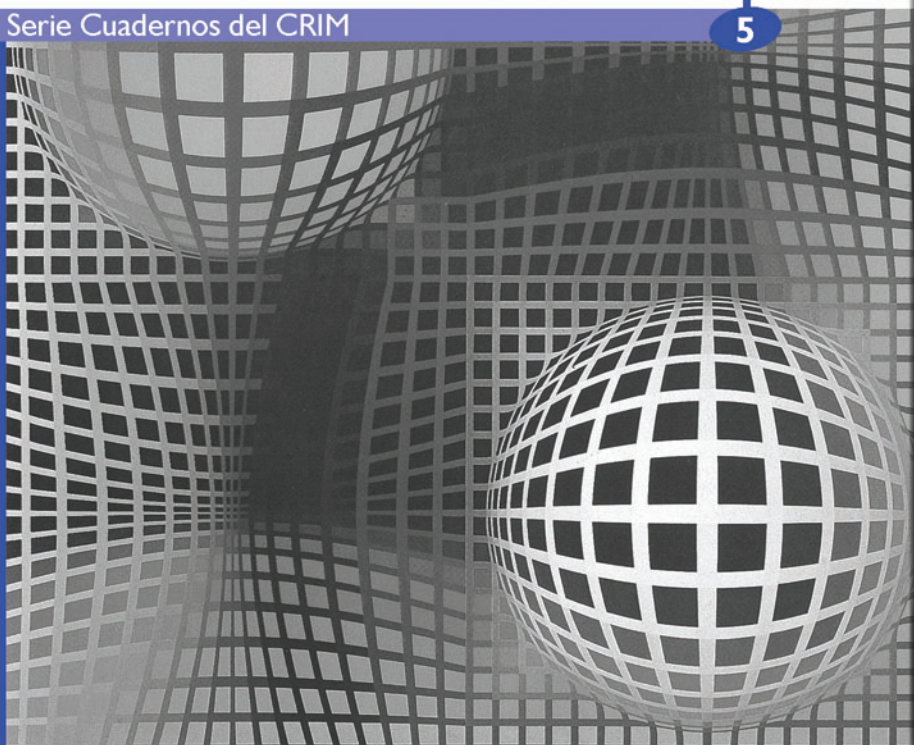


Planeación territorial, políticas públicas y desarrollo regional en México

Javier Delgadillo Macías (coordinador)

Serie Cuadernos del CRIM

5



PLANEACIÓN TERRITORIAL,
POLÍTICAS PÚBLICAS Y DESARROLLO REGIONAL
EN MÉXICO

JAVIER DELGADILLO MACÍAS
coordinador

PLANEACIÓN TERRITORIAL,
POLÍTICAS PÚBLICAS Y DESARROLLO REGIONAL
EN MÉXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias
Cuernavaca, Morelos, 2004

HT395
M4P53

Planeación territorial, políticas públicas y desarrollo regional en México./ Javier Delgadillo Macías, Coord. Cuernavaca: UNAM, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, 2004.

194 p.

ISBN: 970-32-1163-1

1. Desarrollo regional - México. 2. Planeación territorial - México. 3. Políticas públicas - México. I. Delgadillo Macías, Javier, Coord.

CATALOGACIÓN EN PUBLICACIÓN: Martha A. Frías - Biblioteca del CRIM

DISEÑO DE CUBIERTA: Poluqui

PRIMERA EDICIÓN: 2004

© UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO,
Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias,
Av. Universidad s/n, Circuito 2, Col. Chamilpa, CP 62210,
Cuernavaca, Morelos, México.

CORREO ELECTRÓNICO: crim@servidor.unam.mx

SITIO EN INTERNET: <http://www.crim.unam.mx>

ISBN: 970-32-1163-1

IMPRESO Y HECHO EN MÉXICO

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	9
DESARROLLO REGIONAL Y NUEVA FUNCIÓN DEL ESTADO EN LA ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO <i>Javier Delgadillo Macías</i>	13
CONTINUIDAD Y CAMBIO DE LA POLÍTICA REGIONAL EN MÉXICO <i>Héctor Ferreira</i>	35
DESMITIFICANDO EL DESARROLLO REGIONAL. ALCANCES Y LÍMITES DE LOS PROGRAMAS REGIONALES ESTRATÉGICOS EN EL ACTUAL SEXENIO <i>José Gasca Zamora</i>	79
EL DESARROLLO REGIONAL. UN PARADIGMA INCONCLUSO <i>Felipe Torres Torres</i>	95
GLOBALIZACIÓN, TERRITORIO Y DILEMAS DE PLANEACIÓN <i>Ryszard Rózga Luter</i>	111
LA ESTRATEGIA DEL CAMBIO: ¿MODERNIZACIÓN SECTORIAL O DESARROLLO REGIONAL Y TERRITORIAL? <i>Normand Eduardo Asuad Sanén</i>	137
LA NECESARIA REACTIVACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL EN MÉXICO <i>Héctor Ávila Sánchez</i>	185

PRESENTACIÓN

México se encuentra en un proceso de transformación de sus estructuras económicas, políticas y sociales, derivado de acontecimientos fundamentales en los años recientes; y de otros, como resultado de fenómenos estructurales que determinaron funciones y formas particulares del quehacer público y de la vida productiva nacional y regional. En este sentido, no cabe duda que el proceso de apertura comercial —exacerbado con la puesta en marcha, hace una década, del Tratado de Libre Comercio del Norte de América— representó para el país un “parteaguas” en su dinámica económica y regional que derivó también en repercusiones sociales que, en no pocos casos, han sido desfavorables para la mayoría de la población.

Por otro lado, los acontecimientos políticos asociados a fenómenos de cambio o continuidad y que se reproducen recurrentemente en los niveles federales, estatales y municipales, representan sucesos de la vida ciudadana a los que algunos especialistas denominan procesos de transición y alternancia entre partidos de distinto signo ideológico; si bien todos ellos corresponden a la vigencia del actual modelo económico, y de las formas de hacer política pública que prevalecen en la nación.

Sin embargo, estos sucesos representativos del México de hoy muestran diferencias contrastantes dentro de las regiones y en sus pobladores. Por un lado las regiones reproducen los vie-

jos patrones de disparidad y desequilibrios internos, que persisten a lo largo de décadas de planeación inconclusa. Mientras que por el otro, la población se transforma en el principal actor que demanda, cada vez con mayor insistencia, una atención frontal y decidida a la solución de sus problemas locales, exacerbando las críticas a un centralismo aún persistente en la toma de decisiones gubernamentales.

En este contexto, la Universidad Nacional Autónoma de México a lo largo de su historia, ha mantenido un alto compromiso de vinculación social a través de sus centros de investigación, procurando encontrar respuestas y dar entendimiento a tan diversos y complicados procesos que se acumulan en nuestra realidad. Acorde con este esfuerzo, el Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias llevó a cabo los días 17 al 21 de febrero de 2003 sus Sextas Jornadas Multidisciplinarias con el título *Continuidad, cambio y viabilidad de las políticas públicas*, con el propósito de discutir y reflexionar sobre las condiciones actuales del desarrollo económico nacional y las limitaciones que afectan la consolidación de un proceso de reestructuración política en todos los ámbitos del país.

La presente publicación reúne las ponencias que en estas jornadas académicas abordaron temáticas asociadas con el desarrollo regional de México, mismas que fueron presentadas y sustentadas en la Mesa 7 (Globalización, inserción internacional y desarrollo regional en México) por destacados investigadores. Los autores ponen de relieve aspectos importantes sobre el papel del Estado en la organización del territorio nacional y regional; las repercusiones que los programas y políticas públicas recientes han generado en el ámbito de la planeación territorial de entidades federativas y municipios; y, sobre todo, alertan sobre

la necesidad de impulsar acciones con una estrategia de desarrollo regional para el conjunto del país, que sea socialmente incluyente y que complemente los esfuerzos de vinculación internacional que algunos sectores económicos y algunas ciudades han ido consolidando, con aquellos otros que requieren de esfuerzos concentrados para promover esquemas de participación e integración espacial, acordes a las potencialidades endógenas de su territorio.

Con esta publicación el Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la UNAM, con la participación de su Programa de Estudios Regionales, se suma a la difusión del conocimiento sobre la realidad del desarrollo regional del país y compromete sus esfuerzos institucionales a la divulgación de temas trascendentes del México actual.

Se reconoce el respaldo brindado por la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la UNAM, a través del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT), mediante el proyecto IN306701 que se desarrolla en el CRIM.

*Javier Delgadillo Macías
Coordinador del Programa
de Estudios Regionales
Cuernavaca, Morelos
13 de mayo de 2003*

DESARROLLO REGIONAL Y NUEVA FUNCIÓN DEL ESTADO EN LA ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO

Javier Delgadillo Macías¹

INTRODUCCIÓN

Con la globalización se genera un nuevo tipo de relaciones espaciales entre las regiones y el desarrollo económico, es decir entre las regiones, los gobiernos subnacionales y los actores locales. Sin embargo, estas nuevas formas de interacción espacial afectan los vínculos del Estado nacional con su entorno regional y local: surgen nuevas relaciones de poder y competitividad y emergen conflictos entre actores del mismo Estado, en un contexto de espacios socioeconómicos fuertemente influidos por procesos de carácter transnacional. Por lo tanto, este acento en la globalización implica efectos dispares en la organización del territorio y agudiza los desequilibrios regionales dentro del país; lo cual desde el ámbito del análisis regional plantea incógnitas sobre la coexistencia de regiones y sistemas urbanos y rurales de tipo tradicional, respecto de fenómenos territoriales emergen-

¹ Coordinador del Programa de Estudios Regionales en el Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor invitado de El Colegio de Tlaxcala, A.C. El autor pertenece al SNI. Correo electrónico: jdm@servidor.unam.mx

tes, producto de las nuevas relaciones internacionales. Por lo tanto, la vinculación entre desarrollo regional y globalización es dicotómica y presenta saldos desfavorables en la organización socioeconómica de entidades federativas y municipios.

Desestructuración, deseconomías, disparidades y fracasos del espacio regional y local son sólo algunas de estas expresiones desfavorables, por lo cual, el tema del desarrollo territorial recobra importancia debido a dos factores: por un lado la incorporación creciente de nuevos espacios planetarios como soporte indiscutible de las relaciones comerciales, financieras y de producción mundiales, desde donde opera el sistema económico global; y, por otro, la necesidad de hacer emerger una nueva gestión pública que contrarreste dichos efectos negativos. Este interés actualizado por el territorio exige, a la vez, el uso de nuevos instrumentales técnicos y administrativos, que apoyen en un sentido positivo el ejercicio de la función de gobierno y de las políticas públicas dirigidas a la atención del desarrollo regional y de la promoción de las actividades económicas.

GLOBALIZACIÓN Y RECONSTITUCIÓN DE LAS REGIONES

Si bien las manifestaciones sobre la globalización a que hace referencia un número cada vez mayor de estudiosos² (Aguilar, 2002: 105-146), tocan aspectos prácticamente relacionados con todos los temas referentes al “desarrollo” del ser humano, en todas sus expresiones y en todas sus dimensiones, y dado que en este trabajo nos hemos propuesto centrar la atención en sus ma-

2 Una síntesis de las ideas contenidas en publicaciones de autores mayoritariamente norteamericanos puede leerse en el capítulo intitulado “Naturaleza y alcance de la globalización”.

nifestaciones territoriales, partiremos de considerar a la globalización como la creciente gravitación de los procesos económicos, sociales y culturales de carácter mundial sobre aquellos de carácter nacional y regional. Aunque no se trata de un proceso nuevo, no podemos dejar de considerar los drásticos cambios en los espacios y tiempos generados por la revolución de las comunicaciones y la información que hoy le dan nuevas dimensiones, y representan transformaciones cualitativas con respecto al pasado (CEPAL, 2001).

