipas, 1.54% para Tlaxcala, 8.42% para Veracruz, 0.84% para Yucatán y 1.85% para Zacatecas. La única entidad sin asignación presupuestal fue el territorio Norte de Baja California. Adicionalmente, el mismo presupuesto de 1945 señaló partidas discrecionales para obras específicas: 0.57% para Xilitla, San Luis Potosí, y 16% en diecisiete partidas bajo la denominación *otros subsidios* (sopb, 1964: 426-429).

El 14 de mayo de 1947, un acuerdo del presidente de la República, licenciado Miguel Alemán Valdés, creó el Departamento de Planeación y Fomento de Carreteras Vecinales, como parte de la Dirección Nacional de Caminos. A ese Departamento se le encomendó patrocinar, planear y fomentar la red de caminos vecinales de la República (Salinas, 1984: 156). En tal virtud, a partir de ese año las modalidades del programa de obras carreteras por cooperación pasaron a ser dos en paralelo: el programa normal que decidían las JLC y el programa de carreteras vecinales que promovía directamente la Dirección Nacional de Caminos, ambos en coinversión federal-estatal, 50-50 el primero y tripartita el segundo. Para la promoción del programa de carreteras vecinales, el gobierno nacional introdujo el uso de cuestionarios a manera de solicitudes (AGEG, 3.74 [57] 49-2). Tales instrumentos abrieron nuevamente la gestión directa de grupos sociales y ayuntamientos ante el gobierno federal, recentralizando en parte la participación ciudadana.

Para acentuar la tendencia, a partir de 1951 las partidas destinadas a subsidios y subvenciones para carreteras por cooperación se sub-clasificaron en tres cifras, evidenciando el inicio de operación de otra modalidad de inversión tripartita. En este caso, una tercera parte de la inversión debía ser aportada por la iniciativa privada, por los beneficiarios directos, o bien por dependencias de la administración centralizada estatal. Para el año 1962, la partida de obras carreteras por cooperación aprovisionó 73.25% para obras por administración a cargo de las

JLC; 3.99% para gasto de proyección, administración y vigilancia de los caminos en cooperación tripartita y federales complementarios; 14.70% para las obras de la Comisión Nacional de Caminos Vecinales; y 8.06% para una relación determinada de obras:

1. Doscientos setenta y dos kilómetros de Escárcega, Campeche, a Chetumal, Quintana Roo.
2. Ciento tres kilómetros de Chencoyi a Becal, Campeche.
3. Doscientos cincuenta y dos kilómetros de Ario de Rosales a Playa Azul, Michoacán.
4. Ocho kilómetros de El Oro, Estado de México, a Tlalpujahua, Michoacán.
5. Veintiocho kilómetros de Amealco, Querétaro, a Coroneo, Guanajuato.
6. Doscientos cincuenta y tres kilómetros de Peto, Yucatán, a Chetumal, Quintana Roo.
7. Varios caminos en la zona del Papaloapan, diferenciando una cifra para el estado de Oaxaca y otra para el estado de Veracruz.
8. Ciento diez kilómetros de Puerto Escondido a Juchatengo, Oaxaca.
9. Doscientos veintiocho kilómetros de Chilpancingo a Huamuxtitlán, vía Chilapa y Tlapa, Guerrero.
10. Ciento cuatro kilómetros de Chontalpa a Puerto Ceiba, vía Cárdenas, Tabasco.
11. Dieciocho kilómetros de Yecapixtla a Tetela del Volcán, Morelos (SOPC, 1964: 683-685).

Al inicio de la etapa motivo del presente apartado, los primeros caminos construidos en cooperación fueron veintiocho e involucraron veintidós gobiernos estatales.

1. Ciento cuatro kilómetros de Tijuana a Ensenada, Territorio Norte de Baja California.
2. Ciento ochenta y nueve kilómetros de La Paz a San José del Cabo, Territorio Sur de Baja California.
3. Treinta y ocho kilómetros de Gómez Palacio Durango a Chávez, Coahuila.
4. Treinta y cinco kilómetros de León a Silao, Guanajuato.
5. Cuarenta y ocho kilómetros de Salvatierra a Moroleón, Guanajuato.
6. Setenta y ocho kilómetros de San Luis de la Paz a Xichú, Guanajuato.
7. Sesenta y tres kilómetros de Iguala a Teloloapan, Guerrero.
8. Doscientos veintiún kilómetros de Pachuca a Huejutla, Hidalgo.

9. Doscientos veinte kilómetros de Guadalajara a Navidad, Jalisco.
10. Doscientos cuatro kilómetros de Temascal a Huetamo, Michoacán.
11. Veintisiete kilómetros de Cuernavaca a Tepoztlán, Morelos.
12. Diecisiete kilómetros de Alpuyeca a Jojutla, Morelos.
13. Catorce kilómetros de Tres Cumbres a Zempoala, Morelos.
14. Dieciséis kilómetros de Acaponeta a Tecuala, Nayarit.
15. Veinte kilómetros de Ruiz a Tuxpan, Nayarit.
16. Cincuenta y un kilómetros de Mitla a San Bartolo, Oaxaca.
17. Treinta y un kilómetros de Puebla a Atlixco, Puebla.
18. Trescientos dos kilómetros de Puebla, Puebla, a Limón Veracruz.
19. Ciento noventa y un kilómetros de Querétaro a Jalpan, Querétaro.
20. Trescientos noventa y tres kilómetros de San Luis Potosí a Antiguo Morelos, Tamaulipas.
21. Trescientos sesenta y cinco kilómetros de Culiacán, Sinaloa, a Navojoa, Sonora.
22. Ciento veintitrés kilómetros de Nacozari a Agua Prieta, Sonora.
23. Doscientos setenta y ocho kilómetros de Hermosillo a Nogales, Sonora.
24. Cincuenta y seis kilómetros de Villahermosa a Teapa, Tabasco.
25. Trescientos veintitrés kilómetros de Tampico, Tamaulipas, a Villa Juárez, San Luis Potosí.
26. Veinticuatro kilómetros de Texmelucan, Puebla, a Tlaxcala, Tlaxcala.
27. Ciento un kilómetros de Limón a Veracruz, Veracruz.
28. Ochenta y tres kilómetros de Mérida a Uxmal, Yucatán (Salinas, 1984: 125).

La relación anterior indica que los gobiernos estatales optaron por mejorar la circulación en las principales rutas regionales.

La revisión de casos permite conocer con mayor detalle la planeación estatal de las carreteras por cooperación. El gobierno del estado de Guanajuato inició a principios de los treinta con la construcción de tres caminos inconexos distribuidos en la geografía estatal: León–Silao al poniente del estado, Salvatierra–Moroleón al sur y San Luis de la Paz–Xichú al noreste. En 1942, el gobernador del estado, ciudadano Enrique Fernández Martínez, gestionó financiamiento para un sistema carretero estatal basado en dos proyectos nacionales. El primero fue la carretera México–Ciudad Juárez, el antiguo *Camino Real de Tierra Adentro*, que cruzaba el estado de sureste a noroeste. El segundo consistió en persistir sobre la construcción del proyecto Tampico-Manzanillo-Zihuatanejo para conformar el otro eje carretero de oriente a poniente. Del primero de los anteriores derivaron inicialmente tres rutas: a) Noventa y cuatro kilómetros de Irapuato a La Piedad, Michoacán;

b) Setenta y tres kilómetros de Celaya a Acámbaro; c) Veintidos kilómetros de León a San Francisco del Rincón (AGEG, 3.74 [57], 1 al 5).