Este proceso brinda oportunidades para el desarrollo y las estrategias de los gobiernos nacionales, cuando éstos se basan en las posibilidades que ofrecen y los requisitos que exige una mayor incorporación a la economía mundial. Pero, al mismo tiempo, este proceso plantea riesgos originados en nuevas fuentes de inestabilidad (sobre todo en los ámbitos comercial y financiero), riesgos de exclusión para aquellos países que no están preparados para las fuertes demandas de competitividad propias del mundo contemporáneo, y riesgos de acentuación de la heterogeneidad estructural entre sectores sociales y regiones dentro de los países que se integran, de manera segmentada y marginal, a la economía mundial. Estos aspectos de heterogeneidad y fragmentación social y territorial, representan uno de los enfoques cruciales en el estudio sobre la globalización dentro de nuestros países, en su relación con las posibilidades que hoy tienen las estructuras subnacionales y las expectativas de las nuevas formas de producción económica y desarrollo endógeno desde los propios estados y municipios.

Destaquemos al respecto algunas ideas:

1) Ulrich Beck (1998) en su libro *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, señala que con la glo-

balización se produce un redimensionamiento de las relaciones entre los estados y la sociedad. Se afecta de distintas maneras la unidad del Estado nacional y de la sociedad nacional, se establecen nuevas relaciones de poder y competitividad, emergen conflictos y entrecruzamientos entre, por una parte, unidades y actores del mismo Estado nacional, y por otra, situaciones, procesos y espacios sociales transnacionales. Este concepto de Estado-nación permeó por muchos años la noción jurídico-política del territorio y reguló las interacciones que dentro de éste se suscitaban, o las que realizaba frente a otras entidades homólogas.

2) Milton Santos (1996) caracteriza a la fase actual de la globalización en el sentido de que los territorios nacionales dejan de ser el escenario y referente principal de la sociedad: el estado territorial da paso a la transnacionalización del territorio. No obstante, las diferentes dimensiones expresadas por la globalización pueden debilitar y asignar nuevas funciones a los Estados-nación. Los espacios nacionales se entremezclan mediante la participación de actores extraterritoriales, emergen nuevas identidades y se construyen nuevos espacios sociales,³ ahora de rasgos

- 3 Los argumentos sobre la presencia e impacto que tiene la globalización en los territorios nacionales, en las regiones tradicionales, son diversos y variados, desde luego, aún incipientes en cuanto a explicaciones que puedan generalizarse y en la generación de nuevas teorías espaciales que puedan explicar a cabalidad la magnitud que hoy tienen los procesos de globalización. Para las Ciencias Sociales aparecen fenómenos que ahora deben ser analizados desde perspectivas diferentes a las tradicionales: las identidades socioculturales, el papel de las organizaciones internacionales, las crisis, el trabajo, los movimientos sociales globales, los conflictos étnicos, las migraciones, el impacto ambiental, las nuevas formas de producción, el papel emergente de los Estados, el desarrollo regional y local, etc. Todos estos nuevos aspectos, en mayor o menor medida, demandan ser abordados, explicados y contextualizados en función de las relaciones que se es-

transnacionales, distintos a los que tradicionalmente se habían configurado en las décadas anteriores.

3) A lo anterior habrá que agregar la difusión de procesos tecnológicos asociados a los nuevos paradigmas de producción flexible, de subcontratación y externalización, cuya aplicación genera efectos contrapuestos en cuanto a las conductas de localización y aglomeración espacial. Por un lado crecen las exigencias de concentración y se da lugar a formas específicas de nuevas aglomeraciones, mientras que por otro lado se fortalecen las posibilidades de dispersión territorial en el sentido de fortalecer la división internacional del trabajo (Gatto, 1990).

Se estaría, por tanto, debatiendo entre por lo menos dos lógicas que ocurren simultáneamente en la estructuración de espacios transnacionales. Por una parte, la conformación de un tejido productivo, apoyada por el despliegue de redes productivas internacionales y de transacciones financieras en tiempo real, cuya base organizativa se explica por los planteamientos de la Nueva División Internacional del Trabajo; es decir, zonas productivas y mercados jerarquizados y articulados de acuerdo con la funcionalidad de cada parte en una cadena general de interdependencias.

El otro escenario tiene que ver con la escala territorial, desde donde se observa a la globalización como un proceso que no abarca países en su conjunto sino espacios subnacionales, regiones, ciudades y localidades que podrían representar hoy los nuevos o futuros ejes articuladores de la economía mundial. Como

tablecen con el resto del planeta. Sin embargo, sostenemos que estas nuevas formas de mirar los procesos que reorganizan los territorios del mundo actual, no pueden ser explicados y comprendidos sin el reconocimiento de los factores históricos que les dieron lugar y que incluso, en países y regiones como las mexicanas, representan todavía los factores determinantes de su desarrollo.

entidades y fenómenos socioespaciales, las ciudades y las regiones están evolucionando hacia configuraciones cada vez más complejas que derrumban los paradigmas clásicos de la teoría urbana y regional, dando lugar a una nueva geografía económica y un cambio en las relaciones geoeconómicas y geopolíticas internacionales. Por otra parte el efecto desigual de la globalización sobre el territorio plantea nuevas incógnitas sobre la permanencia o coexistencia de regiones y sistemas urbanos de tipo tradicional, frente a fenómenos territoriales emergentes a partir de procesos globales. Las preguntas que al respecto nos planteamos se centran en dilucidar si estamos frente al advenimiento de un modelo espacial emergente que reestructura lo ya existente, o si asistimos a la coexistencia de diversos modelos en un mismo país y en diversas partes del mundo (Delgadillo *et al.*, 2001).

Para responder a estas cuestiones diría lo siguiente: la reorganización territorial que resulta de la globalización hace pensar que pueden coincidir distintos procesos territoriales en una misma fase histórica, pero que obedecen a lógicas diferentes, dando como resultado una estructuración territorial más compleja y diversificada. Tomando como referencia las distintas experiencias y fenómenos de reestructuración espacial en el mundo, los países más desarrollados presentan procesos mucho más acelerados y hasta inéditos, frente a países menos desarrollados donde, en todo caso, los fenómenos territoriales serían inacabados y de carácter heterogéneo. De acuerdo con esta idea, parecería que la tendencia que se perfila a futuro es que los territorios nacionales y subnacionales manifiesten diferentes formas y capacidades de inserción y articulación a lo global. Por lo tanto, lo mismo encontrarán espacios incluidos que espacios excluidos, y diversas

estrategias que darán pauta a tendencias diversas en las configuraciones territoriales, antes de que se despliegue un modelo único, tal y como lo señala Federico Berbejillo (1996) en su trabajo “Territorios en la globalización”, donde además expresa la presencia de un cierto tipo de coexistencia entre formaciones territoriales tradicionales y emergentes, aunque con una tendencia hacia la transformación progresiva de los “viejos territorios” lo cual llevará a una encrucijada entre los megaprosesos y las historias y estrategias locales.

Esta nueva tendencia le da un redimensionamiento al término “desarrollo regional” en el marco de la globalización, y erige a nuevos actores representados básicamente por las empresas y las estrategias del capital privado, los que definen en última instancia las formas, ritmos de crecimiento y articulación de los territorios. Al desaparecer los esquemas de regulación estatal, el capital decide las ubicaciones territoriales de la inversión *per se*, razón por la cual los impactos no pueden ser amplios ni diversificados. Sin embargo y contrario a lo que predica esta visión dominante, lo que se observa dentro de los países emergentes es una fuerte presencia del Estado a través de acciones regulatorias y compensatorias, frente a los desatinos que el libre mercado produce en las economías nacionales. Veamos un ejemplo en este mismo sentido: quien anunciara hace una década el “fin de la historia” en su libro *The End of History and the Last Man* (Fukuyama, 1992), hoy expresa en sus últimos escritos una crítica mordaz al capital financiero internacional y reconviene sobre sus ideas neoliberales expresadas entonces sobre “menos Estado” y más “libre mercado”, enalteciendo el papel gubernamental como factor clave para enfrentar los procesos de radicalización que la misma globalización motiva dentro de los países, y a tra-

vés de redes sociales cada vez más amplias, en un contexto mundial (Fukuyama, 1999 y 2002).

Desde este enfoque de la globalización, al transformarse los territorios nacionales en espacios de la economía internacional, resultan mejor aprovechados por las empresas transnacionales que por las propias sociedades regionales; empero, esta internacionalización del espacio conlleva también consecuencias representativas en formas de desequilibrios sociales, económicos y territoriales que hoy conocemos. Al respecto coincidimos con Francisco Gatto (*op. cit.*) en reconocer que este antagonismo de las regiones atrasadas *versus* regiones desarrolladas tiende a hacerse más complejo, sobre todo en la medida en que puedan coexistir, en una misma área geográfica, formas de inserción productiva de diferente naturaleza económica y tecnológica, en vista de que la opción de “modernidad” no está abierta para todas las regiones y sociedades, de igual manera que no todas las regiones parten de la misma línea de salida.

POLÍTICA ECONÓMICA Y DESARROLLO REGIONAL

Los desequilibrios regionales de la inversión, junto con la expresión territorial de esos desequilibrios en rezago social, constituyen el mejor ejemplo de la existencia objetiva de las regiones. Estos desequilibrios no pueden ser corregidos por el mercado y exigen la presencia del Estado a través de políticas de desarrollo regional, acordes con la dinámica del mundo global. En el pasado reciente, más que políticas de desarrollo regional se diseñaron programas que no incorporaban variables fundamentales para el fortalecimiento económico regional como la competitividad, el desarrollo tecnológico, la flexibilización o la globalidad. Más aún, el componente territorial se utilizó sólo con un sentido

de localización geográfica y no como un soporte esencial de los procesos económicos o sociales. En el mejor de los casos, la región adquirió una función extractiva, con privilegios para grupos de poder económico nacional y local, generando exclusiones entre agentes y sectores que hoy se expresan en abandono, tensión y descontento social, pero que sobre todo han llevado a una mayor fragilidad de la región ante una potencial desaparición de las fronteras nacionales en el terreno económico.

Como se ha señalado en distintas propuestas sobre cómo reducir las asimetrías territoriales (Moncayo, 2001; Delgadillo, *op. cit.*; Benko, 2000; Porter, 2000; Henderson *et al.*, 2000; Gallup, Sachs y Mellinger, 1999; Fujita, Krugman y Venables, 1999; Krugman, 1999; Martin, 1999; Boisier, 1999) un proceso de desarrollo regional implica necesariamente un proceso de concertación; en él comparten responsabilidades tanto el Estado como los actores regionales, a través de formas concretas de articulación entre ambos, mediante lo cual se derivan las recomendaciones sobre las políticas específicas que serán más apropiadas para promover el desarrollo económico y social del territorio en cuestión.

Concebido así, el desarrollo regional en su nueva dimensión se presenta como un instrumento poderoso, posible de promover una mayor participación social dentro de las regiones; al mismo tiempo constituye un planteamiento de ordenamiento territorial orientado a contrarrestar los efectos perversos de la globalización en un sentido endógeno, a la vez que potencia las ventajas de las relaciones internacionales y de un intercambio comercial cada vez mayor. Sin una concepción territorializada de los problemas del desarrollo, y un cambio de orientación en la política económica que determina tanto los desequilibrios como

el atraso regional, difícilmente se puede concebir un territorio armónico que permita la liberalización de los flujos de inversión, tal y como lo han pregonado los gobiernos recientes.

La mayor parte de los análisis coinciden en que el desarrollo regional en México es de carácter distorsionado y hasta ahora se carece de una política con enfoque territorial integral (Garza, 1989; Palacios, 1989; Garza, 1991; Bassols, 1992; Delgadillo, 1993; Aguilar *et al.*, 1996). Predominan acciones aisladas y su extensión temporal se caracteriza por una falta de continuidad, lo cual limita la posibilidad de revertir los rezagos. En este contexto, las estrategias exógenas de inversión difícilmente tienen efectos regionales positivos y reproducen la inercia del esquema centralizado y sectorizado de las políticas internas.

Estas políticas de desarrollo regional han sido por lo general improvisadas y no están integradas como prioridad dentro de la política económica; además, la estructura focalizada y atemporal de la inversión sectorial impide la consolidación de procesos regionales amplios, la creación de soportes para un desarrollo endógeno más competitivo y la posibilidad de conexiones interregionales que lleven a la maximización de beneficios. Por ello, la decisión de tomar la inversión como activadora del crecimiento económico, ha propiciado el surgimiento de puntos dinámicos focalizados que, en el pasado, se correspondieron con la explotación de un recurso productivo, con una posición privilegiada en términos de los flujos internos del comercio, con la orientación territorial de los beneficios de las políticas públicas en el renglón de infraestructura, servicios o desarrollo turístico, o bien siguieron la inercia en cuanto a la generación de actividades para satisfacer la demanda de concentraciones históricas de población en el país.

Esa misma orientación de las políticas económicas de la pos-revolución continuó después de la década de los ochenta y se mantiene a la fecha con la implantación del modelo de libre mercado, generando mayores desequilibrios que se agudizan a medida que avanzan los procesos de globalización y no se resuelve con certeza la crisis económica interna; particularmente en lo que se refiere a lograr niveles equilibrados de consumo regional. Además, como ya lo he señalado, han generado asimetrías territoriales evidentes y eso mismo pone en duda el futuro de un desarrollo más equilibrado en términos sociales y regionales.

Norman Asuad (2000) coincide en este sentido, al señalar que en las políticas de desarrollo regional recientes poca atención se presta a los desequilibrios económicos. Se orientan a disminuir las diferencias de participación en la toma de decisiones de la política pública entre el gobierno federal y el de las entidades federativas y municipios mediante el federalismo y la descentralización fiscal. También a reducir la desigualdad en las oportunidades de empleo, ingreso y acceso a la infraestructura de bienestar para la población a través de la infraestructura social. Por ello, de no revertirse esta tendencia tendríamos en perspectiva un desarrollo nacional más desestructurador del espacio regional, definido por criterios de inversión externa y más alejado de una política económica de largo plazo, que permita un desarrollo interno más armónico.

Frente a este crítico panorama no podemos abstraernos de los enfoques de la planeación regional, donde el territorio se concibe paradigmáticamente como un todo armónico y lo que en una fase son atrasos, posteriormente pueden convertirse en tensiones y después conflictos que podrían poner en peligro la estabilidad del fragmento espacial, independientemente de su

desarrollo tecnológico o de sus conexiones externas. De cualquier modo, una expresión clara de estos desequilibrios es la marginación social que deja de constituir ya un hecho ficticio o confuso: ya adquiere una expresión territorial muy clara, que puede apreciarse a partir de cualquier indicador seleccionado (niveles de pobreza, grados de inversión, calidad de vida, capacidad y calidad de los servicios, niveles de violencia, parámetros nutricionales, degradación ambiental, etc.). Esa misma condición impide tener certeza, no de la existencia objetiva de las regiones, sino de su configuración futura para el desarrollo como espacios sociales construidos históricamente, porque además de no existir las condiciones institucionales que les ayuden a lograr los parámetros de competitividad internacional, esta misma condición les impide sobrevivir de acuerdo con los factores de autosubsistencia tradicionalmente establecidos. La crisis del sector agropecuario, la degradación ambiental, el rompimiento de las cadenas productivas ante la competencia internacional, la eliminación de los mercados regionales típicos y los cambios de la composición demográfica en su vertiente territorial, son apenas parte de esa incertidumbre.

Por lo tanto, el desarrollo regional en México se enfrenta a un problema de concepción y diseño instrumental para enfrentar los nuevos retos del desarrollo nacional en el escenario mundial. Se reconoce dentro de la política económica la existencia del atraso regional y la necesidad de aprovechar las ventajas potenciales con que cuentan las regiones, pero los programas se guían no por el imperativo económico de beneficio social, sino por el de la reivindicación políticosocial de grupos y áreas geográficas del país, sobre todo las que destacan por su condición de pobreza extrema. Por todo ello, el ejercicio de la planeación regional debe trasladarse ahora de la “competencia política” que

establecen los gobiernos estatales para conseguir recursos, a los instrumentos científicos para equilibrar las desigualdades.

PLANEACIÓN TERRITORIAL Y NUEVO PAPEL DEL ESTADO

Si estamos de acuerdo con lo expuesto hasta aquí, entonces podemos señalar que los tiempos de cambio magnifican la urgencia de planificar para el desarrollo y elevar la capacidad de coordinación política e institucional entre agentes y actores; empero, muchas de las transformaciones que hoy se viven han llevado más bien a subvalorar la importancia de las acciones e instancias de planeación y, consecuentemente, a debilitar la institucionalidad de los procesos mismos de reorganización económica territorial.

Las políticas sectoriales, y su aplicación en los ámbitos federales y regionales, requieren de una organización coherente del territorio que permita promover el desarrollo interno de las regiones con un sentido de eficiencia y equidad económica y social, en balance con los crecientes procesos de democratización. Al mismo tiempo, deben promoverse aquellas regiones cuyos potenciales expresados en recursos naturales y productivos les han permitido procesos de desarrollo más dinámicos a partir del aprovechamiento de sus propias gestiones regionales, sus relaciones intranacionales y, sobre todo, el *marketing* internacional que hoy se expresa como un proceso de relaciones mundiales presente en las ciudades del país. Las funciones de gobierno tienen, por lo tanto, corresponsabilidad con estas acciones de la promoción económica regional y de la sociedad civil organizada dentro de estas unidades territoriales. Estas nuevas funciones deben plantearse a través de mecanismos y formas actualizadas de administrar los recursos locales, promover el desarrollo regional y

atender las demandas de la población que se manifiestan con argumentos cada vez más propios de una expresión colectiva.

Sin embargo, esta nueva forma de pensar el quehacer público gubernamental está aún lejos de manifestarse como una expresión generalizada en el territorio nacional; lo que hoy observamos es una participación coordinada entre los niveles federal, estatal y municipal que se manifiestan más como reacción a la presión que surge de las demandas sociales, políticas y económicas, con respuestas parciales y generalmente desarticuladas que dejan de lado una visión territorializada de los problemas que aquejan al país en su conjunto y a las regiones en lo particular.

En lo internacional, como lo expresa Paolo Bifani (1998), la influencia que la globalización produce en el ámbito regional por la escala, profundidad, intensidad, velocidad y complejidad, afecta procesos de participación política y social, y determina, en muchos casos, acciones de economía local a las cuales deben atenerse las nuevas relaciones humanas en el campo, en las ciudades y en el conjunto de los procesos productivos que se llevan a cabo en el territorio nacional. El ámbito local e internacional se “vigilan” mutuamente y por lo tanto las exclusiones quedan evidenciadas, de manera que obligan a acciones inmediatas en las que todos los niveles regionales se miran en un mismo espejo de la globalización.

Frente a los desequilibrios regionales —acumulados a lo largo de décadas— y la polarización del desarrollo actual entre nichos territoriales propios de la terciarización de la economía en contraposición al México rural y marginado, la acción de gobernar implica promover políticas coordinadas cuyo propósito se centre en reducir las brechas entre entidades y municipios, re-

vertir el deterioro de las condiciones sociales y del medio ambiente regional y fortalecer el desarrollo de las regiones más dinámicas. Ante tales retos, es obligado reasignar funciones compensatorias al desarrollo nacional (y sectorial) que favorezcan el intercambio regional y promuevan saldos favorables para las regiones más atrasadas; avanzar en este camino permitirá también generar una conciencia regional por parte de los actores locales, que hoy, innegablemente se sienten excluidos de las decisiones.

Por su parte, los esfuerzos de descentralización que inciden en acciones regionales, deben estar atentos a cumplir con el propósito fundamental de proveer más y mejores funciones políticas y económicas a los actores implicados, a través de la responsabilidad del gobierno. Sin embargo, deben prevenirse efectos no deseados ya que la descentralización o ciertos métodos para descentralizar llevan riesgos y no siempre garantizan un mejor crecimiento económico ni favorecen el desarrollo de las regiones (Delgadillo, 1993; Prud'Homme, 1995; Heng-fu y Davoodi, 1996).

Es por ello que insisto en que el proceso de planificar las regiones consiste en un proceso, en el que básicamente los protagonistas de esta acción se preparan para tomar decisiones en un ámbito espacial determinado. Las decisiones de cierta trascendencia se basan en el poder. Por ende, la planificación es parte del ejercicio del poder en la sociedad regional (Ingelstam, 1987). Pareciera que hoy los procesos de la globalización se contraponen a esta posibilidad de organización espacial, empero, lo que en la realidad viene aconteciendo tiene que ver, por una parte, con el reacomodo funcional de los recursos y los capitales nacionales (y regionales) en un sentido de estrategia competitiva (y

búsqueda de ganancia) respecto de los capitales externos que se apropian con una rapidez inesperada de los mercados locales, antes de su propiedad, y que hoy la competencia internacional les impone caminos de asociación para redimensionar su participación en el marco de la globalización.

Lo anterior no representa una vuelta al pasado, por el contrario, las discusiones actuales que se dan en el ámbito mundial sobre el futuro de la organización de los territorios nacionales, plantea la necesidad de asignar nuevos roles a la planeación regional a partir de un nuevo papel de los gobiernos al interior de los países. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (1999) en la conferencia *Spatial Planning System: Towards a New Role for Spatial Planning* celebrada en París en el mes de marzo de 1999, da cuenta de esta situación de contrapeso organizacional que requiere la administración del espacio geográfico respecto de los efectos de la globalización. Por su parte el Banco Mundial en su conferencia anual sobre Desarrollo Económico en 1998, también convocó a especialistas para discutir sobre medidas y estrategias territoriales del desarrollo, frente al incremento de las asimetrías espaciales que la globalización genera, ponderando en esas discusiones el papel de la nueva geografía económica respecto de la econometría y resaltando propuestas de acción para atenuar las disparidades regionales (Krugman, *op. cit.*; Gallup *et al.*, *op. cit.*; Henderson, *op. cit.*).

El nuevo papel de los gobiernos regionales debe, por lo tanto, propiciar la acción local a través de procesos de descentralización y democratización crecientes, como un elemento activo de la planeación regional emergente. Esta acción local no es otra cosa que la reacción social suscitada frente a la globalización ante un contexto nacional permeable a ella y en el que predomi-

nan las políticas de liberalización económica a ultranza, excluyentes de los intereses de la población.

Frente a ello, se hace indispensable retomar las tres funciones básicas de la planeación en un sentido estratégico del desarrollo y, sobre todo, promover una política territorializada del desarrollo nacional, con los supuestos del paradigma regional antes descritos. Tal y como las define la CEPAL (2001), estas funciones se resumen en los siguientes aspectos:

- a) Impulsar un esfuerzo sostenido de prospectiva para incorporar previsión, coherencia, unidad y reducción de la incertidumbre, todo ello acompañado de una asignación eficiente y equitativa de recursos fiscales, a fin de atender con prioridad los servicios, la infraestructura y las obras que demanda la reducción de la pobreza y las desigualdades.
- b) Fortalecer la coordinación intersectorial, con la consecuente compatibilización entre presupuesto y programas y la regulación de los mercados, para darle dirección al proceso social y orientación coherente al cambio, y asegurar una asignación eficiente y equitativa de los recursos, en consonancia con las prioridades que demanda un Estado moderno y competitivo.
- c) Promover el seguimiento y evaluación de planes, programas y proyectos como labor fundamental de un modelo de gestión pública orientado a resultados, y el establecimiento de un sistema de indicadores de desempeño.