Los gobiernos subsecuentes continuaron complementando la estructura carretera primaria. En 1947, el gobernador Nicéforo Guerrero Mendoza empezó con la construcción de:

1. Sesenta y seis kilómetros de Jaral del Refugio a Valle de Santiago.
2. Cuarenta y cuatro kilómetros de San Miguel de Allende a Dolores Hidalgo.
3. Veintiseis kilómetros de Celaya a Juventino Rosas (AGEG, 3.74 [57], 1 al 5).

En 1949, el gobernador en turno, licenciado Luis Díaz Infante, inició la construcción de ciento veintidos kilómetros del tramo Ojuelos-Ocampo (AGEG, 3.74 [57] 49-1). En 1956, el gobernador José Rodríguez Gaona concentró los esfuerzos de la JLC en dos obras, el resto de las acciones fueron caminos vecinales conectados a la red carretera estatal:

- a) Treinta y tres kilómetros de Acámbaro a Jerécuaro.
- b) Cuarenta y siete kilómetros de San Francisco del Rincón a Manuel Doblado.
- c) Vientiocho kilómetros de la carretera Irapuato–Abasolo a Cuerámara.
- d) Trescientos cincuenta metros de la carretera Celaya–Salvatierra al pueblo Unideo.
- e) Siete kilómetros de la carretera Salvatierra–Acámbaro a Santiago, Maravatío.
- f) Veinticinco kilómetros de Abasolo a Huanímaro (AGEG, 3.74 [57] 56-1 y 2).

En 1962, el Ejecutivo estatal, licenciado Juan José Torres Landa, atendió principalmente el suroeste del estado:

1. Cuatro kilómetros de la carretera Manuel Doblado–Cuerámara a San Juan de la Puerta.
2. Cincuenta y nueve kilómetros de Manuel Doblado a Arandas, Jalisco.
3. Cuarenta y siete kilómetros de Guanajuato al Cerro del Cubilete.
4. Noventa y siete kilómetros de León a Santa Lucía.
5. Cuarenta y siete kilómetros de Huanímaro a Irapuato (AGEG, 3.74 [57], 62).

El gobierno del Estado de México inició hasta 1942 con la operación del programa de carreteras por cooperación; no obstante, bastaron dos sexenios para estructurar la base del sistema carretero estatal. El gobernador del estado, Lic. Isidro

Fabela Alfaro, construyó carreteras radiales a las tres principales ciudades de la región central. La ciudad de México generó cuatro radiales y un tramo tangencial:

1. Veintitres kilómetros de Tlalnepantla a Progreso Industrial.
2. Veintidos kilómetros de Texcoco a Maldonado (Calpulalpan).
3. Tres kilómetros de Los Reyes a Texcoco.
4. Veintisiete kilómetros de Puente de Vigas a Tepotzotlán.
5. Quince kilómetros de Zumpango a Los Reyes Acozac.

La ciudad de Toluca generó cinco radiales:

- a) Ciento veintiocho kilómetros hasta Atlacomulco y Querétaro.
- b) Ciento diez kilómetros hacia Ixtapan de la Sal.
- c) Setenta y dos kilómetros hasta Valle de Bravo.
- d) Tres kilómetros del camino a Jocotitlán.
- e) Cuarenta y tres kilómetros de Jocotitlán a Jilotepec.

La ciudad de Atlacomulco generó dos radiales:

1. Veintiocho kilómetros hacia El Oro.
2. Ocho kilómetros hasta San Felipe del Progreso.

Adicionalmente se construyó un tramo de diez kilómetros entre dos poblaciones al extremo sur del estado, Zacualpan y Coronas, para unir las a la red carretera del vecino estado de Guerrero (Fabela, 1946: 33-36).

Para el sexenio 1945-1951, el gobernador Alfredo del Mazo Vélez abrió dos radiales de la ciudad de Toluca hacia la región menos urbanizada del estado, el suroeste, y prolongó otras radiales ya existentes hasta ciudades de estados vecinos:

1. Ciento noventa y ocho kilómetros de Toluca a Tlatlaya y su prolongación hacia Arcelia, Guerrero.
2. Ciento cincuenta y tres kilómetros de Toluca a Tejupilco y su continuación hacia Coyuca de Catalán, Guerrero.
3. Dieciseis kilómetros de Ixtapan de la Sal hacia Taxco, Guerrero.
4. Dieciocho kilómetros de Otumba hacia Tepeapulco, Hidalgo.
5. Cincuenta y cuatro kilómetros de Valle de Bravo hacia Huetamo, Michoacán.
6. Tres kilómetros de El Oro hacia Tlalpujahua, Michoacán.

7. Veintiseis kilómetros de Teoloyucan a Huehuetoca y San Miguel de los Jagüeyes. En forma complementaria se inició la vialidad de circunvalación en los límites del Estado de México y el Distrito Federal, así como las conexiones de los ciento diecinueve municipios a la red estatal de carreteras (Del Mazo, 1948: 16-17).

El gobernador mexiquense, ingeniero Salvador Sánchez Colín, concluyó en el sexenio 1951-1957 los tramos iniciados durante el sexenio anterior: *a)* Seis kilómetros de Toluca a Temascaltepec; *b)* Once kilómetros de Temascaltepec a Tejupilco. Se inició con la reposición de tramos deteriorados: 1. Siete kilómetros de Chalco a los límites con el Distrito Federal. 2. Cincuenta y cuatro kilómetros de Ixtlahuaca a Jilotepec. También trabajó para vincular funcionalmente Ixtapan de la Sal con Zacualpan, cuya distancia fue de cuarenta y siete kilómetros (Gobierno del Estado de México, 1954: 36-37). Los gobernadores doctor Gustavo Baz Prada (1957-1963), licenciado Juan Fernández Albarrán (1963-1969) y profesor Carlos Hank González (1969-1975), informaron la conservación del sistema carretero y la construcción de múltiples tramos pequeños.

Para el caso del estado de Nuevo León, las rutas determinantes fueron los proyectos nacionales México–Nuevo Laredo y Matamoros–Mazatlán, cuya intersección fue precisamente la capital estatal, ciudad de Monterrey. El gobernador del estado, general José Anacleto Guerrero Guajardo, inició en 1937 la carretera Matamoros–Mazatlán, de doscientos cincuenta y un kilómetros dentro del territorio neoleonés y el ramal sur Linares–Matehuala, de doscientos veintiocho kilómetros a partir del camino México–Nuevo Laredo (FENL, 2005: 214). En el periodo de gobierno 1939-1943, a cargo del general Bonifacio Salinas Leal, se concluyó el tramo Monterrey–Reynosa, una fracción de ciento ochenta y nueve kilómetros del proyecto Matamoros-Mazatlán, así como el camino radial Monterrey-Salinas Victoria, de treinta y seis kilómetros (FENL, 2005: 223).

En 1961, el gobernador en turno, licenciado Raúl Rangel Frías, informó que la estructura metropolitana de la Monterrey fue complementada con dos radiales interestatales y dos tramos tangentes al sureste:

1. Ciento treinta y dos kilómetros de Monterrey a la frontera de Roma, Texas.
2. Once kilómetros de Hidalgo a Mina en la carretera hacia Monclova, Coahuila.
3. Setenta y seis kilómetros de China a General Terán.
4. Treinta y siete kilómetros de Cadereyta a Allende. En paralelo, se construyeron cuatro ramales del *camino del sur*: Galeana, Mier y Noriega, Zaragoza y Doctor Arroyo (FENL, 2005: 257).

En la etapa que gobernó el licenciado Eduardo Livas Villarreal, 1961-1967, se construyó otra radial hacia la frontera, doscientos setenta y cinco kilómetros de Monterrey a Colombia, así como un tramo tangente, ciento diecinueve kilómetros de Agualeguas a Sabinas Hidalgo, vía Parás (FENL, 2005: 277).