Un debilitamiento del gobierno federal en la formulación de políticas regionales y sociales que traslada hacia los niveles subnacionales conflictos no resueltos en lo económico (empleo, salario y bienestar), en la preservación ambiental (desarrollo sustentable) y, sobre todo, en la inclusión social (pobreza cre-

ciente), corre el riesgo de ver revertidos no sólo los magros avances macroeconómicos alcanzados en los últimos años, sino que también, los esfuerzos de democratización y esperanza de cambio productivo, entre otros factores, de la alternancia en el poder.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Adrián Guillermo *et al.* (1996). *Las ciudades intermedias y el desarrollo regional en México*. México, UNAM, COLMEX y CNCA.
- Aguilar Monteverde, Alonso (2002). *Globalización y capitalismo*. México, Plaza y Janés Editores.
- Asuad, Norman (2000). "Aspectos básicos que debe atender una política de desarrollo regional y urbano en México, en el corto y mediano plazo". *Investigación Económica*, vol. LX, núm. 23. México, UNAM/Facultad de Economía.
- Bassols Batalla, Ángel (1999). "Investigaciones urbanas y regionales de México: ¿para conocer o transformar una realidad?". En: Muñoz, Humberto, coord. *La sociedad mexicana frente al tercer milenio*. México, Miguel Angel Porrúa y UNAM/Coordinación de Humanidades.
- _____ (1992). *México: formación de regiones económicas*. México, UNAM.
- Beck, Ulrich (1998). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona, Paidós.
- Benko, Goerges (2000). *La richesse des régions. La nouvelle géographie socio-économique*. París, Presses Universitaires de France.
- Berbejillo, Federico (1996). *Territorios en la globalización. Cambio global y estrategias de desarrollo territorial*. Santiago de Chile, CEPAL/ILPES-Dirección de Política y Planificación Regional. Documento LC/IP/G.99.

- Bifani, Paolo (1998). "Globalización, economía y democracia". *Revista Internacional de Filosofía y Política*, núm. 12. México, UAM Iztapalapa-UNED.
- Boisier, Sergio (1999). *Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial*. Santiago de Chile, ONU/CEPAL.
- Borja, Jordy y Manuel Castells (2000). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. México, Taurus.
- Castells, Manuel y Peter Hall (1998). *Tecnópolis del mundo. La formación de los complejos industriales del siglo XXI*. Madrid, Alianza Editorial.
- Comisión Económica para América Latina (2002). *Globalización y desarrollo*. Santiago de Chile, CEPAL. Documento LC/G.2157 (SES.29/3).
- _____ (2001). *Una década de luces y sombras. América Latina y el Caribe en los años noventa*. Bogotá, Alfaomega.
- De Mattos, Carlos A. (1999). "Nuevas teorías del crecimiento económico: lectura desde los territorios de la periferia". *Territorios*, núm. 30. Bogotá, CIDER, Universidad de los Andes.
- Delgadillo Macías, Javier *et al.* (2001). *El desarrollo regional de México en el vértice de dos milenios*. México, Miguel Angel Porrúa y UNAM/IIEC.
- _____ (1997). "Globalización y regionalización emergente en la frontera del norte mexicano". *Regiones y Desarrollo*, vol 1, núm. 2, julio-diciembre.
- _____ (1993). *El desarrollo regional en México frente al reto de la globalización de los mercados*. México, UNAM/IIEC.
- _____ y Alfonso Iracheta Cenecorta, coord. (2002). *Actualidad de la investigación regional en el México Central*. México, Plaza y Valdés Editores, El Colegio Mexiquense, El Colegio de Tlaxcala y UNAM.
- El Mercado de Valores (1999). "Globalización y desarrollo territorial. El caso de Europa". Año LIX, México.

- Ferreira, Héctor (1999). “La planeación regional del desarrollo en México a finales de siglo”. Ponencia presentada en el *Foro: Planeación Regional Integral, una Visión Prospectiva a 2020*. México, SEDESOL.
- _____ (1999a). “Planeación, mercado y globalización”. Conferencia Magistral sustentada en el *Primer Congreso Nacional de Ordenamiento Ecológico del Territorio*. México, INE-SEMARNAP.
- Finot, Iván (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Santiago de Chile, CEPAL/ILPES. Serie Gestión Pública, núm. 12.
- Friedman, John (1995). “Where We Stand: A Decade of World City Research”. En: Knox, Paul y J.P. Taylor, *World Cities in a World System*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Fujita, Masahisa, P. Krugman y A. Venables (1999). *The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade*. Cambridge, The MIT Press.
- Fukuyama, Francis (2002). *Our Posthuman Future: Consequences of the Biotechnology Revolution*. Nueva York, Farrar, Straus y Giroux.
- _____ (1999). *The Great Disruption: Human Nature and the Reconstitution of Social Order*. Nueva York, Free Press.
- _____ (1992). *The End of History and the Last Man*. Nueva York, Free Press.
- Gallup, John Luke, Jeffrey D. Sachs y Andrew D. Mellinger (1999). “Geography and Economic Development”. *World Bank Annual*. Washington, D.C., Development Conference 1998.
- Garnier, Leonardo (2000). *Función de coordinación de planes y políticas*. Santiago de Chile, CEPAL/ILPES. Serie Gestión Pública, núm. 1.
- Garza Villarreal, Gustavo (1991). *Desconcentración espacial, tecnología y localización industrial en México. El conjunto de parques y ciudades industriales 1953-1988*. México, COLMEX.
- _____, comp. (1989). *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*. México, COLMEX.

- Gatto, Francisco (1990). “Cambio tecnológico, neofordismo y reorganización productiva. Primeras reflexiones sobre implicaciones territoriales”. En: Albuquerque, Francisco, coord. *Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales*. Santiago de Chile, ONU/ILPES. Documento IEU/PUC; GEA.
- Henderson, J. Vernon, Zamarak Shelizi y A. Venables (2000). *Geography and Development*. Washington, D.C., World Bank.
- Heng-fu, Zou y Hamid Davoodi (1996). *Fiscal Decentralization and Economic Growth*. Washington, D.C., Banco Mundial, Departamento de Investigaciones Políticas, División de Economía Pública. Working Paper, núm.. 680-02C.
- Ingelstam, Lars (1987). “La planificación del desarrollo a largo plazo. Notas sobre su esencia y metodología”. *Revista de la CEPAL*, núm. 31. Santiago de Chile.
- Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (2001). *Seminario de alto nivel sobre las funciones básicas de la planificación. Compendio de experiencias exitosas*. Santiago de Chile, CEPAL/ILPES. Serie Seminarios y Conferencias, núm. 8.
- Krugman, Paul (1999). “The Roll of Geography in Development”. *Annual Bank Conference on Development Economics*, 1998. Washington, D.C., The World Bank.
- Kuri, Armando *et al.* (1999). “Experiencias de desarrollo territorial en México”. México, *Comercio Exterior*, vol. 49, núm. 8.
- Martin, Ron (1999). “The New Geographical Turn in Economics: Some Critical Reflections”. *Cambridge Journal of Economics*, núm. 23, pp.65-91.
- Moncayo Jiménez, Edgar (2001). *Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial*. Santiago de Chile, CEPAL/ILPES. Serie Gestión Pública, núm. 13.
- Morales, Cesáreo (2002). “La vuelta del Estado”. Periódico *Humanidades*, núm. 235, julio 24. México, UNAM.

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (1999). *Towards a New Role for Spatial Planning*. París, OCDE. DT/TDPC(99)7.
- _____ (1997). *Territorial Development Infrastructures in México. A New Public Policy for Development*. París, TDS.
- Palacios, José (1989). *La política regional en México, 1970- 1982*. México, Universidad de Guadalajara.
- Perló C., Manuel (2000). “Los nuevos procesos globales de cambio territorial y su expresión en México”. En: Muñoz, Humberto, coord. *La sociedad mexicana frente al tercer milenio*. México, UNAM/Coordinación de Humanidades y Miguel Ángel Porrúa.
- Porter, Michael E. (2000). “Location, Competition and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy”. *Economic Development Quarterly*, vol. 14, núm. 1, febrero.
- Presidencia de la República (2001). *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. México, PR.
- Prud’Homme, R. (1995). “The Dangers of Decentralization”. *The World Bank Observer*, vol. 10, núm. 2.
- Santos, Milton (1996). *Metamorfosis del espacio habitado*. Barcelona, Oikos-Tau.
- Sassen, Saskia (1991). *The Global City*. Londres, Princeton University Press.
- Secretaría de Desarrollo Social (2000). *México 2020: un enfoque territorial de desarrollo, vertiente urbana* (síntesis ejecutiva). México, SEDESOL y Colegio de Arquitectos de la Ciudad de México A.C.

CONTINUIDAD Y CAMBIO DE LA POLÍTICA REGIONAL EN MÉXICO

*Héctor Ferreira*¹

Es indudable que los cambios ocurridos en el contexto internacional desde los años setenta del pasado siglo, habitualmente asociados al término de globalización, han modificado tanto los problemas y oportunidades de desarrollo de las regiones, como los medios y las condiciones de viabilidad y de eficacia de las políticas regionales.

Las primeras intervenciones han abordado los temas de globalización e inserción internacional. No me toca abundar en ellos y quisiera señalar que coincido con los que destacan el sentido específico de los cambios que han tenido lugar en el último cuarto de siglo pasado, más que con aquellos que visualizan la globalización como un proceso de mayor profundidad histórica, que habría arrancado con la expansión del comercio internacional en la Edad Media. Más bien, me referiré a las implicaciones

¹ Profesor en el Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco. Consultor en temas de Planeación Regional y Políticas Públicas. El autor fungió hasta el mes de marzo de 2003 como subcoordinador del Plan Puebla-Panamá, de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Correo electrónico: hferreira @avantel.net.

que dichos cambios (los del último cuarto del siglo pasado) han tenido en la política regional, con particular referencia a México.

Me parece conveniente sopesar hasta qué punto estos cambios implican una ruptura con las políticas regionales puestas en práctica con anterioridad o representan simplemente ajustes en el margen. Para ello es necesario contar con una caracterización de lo que fue la política regional hacia los años setenta, antes de la globalización.

Por otra parte, si comparamos la naturaleza y los alcances de la práctica de la planeación regional en los años recientes con lo que se hacía en los años setenta, es indudable que los cambios no obedecen sólo a un nuevo contexto de globalización, sino también a la evaluación de la propia experiencia por parte de los planificadores y a nuevos enfoques en materia de planeación y de gestión de políticas públicas.

Con esta perspectiva, quisiera:

En primer lugar, evocar lo que llegó a ser la planeación regional en los años setenta del pasado siglo y desprender de ello algunas características esenciales de una aproximación regional a la formulación de políticas públicas. Planteo que estos rasgos esenciales de la política regional deberían ser retenidos como el aspecto que debe continuar en la política regional al entrar al siglo XXI.

En segundo lugar, destacar las implicaciones del nuevo contexto internacional, habitualmente asociado al término de globalización, sobre los problemas y oportunidades de desarrollo de las regiones y las condiciones institucionales en las que se formulan las políticas regionales.

En tercer lugar, compartir con ustedes ciertos cambios

—con respecto a la importancia— que algunos planificadores regionales hemos introducido en nuestra práctica profesional, como resultado de una evaluación de lo que sirve, de lo que funciona, de lo que es viable y eficaz en las nuevas condiciones institucionales y políticas que vive nuestro país. Estos cambios nos han llevado incluso a redefinir nuestro papel e identidad profesional.

Por último, formular algunas apreciaciones generales acerca de la situación actual y las perspectivas de la planeación regional en el actual gobierno.

LA POLÍTICA REGIONAL ANTES DE LA GLOBALIZACIÓN

Hacia los años setenta del pasado siglo, la política regional en México culminaba un proceso de evolución de unos cuarenta años: desde políticas especiales de desarrollo de regiones hacia una política regional nacional.²

Esta evolución se gestó a partir del reconocimiento, en los años sesenta de que:

los desequilibrios regionales constituían un rasgo consustancial del desarrollo;

las perspectivas de desarrollo de regiones particulares esta-

2 En la formulación de la política regional nacional en México ocupó un papel destacado el proyecto Desarrollo Regional y Urbano realizado conjuntamente por la Secretaría de la Presidencia y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en los años setenta. Este proyecto generó tres productos generales por aproximaciones sucesivas: Bases para una política regional nacional, 1973, Lineamientos de política regional, 1975 y, Anteproyecto de Plan Nacional de Desarrollo Regional y Urbano, 1976.

ban claramente subordinadas a decisiones estratégicas relativas al desarrollo nacional;

las políticas regionales implícitas en las decisiones macroeconómicas y sectoriales del gobierno federal podían tener efectos contundentes y contradictorios en las políticas regionales explícitas.

La política regional en México se gestó en las condiciones de una economía nacional relativamente cerrada y con una fuerte intervención del gobierno federal en la formulación e instrumentación de políticas públicas. En el marco de un centralismo y un presidencialismo exacerbados, la inversión pública y los subsidios eran los instrumentos fundamentales de esta política regional nacional.

Para los planificadores regionales de aquella época, la experiencia internacional que se tomaba en mayor medida como referencia para la orientación de la política regional en México era la de Francia, país en el que la *Délégation à l'Aménagement du Territoire*, la famosa DATAR, reinaba desde los años cincuenta. En los setenta, mientras nosotros lo admirábamos, ese estilo de planeación regional en Francia estaba ya perdiendo vigencia, como resultado de un contexto económico recesivo, de la internacionalización y de la afirmación de una política de descentralización.

La evolución en México y en América Latina, desde las políticas de desarrollo de regiones hacia una política regional nacional, fue acompañada en lo conceptual por la afirmación de la diferencia entre enfoque y nivel de planeación regional, una noción que constituye el *abc* del regionalista. Esta diferencia reconoce el hecho de que un plan o programa regional, cualquiera sea el nivel en el que se formule, si no se sustenta en un enfoque

regional, está condenado a ser una mera yuxtaposición de planteamientos sectoriales.

¿Cómo podría describirse, en esencia, este enfoque regional? En mi perspectiva personal, que espero sea compartida por un amplio número de colegas, el enfoque regional podría ser caracterizado en tres niveles: el del análisis o interpretación; el de la formulación de estrategias; el del diseño y operación de instrumentos.

La interpretación que sustenta la formulación de las estrategias de desarrollo regionales es, a la vez, integral y de carácter histórico-prospectivo.

Las estrategias de desarrollo de regiones buscan articular territorialmente prioridades temáticas de desarrollo —económicas, sociales, ambientales—, respondiendo, a la vez, a problemas específicos de política territorial relativos a la distribución y la estructuración de la economía y la población en el territorio. En este segundo aspecto, se construyen con base en conceptos o categorías territoriales, tales como ejes, corredores, sistemas urbanos, regiones urbanas, espacios rurales integrados o marginados.

La instrumentación de las estrategias regionales responde en esencia a una problemática de adecuación y articulación de políticas e instrumentos sectoriales.

Es mi convicción que un enfoque regional integral y territorial de política pública que articule y complemente las políticas sectoriales, se justifica en los albores del siglo XXI, tanto o más que en los años setenta del pasado siglo. No se trata de que un enfoque sustituya al otro, sino que se relacionen, complementen y contrapesen en forma dialéctica.

La experiencia muestra que una política regional sin políticas e instrumentos sectoriales bien definidos está destinada al fracaso. Un ejemplo de ello fueron los programas de desarrollo regional formulados hacia fines de la administración de López Portillo, con respaldo del Banco Mundial, para el puerto Lázaro Cárdenas en Michoacán y el sureste afectado por el auge petrolero.

Pero, a la inversa, políticas sectoriales no articuladas por una política regional implican lo que vemos en las circunstancias actuales de México: una tremenda dispersión y duplicación de esfuerzos y, en consecuencia, un enorme desperdicio de recursos públicos.

LOS CAMBIOS DE LA POLÍTICA REGIONAL EN EL CONTEXTO DE LA GLOBALIZACIÓN

Un marco de referencia esquemático

A partir de 1990, cuando ya se empezaba a negociar el TLC, los planificadores regionales buscamos nuevas bases conceptuales o teóricas para una refundación de la política regional.

En mi caso particular, realicé un primer esfuerzo en este sentido en cuanto al desarrollo económico regional. Plasmé el resultado de este ejercicio en un artículo publicado en la Revista Federalismo y Desarrollo, en 1990.

Tuve ocasión de llevar a cabo un segundo esfuerzo de exploración de la nueva literatura de esos años en ocasión de un estudio realizado por el Grupo de Estudios Metropolitanos de la UAM para el Departamento del Distrito Federal. El resultado

académico fue un artículo publicado en 1998, en un libro editado por la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM.

Finalmente, en 1999 cuando participé en un congreso organizado por SEMARNAP, busqué derivar de esta interpretación un marco de referencia que permitiera entender, justificar y caracterizar un nuevo papel de la planeación regional a fines de siglo, en un contexto de liberalización económica y de globalización.³

En lo que sigue, retomo con modificaciones menores esta interpretación esquemática, por considerar que sigue siendo vigente y se adapta a los propósitos de esta presentación. La estructura lógica de la interpretación se indica en la Gráfica 1.

Una interpretación orientada de la liberalización económica y la globalización (1)

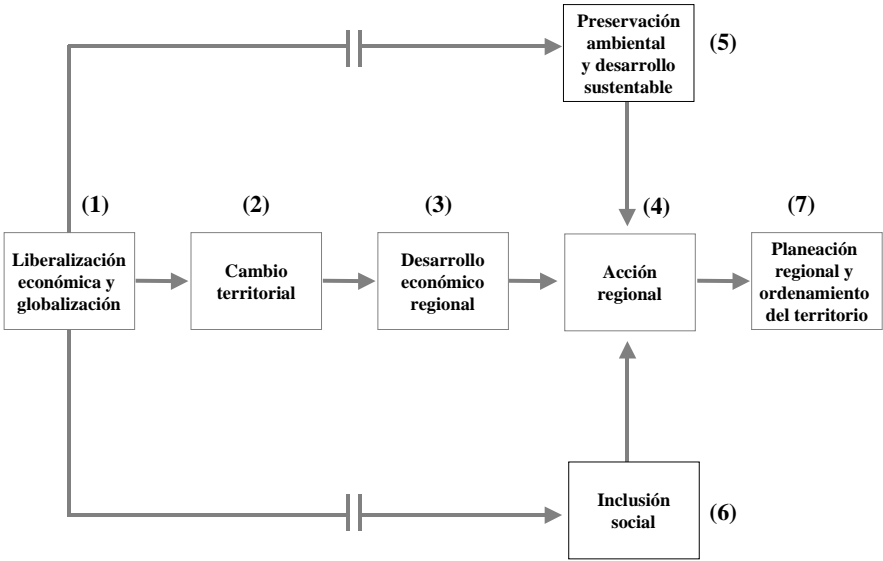
El punto de partida en la conformación de este marco de referencia es una interpretación “orientada” de la liberalización económica y de la globalización. Con el propósito apuntado, esta interpretación debe cumplir a nuestro juicio, con dos requisitos: (i) centrarse en “cambios” a partir de los setenta; (ii) evitar el “reduccionismo”; identificar cambios específicos y articularlos.

Así, se parte del reconocimiento de que desde los setenta se han producido cambios trascendentes en: (i) la economía internacional; (ii) las políticas económicas nacionales; (iii) las estrategias competitivas de las empresas (transnacionales). Estos cambios económicos han propiciado, interactuando entre sí y

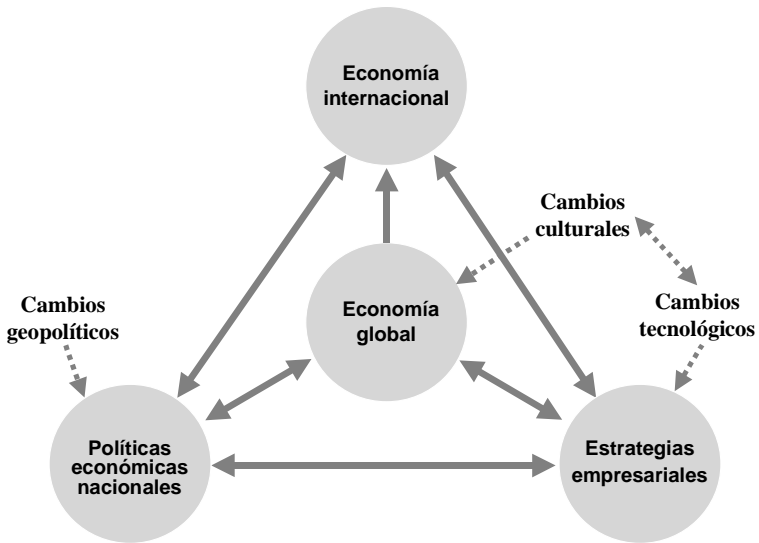
3 Héctor Ferreira. Presentación en el panel “Planeación, mercado y globalización”, en el Primer Congreso Nacional de Ordenamiento Ecológico, organizado por el Instituto Nacional de Ecología, que tuvo lugar en Tepatlán, Jalisco, del 27 al 30 de julio de 1999.

con otros factores periféricos de naturaleza política, cultural y tecnológica, la emergencia de una “economía global”, una economía integrada a través de las fronteras nacionales (Gráfica 2).

GRÁFICA 1
ESTRUCTURA LÓGICA DE LA PRESENTACIÓN

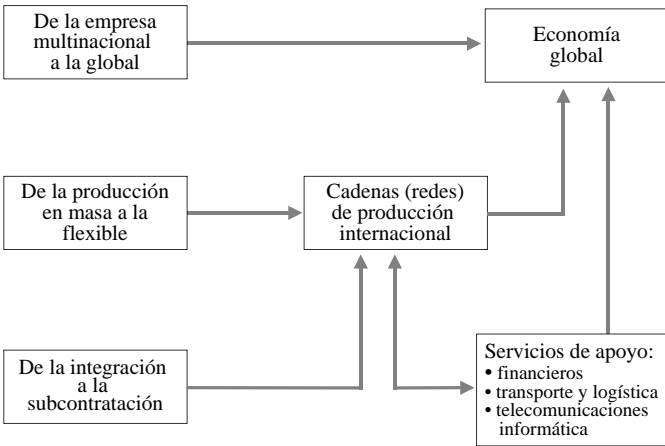


GRÁFICA 2,
CAMBIOS EN EL CONTEXTO ECONÓMICO INTERNACIONAL
(A PARTIR DE LOS SETENTA)

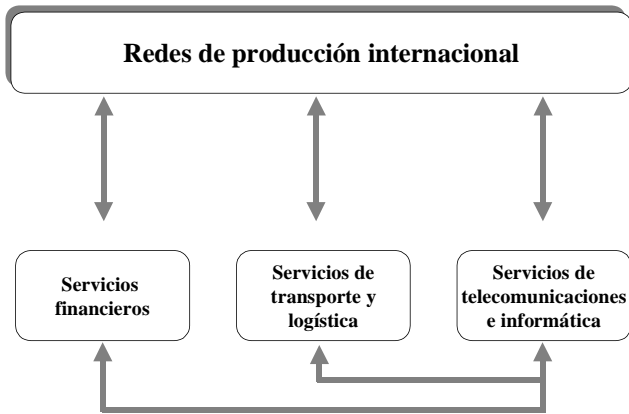


De esta economía global, para los propósitos de nuestra interpretación, interesan sobre todo los aspectos reales, más que los financieros. Estos aspectos se explican a la luz de los cambios en las estrategias competitivas de las empresas, los cuales se han dado con tres orientaciones interdependientes: (i) de la empresa multinacional a la global; (ii) de la producción en masa a la flexible o adelgazada; (iii) de la integración a la subcontratación (Gráfica 3).