En 1958, el gobierno federal creó el organismo descentralizado Caminos Federales de Ingresos para construir carreteras de peaje. Si bien el nuevo organismo no tenía como base la coordinación intergubernamental, su reforma de 1963 le permitió construir puentes de peaje para complementar las obras carreteras en cooperación, además de modificarle la denominación a Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos (CAPUFE). En 1964, CAPUFE había construido siete puentes de peaje: Tuxpan, Pánuco, Chairel y Coatzacoalcos, en el estado de Veracruz; Colorado, en el estado de Sonora; así como Sinaloa y Culiacán, en el estado de Sinaloa. Asimismo, estaban en construcción tres puentes más: Alvarado y Papaloapan, en el estado de Veracruz, y Caracol en el estado de Oaxaca (Congreso Mundial de Carreteras, 1964: 18).

En la década de los ochenta, de acuerdo a la política federal de descentralización de la vida nacional, las JLC fueron transferidas a los gobiernos estatales para su administración exclusiva. La transferencia incluyó la responsabilidad de los programas y sus inventarios: archivos, patrimonio, contabilidad, presupuestos, bancos, deudores y acreedores, adquisiciones, personal y asuntos pendientes (UCT, 2016). Lo anterior puso fin a la etapa más larga de inversión coordinada, cuyo resultado fue la especialización financiera y la configuración primaria del sistema carretero nacional. Si bien en 1981 la firma del Convenio Único de Coordinación (CUC) permitió la descentralización generalizada de inversión federal aplicable en obras estatales, la multifinalidad de esos fondos, y de aquellos que posteriormente le sustituyeron en relación a los grandes rezagos sociales, desincentivó la atención específica de los caminos vecinales y estatales. En los años posteriores, el gobierno federal y algunos estatales, influenciados por las tendencias neoliberales, concesionaron autopistas en sus respectivas jurisdicciones y sin implicaciones intergubernamentales.

4. Emancipación política de los gobiernos estatales con inconsistencias técnico-administrativas

La alternancia del año 2000 en la extracción partidista del Ejecutivo federal terminó con el control jerárquico que caracterizó el régimen de partido hegemónico.

Al año siguiente, el desacuerdo de los gobernadores por recortes en las transferencias federales ocasionó manifestaciones que confluyeron en la integración de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO). Desde esa organización se demandó información, auditorías, revisión a los convenios de coordinación, así como la facultad para que los gobiernos estatales distribuyeran directamente los fondos de transferencia, de tal modo que se programara un incremento gradual. En ese sentido, uno de los logros tangibles fue la intervención de gobernadores en el proceso de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación desde el año 2002. Ese año, la votación en el pleno de la Cámara de Diputados, después de que las comisiones respectivas pasaron por alto las solicitudes, resolvió otorgar a los gobiernos estatales márgenes adicionales de ingresos. En 2005 se inició la gestión de proyectos específicos de obra pública, lo que incluyó acciones carreteras. De ese modo, el gobierno federal regresó a la función de financiar puntualmente caminos o sus adecuaciones, mientras que los gobiernos estatales asumieron la tarea de proyectar y construir directamente. Los ayuntamientos y las organizaciones ciudadanas no han tomado parte en esta nueva etapa.

Las RIG se empezaron a desarrollar en ciclos anuales que incluyeron el proceso de elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación, así como acciones posteriores de registro de proyectos, formalización de convenios de reasignación y liberación de recursos en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). De acuerdo a la esencia de las dos etapas detectadas, se conformó una fase política y otra técnico-administrativa. En la fase política, los gobernadores comparecen ante comisiones legislativas para justificar sus inversiones, contando habitualmente con el apoyo de los diputados emanados de sus respectivos partidos políticos. En esta fase, la aceptación de los proyectos depende del consenso político entre fracciones legislativas. En la fase técnico-administrativa, las autoridades estatales deben registrar sus proyectos en la unidad de inversiones de la SHCP, según los requisitos y procedimientos que establece la sección X, *Programas y Proyectos de Inversión*, del *Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, así como los lineamientos derivados. Con base en el artículo 50 del referido reglamento, la SHCP tiene veinte días para registrar, solicitar información adicional o rechazar los proyectos de inversión (Cámara de Diputados, 2012: 36). La formalización de convenios y liberación de recursos depende de superar con éxito la etapa de registro.

Los funcionarios federales involucrados en las RIG son los diputados federales y el personal de la Unidad de Inversiones de la SHCP. A nivel estatal participan en las RIG los gobernadores y las dependencias designadas para la gestión técnico-

financiera. Sobre estas últimas, el autor encontró en 2008 diferentes grados de especialización objetiva. La Secretaría de Planeación (SEPLADE) de Aguascalientes realizaba ciclos anuales de conciliación con las dependencias estatales y con el centro SCT del estado. Así, anticipaba la correcta planeación y el cumplimiento de requisitos de los proyectos, respectivamente. La Secretaría de Planeación y Finanzas del estado de Baja California desarrollaba procesos similares, con especial énfasis en la transferencia de información a los diputados involucrados. La Coordinación General de Programación y Gestión de la Inversión Pública de Guanajuato programaba una reunión semanal los lunes a las 8:30 horas para atender la agenda de proyectos y gestiones. Entre agosto y octubre de cada año recababa las propuestas de las dependencias estatales para desarrollar los proyectos con oportunidad. Al inicio de cada ejercicio presupuestal auxiliaba a las dependencias ejecutoras en la elaboración de justificaciones económicas y de estudios costo-beneficio. En forma permanente mantenía informado al gobernador sobre los trámites de las obras, para que en su caso él solicitara apoyo en reuniones con el presidente de la República (Mendoza, 2010: 134-135).

Sin embargo, el desempeño estacional en ciclos anuales ha constituido todo un reto para los funcionarios estatales responsables de la gestión intergubernamental. La capacidad operativa de las dependencias estatales ha resultado inconsistente respecto a las formalidades normativas federales. Según estudios antecedentes del autor, una muestra de seis gobiernos estatales arrojó los siguientes avances físicos en las obras del gasto federal reasignado a finales del ejercicio 2008: Aguascalientes, 77%; Baja California y Jalisco, 50% cada uno; Guanajuato, 47%; Morelos, 33%, y Querétaro, 3% (Mendoza, 2010: 140-141). El subejercicio presupuestal es común en el gasto que nos ocupa, el problema se origina en la falta de exactitud en la elaboración de presupuestos. Por ello, frecuentemente la estructura financiera de las obras se complementa con otros fondos estatales para alcanzar su conclusión total; o bien, se realizan obras en múltiples ejercicios sin una programación seria. Las variaciones presupuestales motivan adendas a los convenios y la formalización de éstas retrasa las obras. En un caso extremo detectado, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes no suscribió convenio de reasignación de recursos en 2009 con el gobierno del estado de Hidalgo por rezagos de años anteriores (Mendoza, 2013: 84).