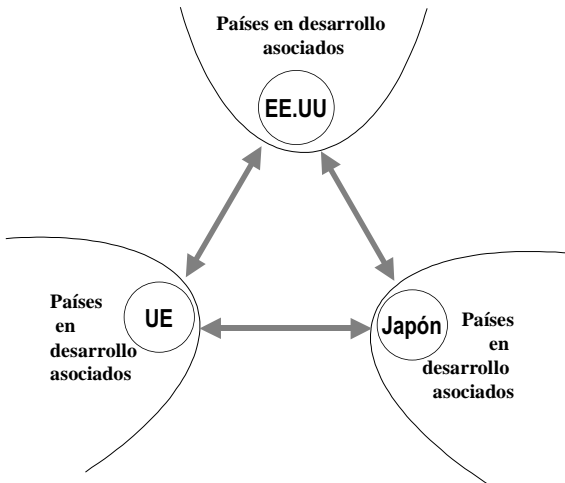
GRÁFICA 3
CAMBIOS EN LAS ESTRATEGIAS COMPETITIVAS
DE LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES



GRÁFICA 4
LA ECONOMÍA GLOBAL: DIMENSIÓN FUNCIONAL



GRÁFICA 5
LA ECONOMÍA GLOBAL: DIMENSIÓN TERRITORIAL (GEOGRÁFICA)



A consecuencia de estos cambios, puede visualizarse la economía global en una perspectiva funcional, como integrada por redes de producción internacional, soportadas por servicios financieros, de transporte y logística, y de telecomunicaciones e informática (Gráfica 4).

Desde una perspectiva geográfica o territorial, la formación de la economía global se caracteriza por un proceso de redistribución de la capacidad de producción de las transnacionales entre los tres polos económicos fundamentales. Los otros países tienden a organizarse dentro de las áreas de influencia de cada uno de estos tres polos fundamentales (Gráfica 5).

El desempeño de las economías, y sus efectos en términos de empleo y de nivel de vida de los países en desarrollo, está cada vez más ligada a la intensidad y a las modalidades de su inserción en esta economía global.

Nuevas y viejas tendencias de cambio territorial (2)

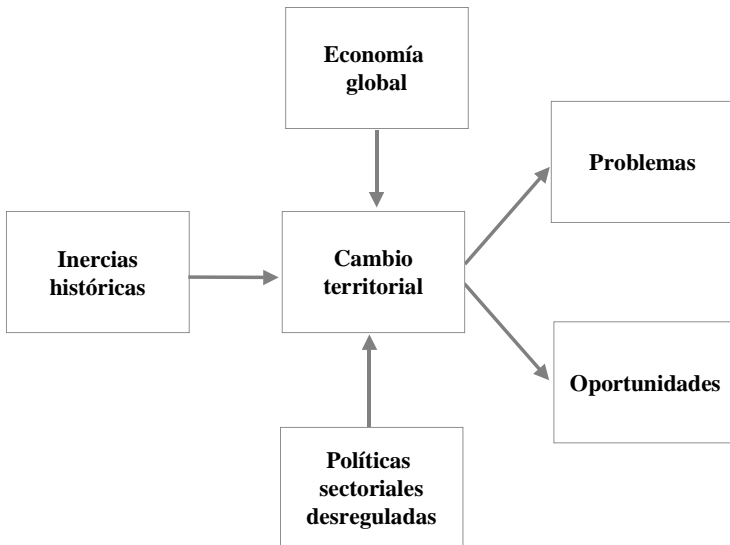
La emergencia de esta economía global tiene sin duda efectos significativos en las tendencias de “cambio territorial” de los países. Cada vez más las empresas visualizan a los países como “plataformas de producción” en el marco de estrategias competitivas globales. Requieren ubicar distintos tipos de operaciones y funciones dentro de sus procesos productivos y de cadenas productivas que integran a otras empresas. Lo hacen atendiendo a factores específicos en cada caso.

La contrapartida de esta lógica empresarial de localización de procesos productivos es la emergencia de funciones económicas nuevas de las ciudades, en el contexto de la economía global. La

GRÁFICA 6
 NUEVAS DINÁMICAS DE CAMBIO TERRITORIAL
 ASOCIADAS A LA ECONOMÍA GLOBAL

Procesos productivos transnacionales	Funciones económicas de ciudades y regiones
Operaciones intensivas en mano de obra en el contexto de procesos de producción en masa	Zonas de maquila
Operaciones de ensamble y manufactura en el contexto de procesos de producción flexible	Nuevos centros manufactureros
Funciones de transporte, logística y distribución	Nodos de transporte ("hubs"). Terminales de transferencia multimodal y plataformas logísticas
Funciones de telecomunicaciones e informática	Telepuertos y teleparques
Funciones de investigación y desarrollo	Medios regionales ("milieux") de innovación. Tecnopolos.
Administración global y regional	Ciudades globales
Funciones financieras internacionales	

GRÁFICA 7
 VISIÓN DE CONJUNTO DEL CAMBIO TERRITORIAL



Gráfica 6 describe la correspondencia entre estas funciones productivas y las funciones de las ciudades.

Es necesario ubicar estas nuevas dinámicas dentro de una interpretación de conjunto del cambio territorial, en la que siguen teniendo un papel destacado las inercias históricas de concentración y estructuración geográfica y también los efectos territoriales no contemplados de políticas sectoriales desreguladas (un caso particularmente claro es el de las infraestructuras de transporte). Esta interpretación de conjunto del cambio territorial lleva a identificar problemas a la vez que oportunidades. El mayor problema es el riesgo de una fractura del territorio nacional entre regiones integradas que crecen rápido y regiones no integradas que se quedan progresivamente rezagadas. También se presentan oportunidades, a partir del aprovechamiento de nuevas dinámicas para favorecer un mayor equilibrio territorial. A pesar de lo anterior, es evidente la necesidad de establecer mecanismos de apoyo compensatorio a las regiones rezagadas (Gráfica 7).

Nuevas modalidades de desarrollo económico regional (3)

En el nuevo contexto creado por la emergencia de la economía global y por las tendencias de cambio territorial asociadas, el “desarrollo económico regional” adopta nuevas modalidades. Las políticas y acciones se orientan básicamente a la atracción de inversiones, con un enfoque de mercadeo (*marketing*) de ciudades y regiones. También se orientan a fortalecer las condiciones locales de la competitividad de las empresas dentro del enfoque portuario de la ventaja competitiva de las naciones.

En el marco de estas nuevas orientaciones, es notoria la intensificación de las relaciones horizontales entre ciudades y re-

giones, que no son sólo de competencia sino también de complementariedad. Los actores fundamentales de estas políticas son los gobiernos y las organizaciones empresariales locales (estatales en el caso de México).

Creciente importancia de la acción local (4)

Este nuevo papel de los gobiernos locales en cuanto al impulso del desarrollo económico regional se inscribe en una tendencia más general en cuanto a la creciente importancia de la “acción local”. Esta acción local intensificada parece ser el resultado de una reacción local frente a la globalización, ante un contexto nacional permeable, en el que predominan las políticas de liberalización económica, de descentralización y de democratización.

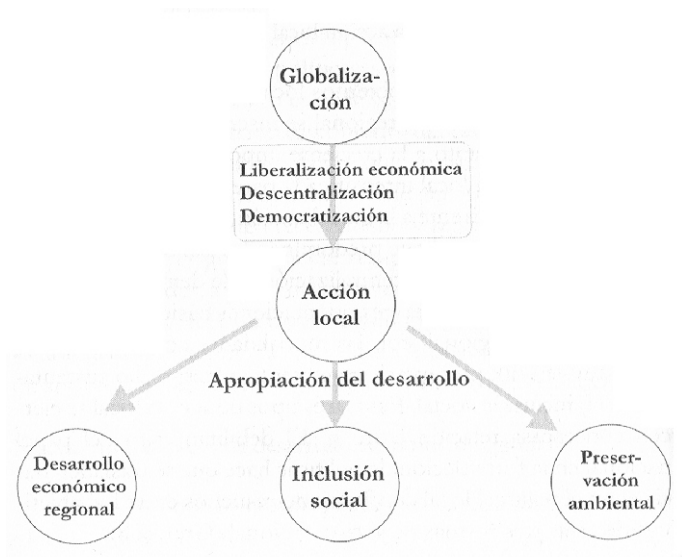
La acción local adopta tres orientaciones básicas: (i) desarrollo económico regional, con las modalidades antes apuntadas; pero también (ii) preservación ambiental y desarrollo sustentable; e (iii) inclusión social. Estos tres tipos de acción local se ejercen con escasa relación entre sí. El debilitamiento del papel nacional en la formulación de políticas hace que se trasladen hacia el nivel regional local conflictos no resueltos entre los objetivos de estas tres formas de acción regional (Gráfica 8).

La acción local a favor del desarrollo sustentable (5)

La preservación ambiental y el desarrollo sustentable son reconocidos en el nivel internacional como un nuevo paradigma al que debe ajustarse el desarrollo de los países, bajo influencias en parte positivas y en parte negativas del nuevo entorno de liberalización económica y globalización. En la puesta en práctica de

este nuevo paradigma es fundamental, como sabemos, la acción local.

GRÁFICA 8
LO LOCAL FRENTE A LO GLOBAL



La acción local a favor de una mayor inclusión social del desarrollo (6)

La tercera orientación de la acción local es más incipiente. La hipótesis es que la creciente conciencia política respecto a los efectos excluyentes de la liberalización económica y la globalización está llevando a una revisión de la política social neoliberal, basada en acciones compensatorias de atención a grupos marginados, y a la exploración de enfoques y formas de acción que permitan a las sociedades regionales apropiarse del desarrollo económico y orientarlo a modalidades que propicien la inclu-

sión social. Esta orientación se constituirá previsiblemente como un puente entre el desarrollo económico regional y la preservación ambiental.

Hacia un nuevo papel de la planeación regional y el ordenamiento territorial (7)

En este contexto, puede entenderse y justificarse un nuevo papel de la planeación regional y el ordenamiento territorial. En las circunstancias de México, de hecho puede identificarse un triple papel:

en la articulación de las tres formas básicas de acción local antes apuntadas;

en la orientación del cambio territorial en el nivel nacional bajo los nuevos parámetros establecidos por la liberalización económica y la globalización;

en la consolidación gradual de un proyecto o política nacional de desarrollo que cumpla con tres requisitos: que sea integral, que tenga una perspectiva de largo plazo, y que logre concitar un amplio consenso nacional y respaldo político.