Las diferencias entre los montos que la Cámara de Diputados aprueba contra el gasto que los gobiernos estatales alcanzan a reasignar y liberar, asociado con la agrupación programática del gasto descentralizado y el reasignado, hacen confuso el seguimiento financiero en cifras exactas. Sin embargo, existe información oficial

disponible sobre tendencias de ejercicios recientes. El *Diagnóstico Integral de la Situación Actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales 2007* (SHCP, 2007: 67) arrojó que durante el sexenio 2000-2006, la distribución del gasto federal reasignado fue: 78% con cargo a sector salud, 17.2% para comunicaciones y transportes, 2.7% para turismo, 1.4% para gobernación y 0.8% para otras secretarías. Según el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC, 2014: 30), *los convenios de reasignación han crecido de 2009 a 2013 un 68%, lo que significa que, en promedio, anualmente este rubro crece un 17%*. No obstante, en el detalle de la gráfica correspondiente se aprecia un decremento inicial de 2009 a 2012 a razón del 10.07% promedio anual, seguido de un incremento brusco de 2012 a 2013, lo que puede atribuirse a la discrecionalidad política. En el último año señalado, el gasto federal reasignado representó el 0.6% del total de transferencias para entidades federativas y municipios. Para el sector comunicaciones y transportes, los rubros programados han sido tradicionalmente dos:

1. Construcción y modernización de carreteras.
2. Caminos rurales y carreteras alimentadoras.

Con esos antecedentes se analizaron tres casos para evidenciar desempeños diversos. En el primer caso, el gobierno del estado de Aguascalientes modernizó las radiales de la ciudad central y ha estado sumando, a ritmo decreciente, carreteras alimentadoras y rurales a la misma zona metropolitana. En 2008 programó tres obras de modernización carretera: Aguascalientes-Ojuelos, Jalisco; Aguascalientes-Calvillo, y Pabellón de Arteaga-San José de García; así como la construcción del libramiento de Aguascalientes. En el rubro de carreteras alimentadoras se incluyeron seis acciones:

1. Jilotepec a Jesús Terán.
2. Calvillo, Aguascalientes, a Tabasco, Zacatecas.
3. Prolongación Av. Constitución a Puertecitos de la Virgen.
4. Boulevard San Marcos, Puente sobre Río San Pedro, Calzada Sur.
5. Puerto de Concepción a Tepezalá.
6. El Conejal a San Antonio de la Pedroza.

También se programó la construcción de dos entronques carreteros: José M. Morelos-Clavellinas, en Barrotes, y el Túnel de Potrerillo, en Ejido Morelos (CEFPA, 2008: 8). Para 2016, el programa de obras carreteras se redujo a cinco acciones, tres de las cuales se clasificaron en caminos rurales y carreteras alimentadoras: a)

Norias de Ojo Caliente La Luz a Sección A2; *b*) El Novillo-Villa Juárez; *c*) San Isidro-El Novillo. Las acciones restantes fueron el entronque carretero Penitenciaría-Los Arquitos, en La Tomatina, y el Eje Vial Línea Verde, en la ciudad de Aguascalientes (CEPPA, 2016: 18). La última acción señalada indica, como tendencia más reciente, el aprovechamiento del gasto reasignado en parques lineales con equipamiento deportivo y recreativo.

El gobierno del estado de Baja California, como segundo caso, modernizó las radiales de las dos ciudades principales, Mexicali y Tijuana, para atender la inmensa cantidad de caminos rurales de la geografía estatal, con énfasis en la región adyacente a Ensenada. En 2008 se programó la modernización de los tramos Mexicali-San Luis Río Colorado, Mexicali-San Felipe, Tecate-Tijuana y Tijuana-Rosarito, así como el libramiento de Ensenada. Los caminos rurales del mismo periodo fueron:

1. Francisco Zarco-El Porvenir.
2. Kilómetro 140 de la carretera Ensenada-Lázaro Cárdenas al Observatorio Astronómico Nacional San Pedro Mártir.
3. Bahía de los Ángeles-La Gringa.
4. Kilómetro 75.5 de la carretera San Felipe-Laguna Chapala a Puertecitos.
5. El Sauzal-Francisco Zarco.
6. Rosarito-Primo Tapia (CEFPb, 2008: 8).

Para el año 2016 únicamente se dispuso la reconstrucción del tramo Tecolote-Paredones, en el área suburbana de Mexicali, así como un camino rural en Cárdenas del Valle de San Quintín (CEFPb, 2016: 16).

En el tercero y último caso, el gobierno del estado de Guanajuato ha demostrado un mejor manejo en la distribución territorial de la inversión y en el aprovechamiento constante del gasto reasignado. En 2008 se estaban construyendo los tramos León-Lagos de Moreno, Celaya-Salvatierra, Salvatierra-Acámbaro, Irapuato-León, Dolores Hidalgo-San Miguel Allende, así como el entronque de carreteras en San Felipe y el libramiento de Guanajuato. En paralelo se intervino en diez carreteras alimentadoras y caminos rurales: *a*) San Luis de la Paz-Río Verde; *b*) acceso a Santiago Maravatío; *c*) modernización del tramo Pueblo Nuevo-Irapuato; *d*) San Miguel Octopan-Celaya; *e*) Príncipes Cabras; *f*) Mesa de San Agustín-El Borrego; *g*) Lagunillas-Mezquite de Luna; *h*) San Miguel Actopan-San Ramón; *i*) La Barranca-Candelas; *j*) Tarimoro-La Montada.

Otras obras del mismo periodo fueron el entronque carretero a la autopista Querétaro-Irapuato del Camino a San José de Guanajuato y del pueblo de San Antonio de Morales, el entronque carretero de los tramos Guanajuato-San Miguel de Allende y Atotonilco-Cruz del Palmar, así como el puente vehicular sobre el Río Lerma *Pastor Ortiz* (CEFPC, 2008: 8).

Para 2016, las carreteras alimentadoras y caminos rurales, como principal rubro de inversión, sigue contando con una gran cantidad de conceptos programados:

1. Modernización de la carretera Yerbabuena-Puentecillas.
2. Las Cañas-Palmilla-Jesús María La Petaca.
3. Aldama-Cañada de la Muerte-El Encino.
4. Camino de acceso a Pino Solo.
5. Pénjamo-Tierras Negras.
6. Modernización de la carretera Jaral del Progreso-Rosa de Castilla-Valle Santiago.
7. Camino a la comunidad de Jofre,
8. Camino la Lagunita-San Juan de Dios-Los Álamos.
9. Lagunilla de Mogotes-Valle de Santiago.
10. Boulevard Emiliano Zapata.
11. Boulevard Guadalupe Victoria.
12. San Vicente-Ojo de Agua de Espejo-Salto Espejo.
13. Trejo-El Cerrito.
14. Camino de acceso a la comunidad de La Soledad Nueva.
15. Camino de la comunidad la California, Adjuntas del Monte y Tampico.
16. La Gavilana-El Comalillo.

Otras acciones fueron el puente vehicular en la comunidad Los Rioyos, sobre el Río Laja; así como el entronque carretero en la carretera federal 57 hacia Mineral de Pozos (CEFPC, 2016: 25-26).

Este último periodo ha contado también con esquemas coyunturales en paralelo al gasto federal reasignado. En 2006, el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF) distribuyó a los gobiernos estatales los rendimientos provenientes de excedentes petroleros, como logro de las gestiones de la CONAGO. Este fondo se administró por las formalidades del fideicomiso respectivo en ciclos anuales. Un muestreo denotó los porcentajes que operaron los gobiernos estatales en obras carreteras durante el año 2008: Baja California aplicó el 24.77% en 115 obras en calles, vialidades y carreteras; Guanajuato invirtió el 25.49% en seis

caminos; Jalisco ocupó el 72.92% en 42 carreteras; Morelos hizo lo propio en seis carreteras que abarcaron en 11.18%; Querétaro aplicó el 10.40% en cuatro caminos; Aguascalientes no utilizó el FEIEF para obra carretera (Mendoza, 2010: 111-120).