TENDENCIAS RECIENTES DE LA PLANEACIÓN ESPACIAL EN LOS PAÍSES DE LA OCDE

En 1999, apenas algunos meses antes del Congreso de Ordenamiento Ecológico en el que presenté el marco de referencia anterior, tuvo lugar una conferencia organizada por la OCDE, cuyo título sugestivo fue: “Hacia un nuevo papel de la planeación espacial”.⁴

De acuerdo con los resultados de esta conferencia, las principales tendencias de cambio en los sistemas de planeación territorial serían:

- El desarrollo sustentable es asumido crecientemente como un principio organizador.⁵
- El regreso a visiones estratégicas e integrales, que permitan articular políticas y acciones sectoriales;
- La prioridad asignada a la integración de las políticas de corte territorial: regional, urbana, rural;
- La adecuación de las funciones de los distintos niveles de pla-

4 Esta conferencia tuvo lugar en París, los días 29 y 30 de marzo de 1999. Para una visión de conjunto de sus resultados, pueden consultarse los siguientes documentos del Secretariado de la OCDE: *Report on the Conference on Spatial Planning Systems: “Towards a new role for Spatial Planning”* (Note by the Secretariat), abril 1999; y, *“Towards a New Role for Spatial Planning. The Proceedings of the Conference”*, mayo 1999.

5 Acerca de la adopción del desarrollo sustentable como principio organizador de los sistemas nacionales de planeación, véase entre los documentos presentados en esta conferencia el siguiente: *“Sustainability from a Spatial Planning Perspective”*, por Mr. Vincent Nadin, Universidad de West England, Reino Unido

neación a la luz de la descentralización y del principio de subsidiariedad;

- Mayor hincapié en el asociacionismo (*partnership*) entre órdenes de gobierno y grupos económicos y sociales;
- La creciente importancia de las relaciones horizontales entre regiones y ciudades.

Asimismo, se desprende de esta conferencia un consenso cada vez mayor en torno a los elementos constitutivos de los sistemas nacionales de planeación territorial, a saber:

- Una “política de desarrollo”, es decir el marco de referencia amplio respecto al desarrollo nacional, susceptible de guiar los patrones de desarrollo territorial y los planes espaciales subnacionales;
- Una “política regional nacional”, orientada a incidir en la distribución de la actividad económica y el bienestar social entre las regiones;
- “Políticas regionales” que buscan orientar los patrones de desarrollo dentro de cada región; y
- “Planes locales de ordenamiento territorial” (*land use planning*) para regular el uso del suelo.

CAMBIOS DE LA POLÍTICA REGIONAL A PARTIR DE LA EXPERIENCIA

Los cambios en la política regional no sólo deben pensarse en función de su adaptación a las nuevas condiciones o entorno impuestas por la globalización, sino también en función de la racio-

nalización de la experiencia la práctica de los planificadores regionales y también de la búsqueda de nuevos enfoques o marcos de referencia conceptuales de la misma.

Todos los que han tenido una formación teórica y práctica en materia de planeación comparten la noción de que la planeación comprende un conjunto de actividades que van desde el análisis o diagnóstico de situaciones y tendencias, la formulación de políticas y estrategias, el diseño, aplicación y operación de instrumentos, y la organización, impulso y facilitación de procesos de planeación participativa.

Sin embargo, a lo largo de los años, muchos de nosotros hemos evolucionado en el sentido de cambiar la importancia relativa, el peso relativo de estas actividades en el conjunto, para el cumplimiento eficaz de los fines que se persiguen. El resultado de esta evolución profesional es una visión de conjunto y un sentido diferente con respecto a la articulación y prelación de dichas actividades.⁶

De los diagnósticos a las estrategias regionales

Hace 30 años el *abc* de la planeación nos indicaba que todo esfuerzo de planeación debía iniciarse con un diagnóstico sólido de la realidad objeto de planeación. Estos diagnósticos, elaborados con aspiraciones de rigor científico, fundados en información dura, cuantitativa, organizados en función de la estructura

6 A este respecto, se presenta una analogía con la práctica que las empresas han introducido, en el tránsito de la producción en masa hacia la producción flexible, en el sentido de rotar periódicamente a los trabajadores de sus plantas para que puedan formarse una idea de conjunto de los procesos productivos en los que están inmersos.

de la información estadística disponible, con la aplicación frecuente de técnicas de análisis sofisticadas, solían abarcar centenares de páginas y culminaban, en la mayoría de los casos, en una o dos páginas de conclusiones para la formulación de políticas. Estas conclusiones normalmente derivaban de la intuición y del sentido común, más que del desarrollo del trabajo y de las técnicas científicas aplicadas. Cuanto mayor la preparación formal de los planificadores más claramente se presentaban estas características en los trabajos.

En la práctica algunos planificadores regionales hemos evitado la tentación de este tipo de análisis. En cambio, hemos buscado construir las políticas regionales con base en hipótesis de interpretación articuladas estrechamente con la propia formulación de las políticas. En la medida en que los planteamientos de política se consolidaban, buscábamos reforzar o sistematizar los elementos de diagnóstico con los que habían sido fundamentados inicialmente. En otros términos, consideramos el diagnóstico como una función subordinada a las necesidades de formulación de la política regional y una función a desarrollarse de manera iterativa con la formulación de la política. Lo que estos diagnósticos orientados puedan perder de rigor académico o científico, lo ganan sin lugar a dudas en la pertinencia de sus resultados.

En lo personal, en la práctica de este análisis orientado a la formulación de políticas he llegado a la convicción de que son excepcionales las ocasiones en que el análisis sistemático de información estadística rinde frutos, que compensen el esfuerzo de su procesamiento. En cambio he aprendido a confiar sobre todo en elementos de juicio derivados de análisis de casos y de trabajos de campo.

De la formulación a la instrumentación de las estrategias regionales

Un segundo cambio de importancia, que se afianzó en los años noventa en la práctica de la planeación fue en cuanto al desplazamiento de la atención desde la formulación de las políticas o estrategias regionales hacia su instrumentación. Mientras el primer cambio era consustancial al enfoque y a la actividad de los planificadores en el sector público y reflejaba una diferencia de aproximación entre la academia y el sector público, el segundo reflejaba la búsqueda de un reposicionamiento de los planificadores dentro del propio sector público.

Nuestra frustración reiterada era que las políticas que formulábamos, por sofisticadas y perfeccionadas que fuesen, no lograban incidir en la operación de los instrumentos de política pública. Algunos colegas, más prácticos que yo, se orientaban directamente al nivel instrumental. Uno de ellos decía hace unos 15 años que mejor que construir una estrategia regional sofisticada pero carente de instrumentos, era tomar control de un buen instrumento y darle una “orientadita estratégica”.

Mi posición personal al respecto es que si bien es necesario aceptar la prevalencia de lo instrumental sobre lo estratégico, no hay que perder de vista los fines y objetivos estratégicos en función de los que deben operarse los instrumentos.⁷ Es común que

7 Más bien habría que decir la prevalencia de lo instrumental “en” lo estratégico. El cambio es no en el sentido de abandonar la estrategia por los instrumentos sino de preocuparse menos por la formulación de la estrategia y más por la conducción estratégica, por la acción orientada estratégicamente. En esta acción orientada estratégicamente tiene sin duda un papel

la operación de los instrumentos se considere exitosa porque se ha logrado concretar resultados, aunque estos resultados sean poco significativos para los fines que se persiguen. Por ello, en lo personal más que hablar de instrumentos prefiero hacer referencia a la “instrumentación” de las estrategias. Este término tiene a mi juicio dos connotaciones importantes: por una parte, remite los instrumentos a sus fines; por la otra, alude a la necesidad de crear o adecuar instrumentos, lo cual es fundamental en la práctica de la política regional sobre todo en México, ya que los instrumentos existentes son de naturaleza sectorial y deben ser adecuados y complementados para el objeto y los fines de la política regional.⁸

En las circunstancias actuales de la planeación regional en México los instrumentos fundamentales de la planeación regional son las metodologías de planeación y de identificación, selección y jerarquización participativa de proyectos regionales, así como los “mecanismos organizativos” que faciliten formalizar los campos de juego de los actores regionales y los “mecanismos de financiamiento de proyectos” que faciliten la formulación y ejecución articulada de acciones regionales.

destacado tomar control de instrumentos significativos para los fines que se persiguen, y también la creación de nuevos instrumentos.

⁸ En lo regional, no puede trabajarse con instrumentos aislados, sino con paquetes de instrumentos.

De los contenidos a los procesos de planeación participativa

Un tercer cambio de importancia, más reciente y quizás el más significativo, es el relativo al desplazamiento de la atención de los planificadores desde el trabajo de gabinete, para la formulación de diagnósticos, de estrategias o, incluso, el diseño de instrumentos, hacia la interacción con los “actores” más significativos de las políticas regionales orientada a promover, a facilitar y a sustentar técnicamente la “acción” regional. Quizás este cambio haya estado presente desde antes en los planificadores regionales que han actuado en el nivel microrregional, intermedio entre los estados y los municipios. En todo caso, en el nivel regional, intermedio entre los gobiernos de los estados y el gobierno federal, una primera experiencia ha sido la de la región Centro-Occidente cuyo proceso fue impulsado por la SEMARNAP desde 1997, en asociación con un grupo de secretarios de desarrollo urbano de la región. Esta experiencia ha marcado profundamente a los que hemos participado en ella. Ha sido un laboratorio fecundo para experimentar enfoques, conceptos, metodologías, procedimientos, instrumentos, procesos. En las condiciones de la gestión pública en México implicó experimentar con procesos de coordinación interinstitucional e intergubernamental, orientados a la formación de consensos. En estos procesos descubrimos cómo la convergencia de visiones permite la convergencia de medios significativos para poner en práctica las acciones concebidas y diseñadas en forma conjunta. Aprendimos a darle importancia a los procesos tanto o más que a los productos; que, en todo caso, los documentos deben hacerse en apoyo a los procesos. Aprendimos también a supeditar el

trabajo técnico a un trabajo de impulso y facilitación de procesos que es de naturaleza eminentemente política, ya que busca formar consensos para la acción, y prevenir o resolver conflictos que se presentan entre los actores en torno a la orientación y la ejecución de las acciones conjuntas.

De la coordinación intersectorial federal a la coordinación interestatal

Finalmente, y como un cambio de importancia subordinado a lo anterior, algunos planificadores regionales en México hemos desplazado nuestra atención desde la coordinación intersectorial federal hacia la coordinación interestatal. La instrumentación de políticas y estrategias regionales implica la coordinación de acciones sectoriales con un enfoque territorial. En las circunstancias de México, caracterizadas por la debilidad de las instituciones federales asociadas a la política regional, un principio de éxito de la acción regional ha sido buscar en primera instancia un acuerdo político entre los gobiernos de los estados. Las regiones se construyen por “asociación voluntaria” de los gobiernos de los estados. La coordinación intersectorial federal tiene mejores condiciones de éxito cuando se impulsa desde las regiones. Son los mecanismos de coordinación interestatal los más eficaces para lograr la coordinación de las acciones de las dependencias federales en las regiones. La coordinación intersectorial federal a partir del centro no funciona, incluso cuando es promovida desde posiciones aparentemente de poder, como pudiera ser la propia presidencia de la República.

SITUACIÓN Y PERSPECTIVAS DE LA POLÍTICA REGIONAL EN MÉXICO

En esta última parte de mi exposición quisiera formular algunas apreciaciones sobre la evolución, la situación actual y las perspectivas de la política regional en México. Al respecto tengo una percepción positiva pero de mayor cautela que al inicio del presente gobierno.