Otra experiencia *sui generis* fue la construcción de la autopista Durango–Mazatlán para consolidar el plan de corredores carreteros transversales del país. Ello implicó diseñar una solución técnica con doscientos treinta kilómetros de longitud, doce metros de ancho de corona, sesenta y un túneles y ciento quince puentes. Entre estos últimos, el Puente Baluarte, catalogado como *el puente atirantado más alto del mundo*, debía desarrollar mil ciento veinticuatro metros de longitud y cuatrocientos dos metros de profundidad en la barranca *El Espinazo del Diablo*. Como parte de las acciones coordinadas, en el año 2004 los gobiernos federal y del estado de Durango suscribieron un convenio para la construcción de un tramo de veinticinco kilómetros entre los entronques Garabitos y carretera El Soldado-Otinapa. En tal instrumento, los gobiernos participantes se distribuyeron el financiamiento y la ejecución de metas específicas de obra civil; el gobierno federal debía elaborar el proyecto del tramo y de dos puentes, mientras que el gobierno estatal debía liberar los derechos de vía (SCT, 2004).

Para el año 2006, un nuevo convenio sumó la participación del gobierno del estado de Sinaloa en la realización de los últimos cuatro tramos del proyecto (SCT, 2007). El gobierno federal asumió las funciones de elaborar los proyectos, liberar derechos de vía, tramitar permisos, cofinanciar y construir a través de los Centros SCT de Durango y Sinaloa. Los gobiernos estatales involucrados cofinanciaron los trabajos, disponiendo del fideicomiso Durango-Mazatlán 80496 (FIDUMA) desde el 20 de julio de 2006. Otras acciones estatales fueron coadyuvar en la liberación del Derecho de Vía y en el trámite de los permisos. Más adelante, el Fideicomiso Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN), decretado el 7 de febrero de 2008, fungió como coordinador federal de la inversión (SCT, 2012: 7-11). En la actualidad, el Puente Baluarte se levanta como el mejor monumento de la construcción coordinada de carreteras en México.

Modelos de autoridad

El 1º de diciembre de 2016 se cumplieron ciento cuatro años de que el presidente de la República, Don Francisco I. Madero, informó de las primeras transferencias financieras federales para la construcción de caminos. En tal virtud, este artículo rinde homenaje a la construcción de carreteras por considerar que, en materia

de RIG, ha trascendido por cumplir con un consenso político de largo plazo. En esos ciento cuatro años se han desarrollado tres modelos de autoridad en cuatro periodos distintos.

El modelo de autoridades eventualmente coordinadas, prevaleciente entre 1912 y 1925, enmarcó la construcción paralela de caminos nacionales y municipales propia de la época. Ocasionalmente, el Ejecutivo federal concedió apoyos materiales a comisiones municipales, así como transferencias financieras condicionadas a la conformación de organizaciones intermunicipales. Al final de ese primer periodo, algunos gobiernos estatales intercedieron por grupos sociales ante el gobierno nacional.

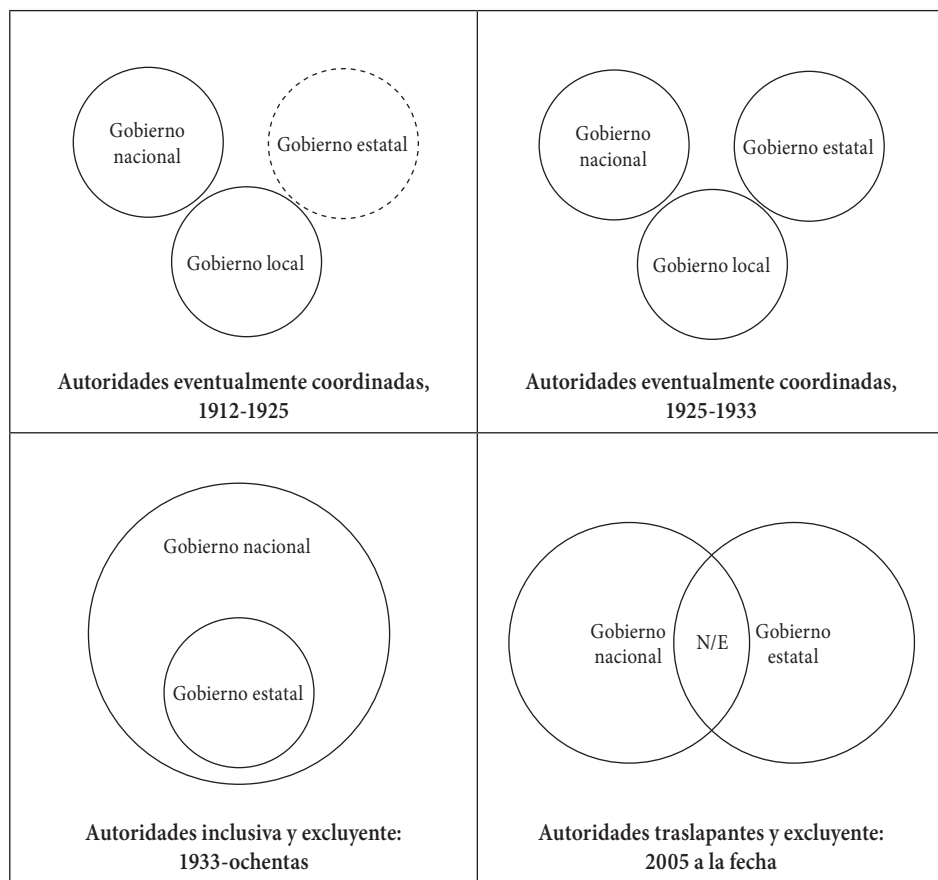
Entre 1925 y 1933, el modelo de autoridades eventualmente coordinadas se prorrogó con cambios importantes. Los logros del periodo anterior, combinados con el surgimiento de un proyecto nacional de carreteras y la designación de una incipiente burocracia sectorial, incrementaron considerablemente las interacciones: 37.03% con ediles o comisiones municipales; 33.33% con gobernadores y otros representantes estatales, así como 29.63% con organizaciones gremiales y ciudadanas.

El modelo de autoridad inclusiva y excluyente aplicó desde 1933 hasta la década de los ochenta del siglo xx, resultando ser el más prolongado. El gobierno federal dispuso de organismos descentralizados para que los gobernadores, en asociación con representantes sociales y un delegado federal, decidieran la atención ponderada de las demandas. Inicialmente las decisiones de obra carretera eran cofinanciadas por los gobiernos estatales y el federal en partes iguales, mientras que la participación de los ayuntamientos fue obviada. Si bien la reforma a la normatividad proyectó una participación ciudadana constante, ese aspecto fue banalizado por el énfasis que se le dio a la especialización administrativa y al financiamiento creciente. Más adelante, con la diversificación de programas federales de coinversión en caminos, se reconsideró la participación financiera coyuntural de ayuntamientos y grupos sociales en programas tripartitas de implementación centralizada.

El modelo de autoridades traslapantes y excluyentes, vigente desde 2005, comprende la gestión financiera de los gobernadores durante el proceso de aprobación presupuestal en la Cámara de Diputados, así como trámites posteriores de reasignación de recursos en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El gobierno federal financia al 100% las obras carreteras, y los gobiernos estatales construyen directamente. El modelo reincide en la nula participación de ayuntamientos y grupos sociales. Cabe señalar que durante el mismo periodo han coexistido otras experiencias coyunturales que coinciden en el mismo modelo de autoridades

traslapantes y excluyentes. Los esquemas de los modelos de autoridad aludidos se muestran en el siguiente cuadro:

CUADRO ÚNICO
Modelos de autoridad desarrollados históricamente en la construcción coordinada de carreteras mexicanas



Fuente: Elaboración propia.

En el primer tercio del siglo pasado, las estrategias de gestión de los participantes de las RIG evolucionaron desde la persuasión política a un código de comunicación técnico-administrativo; actualmente se utilizan ambos de manera estacional y en ciclos anuales de gestión. En el modelo de autoridades eventualmente coordinadas

del periodo 1912-1925, los presidentes municipales justificaban sus solicitudes en el avance de los trabajos, mientras que el Ejecutivo federal reconocía de palabra y con apoyos tangibles el esfuerzo de los actores locales. En la etapa ampliada del mismo modelo, 1925-1933, los argumentos de persuasión de los gestores de caminos se multiplicaron: 34.69% expuso avances físicos o financieros en riesgo de desaprovecharse; 22.45% aludió ventajas geográficas o menores inversiones; 20.41% fueron gestiones convergentes de varias autoridades, o bien de actores políticos influyentes; 14.28% argumentó a favor del desarrollo económico regional; sólo el 8.16% se basó en interesar al Ejecutivo federal en nuevas rutas carreteras nacionales. Por su parte, los Ejecutivos federales del periodo se mostraron cautos al emitir pocas respuestas.

Para el modelo de autoridad inclusiva y excluyente, vigente de 1933 a los ochenta, las estrategias de persuasión y negociación fueron obviadas al universalizarse la operación estatal de los programas federales. El actual modelo de autoridades traslapantes y excluyentes precisa dos etapas diferenciadas de persuasión: la creación de consenso político en las comparecencias de gobernadores ante comisiones legislativas, complementada objetivamente con la justificación técnica y normativa en expedientes carreteros que debe aprobar la Unidad de Inversiones.

Las interacciones regulares hasta 1933 se basaron en el intercambio epistolar derivado de los requerimientos operativos de las iniciativas locales; los contactos aumentaron su frecuencia antes de 1925, cuando el gobierno nacional atendió solicitudes e impuso requisitos para conceder transferencias financieras. Más adelante, pese a la vastedad de solicitudes, la frecuencia se redujo por la negativa tácita de recursos federales. A partir de 1933, la frecuencia se estandarizó por la oferta financiera en ciclos presupuestales anuales. Hasta la década de los ochenta, las rutinas de planeación de las obras e informes mensuales de avance físico-financiero se trasladaron al interior de las Juntas Locales de Caminos. En paralelo, las interacciones instrumentales con el Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas s. c. (BANOBRA) dependieron de las incidencias de los créditos. En la actualidad, los ciclos presupuestales anuales incluyen, como ya fue señalado, las fases de gestión política en la Cámara de Diputados y de justificación técnico-normativa ante la autoridad hacendaria.

En el modelo de autoridades eventualmente coordinadas participaron los integrantes de los ayuntamientos, así como los ciudadanos comisionados en los niveles político-regional y administrativo-intermunicipal. La contraparte federal fue el presidente de la República, su Secretario Particular y el Secretario de Comunicaciones y Obras Públicas. Para el periodo de prórroga del mismo modelo,

1925-1933, todos los órdenes incrementaron sus participantes a excepción de los gobiernos municipales. El orden estatal de gobierno, que inició su participación a finales del periodo anterior, sumó a las RIG gobernadores, diputados locales y titulares de comisiones estatales de caminos. Los grupos sociales que se involucraron fueron cámaras de comercio, clubes sociales, ligas agrarias y vecinos coyunturalmente asociados. A nivel federal, además de los que ya participaban, tomaron parte diputados, senadores, el presidente de la Comisión Nacional de Caminos, así como los jefes operativos de zona.

El modelo de autoridad inclusiva y excluyente impuso una coordinación federal-estatal exclusiva y descentralizada. Las Juntas Locales de Caminos quedaron integradas con representantes del gobierno estatal, de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, así como de gremios organizados. A nivel central, el presidente de la República moderó sus intervenciones para dar mayor dinamismo a la Dirección Nacional de Caminos y a BANOBRAS. En el modelo de autoridades traslapantes y excluyentes han participado gobernadores, diputados federales, dependencias estatales designadas, así como la Unidad de Inversiones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Durante los tres primeros periodos, las convocatorias federales a cooperar en la construcción nacionalista de caminos determinaron las formas de intervención administrativa de los demás órdenes de gobierno y de las organizaciones ciudadanas. El modelo de autoridades eventualmente coordinadas permitió que en el periodo 1912-1925, el gobierno nacional otorgara apoyos materiales y transferencias financieras para construir caminos regionales en los estados de Baja California Sur, Puebla, Veracruz, Oaxaca, Nuevo León, Durango, Sinaloa y Guerrero. En 1925, las transferencias sumaron once mil novecientos noventa y tres pesos.

En el periodo 1925-1933, por la definición de un proyecto carretero nacional y la consecuente concentración del financiamiento federal, la gestión intergubernamental tuvo múltiples reorientaciones:

1. Se generaron gestiones internas e intergubernamentales para que los proyectos carreteros nacionales beneficiaran poblaciones con su paso.
2. El proyecto México-Nuevo Laredo logró la colaboración de ayuntamientos dentro de sus jurisdicciones.
3. El gobierno del estado de Guerrero fue restringido en el intento de reproducir el sistema federal de subsidios mediante la redistribución del *impuesto Morelos* a pueblos y ayuntamientos que trabajaban en caminos.
4. La ayuda federal en especie abarcó treinta y seis proyectos carreteros locales.

5. Algunas iniciativas estatales mutaron a proyectos nacionales y por ello se beneficiaron con el financiamiento federal.

El modelo de autoridad inclusiva y excluyente dispuso de un presupuesto creciente que diversificó sus mecanismos de ejecución, a la vez que influyó en el crecimiento de la inversión carretera estatal. En los años cincuenta alcanzó los cien millones de pesos promedio anual de inversión en tres modalidades: *a)* el programa normal de las Juntas Locales de Caminos; *b)* el programa nacional de fomento a caminos vecinales; *c)* el esquema de inversión tripartita.

A principios de los sesenta, el presupuesto de carreteras por cooperación llegó incluso a la media anual de ciento cincuenta millones de pesos. Al inicio del periodo, los gobiernos estatales pudieron construir caminos en las principales rutas estatales. En un segundo momento aprovecharon los proyectos nacionales como patrón de desarrollo carretero, en la mayoría de los casos se dispusieron de carreteras radiales y tramos tangentes respecto a las ciudades principales. Una minoría logró ponderar ejes carreteros que subordinaron el sistema de ciudades. En ambos casos, la vinculación funcional de ciudades con fronteras estatales e internacionales, y en su caso costas, materializaron los sistemas carreteros estatales hacia finales de los años cincuenta, mismos que en algunos casos se combinaron funcionalmente con puentes federales de cuota.

Cabe destacar que si bien a partir de los sesenta el desarrollo de las autopistas de cuota ha imperado en la movilidad automotora nacional sobre los sistemas estatales, son aquellas carreteras que se construyeron bajo el esquema de cooperación, algunas todavía de ocho metros de ancho de corona, las que hasta la actualidad siguen siendo la base de la distribución alimentadora y rural en la mayoría de los territorios estatales.

A partir del año 2005, la alternancia en la extracción partidista del Ejecutivo federal se tradujo en la emancipación política de los gobiernos estatales. En el ejercicio de las nuevas libertades, los gobiernos estatales disputaron y alcanzaron reasignaciones anuales de presupuesto federal para ejecutar directamente infraestructura carretera, conformando así el modelo de autoridades traslapantes y excluyentes. Una muestra de tres estados señala tres niveles distintos de aprovechamiento de los programas para la modernización carretera y para caminos alimentadores y rurales:

1. Concentrar ambos programas en la ciudad central con inversiones anuales decrecientes.

2. Concentrar la modernización carretera en las ciudades principales y distribuir la atención de caminos rurales en todo el estado, ambos programas a ritmo decreciente.
3. Distribuir una inversión constante de ambos programas en un sistema integral de carreteras estatales.

El desempeño desigual es señal de que la emancipación técnico-administrativa de los gobiernos estatales sigue siendo la tarea pendiente. Sin cifras claras por el carácter multifinanciado del gasto federal reasignado y subejercicios comunes, los incrementos de inicio y decrementos al término de los sexenios indican discrecionalidad política en el aprovisionamiento de ese tipo de recursos.

Prospectiva de las relaciones intergubernamentales. Una propuesta

En general, la emancipación política de los estados y el relativo avance técnico-administrativo en la construcción de carreteras son las bases para proyectar mejores desempeños coordinados.

Primero. Buscar el equilibrio de las unidades gubernamentales involucradas, de tal modo que participen objetivamente en un modelo de autoridades traslapantes los tres órdenes de gobierno y la representación social directa.

En ese sentido, el Senado de la República deberá asumir el liderazgo de una futura reforma federalista y orientará su misión a equilibrar en el texto constitucional las competencias de los tres órdenes de gobierno y de la representación social directa, de modo que en un primer momento se transite desde la actual distribución residual hacia la formalización de participaciones plurales en las concurrencias; y en una segunda etapa se definan objetivamente las competencias exclusivas de cada participante federal. La especificación de las competencias concurrentes deberá darse también en los distintos ordenamientos temático-administrativos. La tendencia global es ésta, el estudio del funcionamiento federal en el mundo ha transitado desde el debate confinado al ámbito jurídico, hasta la exposición abierta e interdisciplinaria de temas.

Segundo. Generar estrategias estatales de negociación fundadas en diagnósticos de acciones y actitudes de funcionarios, privilegiando así una comunicación política que genere diversos propósitos, procedimientos, capacitación y adecuaciones estructurales. En contraparte, diversificar subsidiariamente los programas nacionales de financiamiento bajo la premisa de que el funcionamiento federal debe ser asimétrico, mas no universal o estandarizado.

El Senado de la República, en la adaptación del funcionamiento de los senados alemán y sudafricano, deberá sumar a su competencia legislativa la intermediación entre los órdenes de gobierno, reivindicando así la esencia federalista de la Cámara Alta. De esta manera, se buscaría equilibrar las relaciones intergubernamentales, actualmente centradas en la política nacional, mediante la proyección de interacciones ponderadas según los intereses estratégicos y legítimos de las iniciativas estatales.

Tercero. Racionalizar la frecuencia de las interacciones regulares; o dicho francamente, que en los ciclos presupuestales anuales los gobiernos estatales soporten con información de calidad la etapa de gestión financiera, mientras que en las fases de programación y ejecución eviten el subejercicio o el diferimiento improvisado en multiejercicios.

El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) deberá estimular un desempeño estatal deseable a partir de la convicción de que las entidades federativas y sus gobiernos son desiguales, por lo que existen desempeños destacados que deben modelarse para su reproducción y casos de rezago administrativo en los que resulta imprescindible la intervención subsidiaria. Sobre esas bases debe emplearse el *benchmarking* y la gestión del conocimiento.

Cuarto. Involucrar a los servidores públicos que resulten necesarios en campos sistémicos de RIG, de manera que la coordinación se extienda a todas las fases políticas y técnico-administrativas de los programas financieros, como la elaboración conjunta de planes maestros que incluyan el mantenimiento, la modernización y la ampliación de la red carretera; el análisis de la factibilidad de acciones; la programación financiera, u otra más apropiada: la co-financiera; la ejecución oportuna de los trabajos, así como el control democratizado de las acciones.

Deberá también integrarse un binomio funcional y permanente entre los gobiernos estatales, sus ayuntamientos y la respectiva sociedad civil organizada. Los presidentes municipales, los congresos locales y los gobernadores, estos últimos en el seno de la CONAGO, deberán establecer como compromiso asumir el papel de difusores de la cultura federal y de constructores de la sociedad federal. Nadie puede hacerlo mejor que ellos; los hechos históricos lo constatan. La forma de implementarlo es única y consiste en estimular la participación directa e indirecta de organizaciones sociales en la solución de los problemas públicos, ya sea en acción exclusiva o en red.

Quinto. En cuestiones de políticas se insiste en equilibrar las fuentes de financiamiento, así como la distribución temporal y territorial de la inversión. Es elemental prescindir del sobre-endeudamiento.

Con especial énfasis estratégico se deberá moderar la solución carretera basada en caminos de cuota, hoy en día ampliamente dominante. La racionalidad política debe conducir a contener en el diseño de políticas la lógica financiera, anteponiéndole garantías de libertad política y económica. El artículo 11 constitucional establece la libertad de viajar por el territorio de la República sin requisitos. A su vez, el desarrollo del mercado demanda la libertad del tránsito de mercancías. Si en el pasado la coordinación intergubernamental permitió la construcción de la red primaria de carreteras nacionales, ¿por qué no pensar que en el futuro la reorganización intergubernamental va a resolver el mantenimiento, la modernización y la ampliación de la red carretera en plena garantía de la libertad política y económica?

Conclusiones

A partir de la revisión de los modelos de autoridad en la historia del país, el problema carretero en las relaciones intergubernamentales puede tener como características la siguiente visión prospectiva.

Los aspectos a tomar en cuenta en la construcción de carreteras y su adaptación en otros sectores, deben ser:

- a) Asegurar que las unidades participantes sean los tres órdenes de gobierno y la representación social.
- b) Establecer estrategias de negociación de los gobiernos estatales en relación a programas nacionales asimétricos y subsidiarios.
- c) Racionalizar el insumo de la información para beneficio de la gestión financiera y de los ciclos de implementación de las acciones.
- d) Extender la coordinación a todas las fases políticas y técnico-administrativas de los programas financieros.
- e) Equilibrar las fuentes de financiamiento y la distribución temporal y territorial de la inversión.

Fuentes

- Archivo General de la Nación (AGN), *Fondo Álvaro Obregón-Plutarco Elías Calles*, Expediente 816-C.
- Archivo General de la Nación (AGN), *Fondo Álvaro Obregón-Plutarco Elías Calles*, Expediente 816-Z-20.
- Archivo General de la Nación (AGN), *Fondo Álvaro Obregón-Plutarco Elías Calles*, Expediente 104-C-78.
- Archivo General de la Nación (AGN), *Fondo Emilio Portes Gil*, Expediente 2/533/104.
- Archivo General de la Nación (AGN), *Fondo Emilio Portes Gil*, Expediente 2/533/808.
- Archivo General de la Nación (AGN), *Fondo Pascual Ortiz Rubio*, Expediente 13/104.
- Archivo General de la Nación (AGN), *Fondo Pascual Ortiz Rubio*, Expediente 13/568.
- Archivo General de la Nación (AGN), *Fondo Pascual Ortiz Rubio*, Expediente 13/1074.
- Archivo General de la Nación (AGN), *Fondo Pascual Ortiz Rubio*, Expediente 13/2502.
- Archivo General de la Nación (AGN), *Fondo Pascual Ortiz Rubio*, Expediente 13/2842.
- Archivo General de la Nación (AGN), *Fondo Pascual Ortiz Rubio*, Expediente 13/2917.
- Archivo General de la Nación (AGN), *Fondo Pascual Ortiz Rubio*, Expediente 13/5009.
- Archivo General de la Nación (AGN), *Fondo Pascual Ortiz Rubio*, Expediente 13/5097.
- Archivo General de la Nación (AGN), *Fondo Pascual Ortiz Rubio*, Expediente 30-1-2.
- Archivo General de la Nación (AGN), *Fondo Abelardo L. Rodríguez*, Expediente 573.1/10.
- Archivo General de la Nación (AGN), *Fondo Abelardo L. Rodríguez*, Expediente 573.1/21.
- Archivo General de la Nación (AGN), *Fondo Abelardo L. Rodríguez*, Expediente 573.1/46.
- Archivo General de la Nación (AGN), *Fondo Abelardo L. Rodríguez*, Expediente 573.1/70.
- Archivo General de la Nación (AGN), *Fondo Abelardo L. Rodríguez*, Expediente 573.1/88.
- Archivo General del Gobierno del Estado de Guanajuato (AGEG), *Fondo Secretaría General de Gobierno, Sección Departamentos de Gobierno*, Expedientes 3.74 [57], del 1 al 5.
- Archivo General del Gobierno del Estado de Guanajuato (AGEG), *Fondo Secretaría General de Gobierno, Sección Departamentos de Gobierno*, Expediente 3.74 [57], 49-1.
- Archivo General del Gobierno del Estado de Guanajuato (AGEG), *Fondo Secretaría General de Gobierno, Sección Departamentos de Gobierno*, Expediente 3.74 [57], 49-2.
- Archivo General del Gobierno del Estado de Guanajuato (AGEG), *Fondo Secretaría General de Gobierno, Sección Departamentos de Gobierno*, Expediente 3.74 [57], 56-1 y 2.
- Archivo General del Gobierno del Estado de Guanajuato (AGEG), *Fondo Secretaría General de Gobierno, Sección Departamentos de Gobierno*, Expediente 3.74 [57], 62.
- Baz, Gustavo (1963), *Sexto Informe de Gobierno*, Toluca, Estado de México, Gobierno del Estado de México.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2012), *Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, Ciudad de México, Cámara de Diputados.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFFP, 2008), *Presupuesto de Egresos de la Federación 2008: Recursos Presupuestales para el Estado de Aguascalientes*, Ciudad de México, Cámara de Diputados.

- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFFPA, 2016), *Presupuesto de Egresos de la Federación 2016: Recursos Identificados para el Estado de Aguascalientes*, Ciudad de México, Cámara de Diputados.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFPb, 2008), *Presupuesto de Egresos de la Federación 2008: Recursos Presupuestales para el Estado de Baja California*, Ciudad de México, Cámara de Diputados.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFPb, 2016), *Presupuesto de Egresos de la Federación 2016: Recursos Identificados para el Estado de Baja California*, Ciudad de México, Cámara de Diputados.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFPc, 2008), *Presupuesto de Egresos de la Federación 2008: Recursos Presupuestales para el Estado de Guanajuato*, Ciudad de México, Cámara de Diputados.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFPc, 2016), *Presupuesto de Egresos de la Federación 2016: Recursos Identificados para el Estado de Guanajuato*, Ciudad de México, Cámara de Diputados.
- Comisión Nacional de Caminos (CNC, 1929), *Folleto Anual 1929*, Ciudad de México, CNC.
- Congreso Mundial de Carreteras (1964), *La política seguida en México en materia de carreteras de cuota*, Ciudad de México, Secretaría de Obras Públicas, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos.
- Del Mazo, A. (1948), *El Estado de México*, Toluca, Estado de México, Ediciones de la Cámara de Diputados.
- D'Estrabau, G. (1988), *Historia de las comunicaciones y los transportes en México: el ferrocarril*, Ciudad de México, Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- Escalante, C. (2002), *La conservación de carreteras en México. La experiencia reciente*, Ciudad de México, Asociación Mexicana de Ingeniería de Vías Terrestres A.C.
- Fabela, I. (1946), *Mi gobierno en el Estado de México (1942-1945)*, Toluca, Estado de México, Gobierno del Estado de México.
- Fernández, J. (1969), *Sexto informe de gobierno*, Toluca, Estado de México, Gobierno del Estado de México.
- Fondo Editorial Nuevo León (FENL, 2005), *Génesis y evolución de la Administración Pública de Nuevo León*, Monterrey, Nuevo León, FENL, Universidad Autónoma de Nuevo León, Instituto Nacional de Administración Pública, Coordinación de Innovación y Competitividad Gubernamental.
- Gobierno del Estado de México, Dirección de Comunicaciones y Obras Públicas (1954), *Tres años de labores (1951-1954)*, Toluca, Estado de México, Gobierno del Estado de México.
- Guerrero, O. (1989), *El Estado y la Administración Pública en México*, Ciudad de México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Hank, C. (1975), *Sexto Informe de Gobierno*, Toluca, Estado de México, Gobierno del Estado de México.

- Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC, 2014), *Gasto federalizado*, México, INDETEC.
- Mendoza, J. (2010), *El principio de subsidiariedad en la evaluación del federalismo mexicano. Políticas públicas, finanzas públicas, organización social*, Toluca, Estado de México, Instituto de Administración Pública del Estado de México A.C.
- Mendoza, J. (2012), *Cuautitlán en la trayectoria de México*, Ciudad de México, Plaza y Valdés Editores.
- Mendoza, J. (2013), *Las capacidades subsidiarias del gobierno estatal y de los ayuntamientos del Estado de Hidalgo en el contexto federal: finanzas públicas, políticas públicas, organización social*, Ciudad de México, Instituto Nacional de Administración Pública A.C., Instituto de Administración Pública del Estado de Hidalgo A.C.
- Salinas, S. (1984), *Historia de los caminos de México*, Ciudad de México, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS).
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), Secretaría de la Presidencia (SP, 1976), *México a través de los informes presidenciales*, tomo 8: “Las comunicaciones”, Ciudad de México, SCT, SP.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT, 2004), “Convenio de Coordinación que celebran la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y el Estado de Durango, para llevar a cabo la continuación de la autopista Durango-Mazatlán, en su tramo de 24.65 kilómetros, entronque Garabitos al entronque con la carretera El Soldado-Otinapa”, en *Diario Oficial de la Federación*, 27 de agosto de 2004.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT, 2007), “Convenio específico de coordinación que celebran la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y los Estados de Durango y Sinaloa, con objeto de coordinar acciones de apoyo para llevar a cabo la construcción de la autopista Durango-Mazatlán, en sus tramos entronque Otinapa-Llano Grande, Llano Grande-El Salto, El Salto-Pánuco y Pánuco-Concordia bajo el esquema de obra pública, en *Diario Oficial de la Federación*, 7 de septiembre de 2007.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT, 2012), *Libro blanco Carretera Durango-Mazatlán*, Ciudad de México, SCT, Subsecretaría de Infraestructura, Dirección General de Carreteras.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP, 2007), *Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales*, Ciudad de México, SHCP.
- Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP, 2001), *Antología de la planeación en México*, tomo 2. “La inversión pública sectorial y regional (1947-1958)”, Ciudad de México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Fondo de Cultura Económica.
- Secretaría de Obras Públicas (SOPA, 1964), *Documentos para la historia de las carreteras en México 1925-1963*, tomo I, Ciudad de México, SOP.
- Secretaría de Obras Públicas (SOPB, 1964), *Documentos para la historia de las carreteras en México 1925-1963*, tomo II, Ciudad de México, SOP.
- Secretaría de Obras Públicas (SOPC, 1964), *Documentos para la historia de las carreteras en México 1925-1963*, tomo III, Ciudad de México, SOP.

- Unidad Concentradora de Transparencia (UCT, 2016), *Solicitud de información folio 161138. Acta de entrega de la Junta Local de Caminos del Estado de Baja California. 9 de octubre de 1987*, Mexicali, B. C., Gobierno del Estado de Baja California.
- Wright, D. S. (1997), *Para entender las relaciones intergubernamentales*, Ciudad de México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Colima, Fondo de Cultura Económica.