En una visión retrospectiva extremadamente esquemática, pudieran señalarse los siguientes hitos en la política regional en México:

Desde los años treinta hasta los sesenta del pasado siglo, la política regional en México como en otros países se basó en acciones particulares en regiones. En los sesenta se gesta y en los setenta cristaliza en México durante la administración del presidente Echeverría, con una influencia predominante del pensamiento latinoamericano en materia de desarrollo económico y social, una concepción integral de política regional nacional que había llegado a su máxima expresión 20 años antes en otros países líderes en la materia (Francia).⁹

Esta concepción integral no logró instrumentarse como tal durante la administración del presidente López Portillo, sino que se fraccionó en tres partes que operaron con escasa coordinación entre sí: una política territorial conducida desde la SAHOP, un instrumento bilateral de coordinación del gasto público con los gobiernos estatales (los convenios únicos de coordinación del desarrollo) manejado desde la SPP y varios programas especiales diseñados y operados desde

9 Esta concepción integral había estado presente en otros países líderes en la materia desde los años cincuenta (Francia).

coordinaciones dependientes de la presidencia de la República (puertos industriales, SAM, COPLAMAR). Estos programas especiales perdieron viabilidad a raíz de la crisis de los ochenta y fueron desmantelados.

Durante los primeros años de la administración de Miguel de la Madrid Hurtado, desde la SPP se impulsó un regreso a la concepción integral de la política regional y a su instrumentación a través de la formulación de programas regionales en distintos niveles territoriales. Sin embargo, al profundizarse la crisis en 1985 se inició un proceso de desmantelamiento de las instituciones y estructuras administrativas, ligadas a la planeación regional que se convirtió en destrucción masiva durante la administración de Salinas.

Durante la administración de Zedillo, en ausencia de una visión o concepción de conjunto, distintas dependencias buscaron recrear formas de planeación regional subordinadas a sus políticas sectoriales. Ejemplo de lo anterior son los programas microrregionales diseñados y operados por SEDESOL, SEMARNAP y SAGARPA. Avanzada esa administración,¹⁰ por iniciativa de los funcionarios responsables de dichos programas en las tres dependencias se logró la suscripción de un acuerdo entre los titulares de las mismas, que incorporó después, de manera gradual, a ocho dependencias adicionales

¹⁰ Según me han comentado algunos funcionarios sectoriales convocados a las reuniones de este mecanismo, al ampliarse el número de dependencias participantes, y en la ausencia de una concepción más amplia de coordinación intersectorial regional, se habría desdibujado el propósito original de la coordinación que era coordinar acciones en microrregiones rurales, con lo cual el mecanismo perdió credibilidad degradándose progresivamente el nivel de los funcionarios participantes.

hacia fin del sexenio. De manera paralela, con la orientación y soporte técnico de la SEMARNAP, se inicio en 1997 el proceso pionero de planeación participativa de occidente, que si bien fue impulsado desde un sector, tuvo en todo momento una orientación de planeación integral. Hay que recordar que durante esta administración se formuló también desde la SHCP un magno programa de inversión para el Sur-Sureste cuya filosofía era el regreso a una concepción y a una estrategia de desarrollo económico regional, que si bien no llegó a instrumentarse cabalmente, constituye un antecedente significativo del Plan Puebla-Panamá (PPP).¹¹

Al igual que en muchos otros campos, el actual gobierno despertó grandes expectativas en cuanto al regreso de un enfoque regional en la formulación de políticas públicas, sobre todo a partir de las siguientes decisiones y cursos de acción:

La creación de la Oficina de la Presidencia para la Planeación Estratégica y el Desarrollo Regional (OPEDR),

La adopción, por parte de la OPEDR, de un modelo de planeación regional basado en el principio de asociación voluntaria de los estados, que en gran medida racionalizó la experiencia previa de occidente,

11 Como se sabe Santiago Levy, actual director general del IMSS, tuvo una influencia significativa en la gestación de la iniciativa del Plan Puebla Panamá. Es necesario reconocerlo aunque no comparto los elementos teóricos con los que se justifica la iniciativa y la orientación de la misma. En el periodo en que me ha tocado conducir técnicamente este programa con el respaldo del primer titular de la CG-PPP, he procurado tomar distancia respecto a esa concepción, como puede apreciarse en los documentos del Plan generados a partir de junio de 2001.

El impulso a procesos de coordinación intergubernamental en cinco mesorregiones para la formulación de programas integrales de desarrollo sustentable (PIDS),

La iniciativa del Plan Puebla Panamá (PPP), y

La creación de coordinaciones regionales dependientes también de la Oficina de la Presidencia, para el PPP y para la Frontera Norte.

A continuación formularé algunas apreciaciones sobre los avances logrados durante los dos primeros años de la presente administración, en la consolidación de una aproximación regional en la formulación y ejecución de políticas públicas en México. Señalaré, a seguir, algunos hechos que, a mi juicio, implican cierta fragilidad en los avances logrados y un riesgo indudable de regresión. Finalmente, perfilaré una agenda para los próximos tres años.

Avances en la planeación regional en la presente administración

Deben reconocerse avances indudables en los últimos años en lo relativo a los procesos de planeación mesorregional, al Plan Puebla Panamá, a la regionalización del presupuesto federal por parte de la SHCP y a un papel fortalecido de la Cámara de Diputados en la integración del presupuesto federal.

Planeación regional en general

Algunas impresiones personales sobre la marcha de los procesos de coordinación intergubernamental en las cinco mesorregiones.

En Centro-Occidente la dinámica de trabajo intersectorial parece haber experimentado cierta regresión. El proceso habría resentido la sustitución de un esquema gestado en la región por uno impulsado y hasta cierto punto controlado por la OPEDR. Sin embargo, las formas de trabajo gestadas antes de 2001 han sobrevivido y avanzado en su institucionalización durante la presente administración, aunque en forma desigual. Ante el debilitamiento de la conducción de conjunto del proceso, los grupos de trabajo creados en el periodo 1998 al 2000 parecen haber evolucionado de manera diferencial. El grupo urbano que había ejercido un liderazgo sobre los otros por su mayor dinámica parece haber perdido impulso. En cambio, el grupo económico se ha consolidado, creado su propio fideicomiso y puesto en marcha un programa de estudios orientados a concretar acciones conjuntas en su materia. Los grupos ambiental y social habrían tenido un nivel muy bajo de actividad. En los últimos meses se ha consolidado la conducción general del proceso con la designación de un coordinador regional y se prevé un relanzamiento de actividades de trabajo intersectorial regional para la construcción del programa.

La región Centro-País había vivido antes de 2001 una experiencia análoga a la de Centro-Occidente, centrada en un grupo de secretarios de obras públicas. Durante la presente administración se llegó a definir y a acordar entre los gober-

nadores un esquema regional de enlaces en cuyo contexto, incluso, algunos estados han invertido recursos en obras ubicadas en estados vecinos. Más recientemente, los gobiernos de los estados y sus contrapartes federales parecen haberse orientado a acordar e impulsar acciones conjuntas en temas muy específicos.

En el Sur-Sureste el proceso de planeación participativa ha sido impulsado conjuntamente por la OPEDR y la Coordinación General del Plan Puebla Panamá. En el segundo semestre de 2001 se formó un grupo de enlaces estatales designados por los gobernadores y se iniciaron trabajos de planeación en siete grupos sectoriales (desarrollo económico, desarrollo rural, turismo, desarrollo social, participación indígena, medio ambiente e infraestructura) y uno subregional (Frontera Sur).¹² A diferencia de occidente, en el Sur-Sureste no hubo que impulsar la formación de estos grupos ya que existía una gran inquietud de los funcionarios estatales de distintos sectores por participar en la iniciativa del PPP.

12 En mi perspectiva, este proceso se resintió y está tomando más tiempo del necesario debido a la ausencia de un liderazgo colectivo aceptado por los participantes como el que hubo en Occidente entre 1998 y 2000 por parte de lo que en esos años se conoció como Grupo Técnico Coordinador (GTC). En lo personal, me resultó mucho más difícil impulsar un proceso de asociación voluntaria en el Sur-Sureste como funcionario de nivel superior de un programa presidencial que en Centro-Occidente, como funcionario medio de la SEMARNAP y actuando más como una ONG sostenida por el gobierno que como responsable de un programa federal.

Estos grupos dejaron de operar en 2002, con la excepción del grupo de infraestructura que llegó a consolidarse como un Consejo Técnico de Infraestructura que acordó prioridades de inversión en materia de proyectos carreteros en la región. Otros grupos sectoriales se han gestado más recientemente, de manera espontánea, como son los de educación, salud y ordenamiento territorial. El reto es ahora sistematizar los procesos de planeación participativa en torno a un conjunto reducido de grupos temáticos como los de occidente y avanzar en la consolidación de las instituciones de planeación y de gestión regional, aprovechando los estudios técnicos formulados por la CG-PPP.¹³

En las regiones del Norte se han llevado a cabo procesos de coordinación intergubernamental conducidos y controlados por la Coordinación General de la Frontera Norte (CG-FN). La relación entre esta coordinación y la OPEDR llegó a un punto de ruptura que culminó con la remoción del responsable de la OPEDR. Los procesos de coordinación intergubernamental parecen haberse limitado al ámbito territorial de la Frontera Norte, en una lógica donde la CG-FN actúa como gestor de acciones acordadas entre los gobernadores ante las dependencias federales, sector por sector. No parece haber una orientación hacia la coordinación intersectorial regional, ni hacia la formulación de los programas integrales de las dos mesorregiones.

13 La CG-PPP realizó desde el segundo semestre y hasta fines del año pasado, con la asistencia técnica de PNUD y de la Corporación Andina de Fomento (CAF), diversos estudios técnicos que aportan elementos para el programa regional y para la puesta en marcha de instrumentos de planeación y de gestión regional.

Ha habido cierta institucionalización de los procesos de planeación regional impulsados por la OPEDR, con la creación de fideicomisos con aportaciones modestas del gobierno federal y de los gobiernos de los estados.

El Plan Puebla-Panamá

Indudablemente es ésta una iniciativa original, que reconoce tanto la necesidad de apoyar de manera especial el desarrollo de la región más rezagada de México, como el potencial de sinergia que puede explotarse entre el gobierno de México y el de los gobiernos centroamericanos por impulsar conjuntamente el desarrollo mesoamericano.

A pesar de su denominación esta iniciativa no es un plan, al menos en primera instancia, sino más bien un mecanismo de coordinación y concertación de acciones para el desarrollo integral y sustentable del Sur-Sureste en relación con Centroamérica.

El PPP se ha consolidado sobre todo en el nivel internacional a partir de la Reunión Cumbre de El Salvador en junio de 2001, en la que los presidentes de Centroamérica y México acordaron impulsar conjuntamente un paquete de ocho iniciativas mesoamericanas y formalizar un mecanismo organizativo para instrumentar dichas iniciativas.

A dos años de este acuerdo se lleva a cabo, en el seno del citado mecanismo, un intenso trabajo de coordinación entre los países, con el apoyo de diversos organismos internacionales financieros y de asistencia técnica, entre los cuales destaca el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco Centroamericano de Integración Eco-

nómica (BCIE), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

La iniciativa mexicana del Plan Puebla-Panamá ha logrado un sólido compromiso de los países centroamericanos, en la medida en que ha contribuido a concretar acciones conjuntas que ya llevaban muchos años de existencia, pero que no se lograban ejecutar. El caso más destacado en este sentido es el Sistema de Interconexión Eléctrica Centroamericano (SIEPAC) y su articulación con la red mexicana.

Para no imponer a los gobiernos de los estados del Sur-Sureste acuerdos tomados por el gobierno federal con los países centroamericanos, después de la Cumbre de El Salvador, en junio de 2001, la CG-PPP tomó la decisión de impulsar, conjuntamente con la OPEDR, un proceso de coordinación intergubernamental, orientado a formular el Programa Integral de Desarrollo Sustentable de la región, como capítulo México del PPP (PIDS-SSE- PPP). A partir de entonces el Plan ha operado en dos dimensiones de coordinación y concertación, la internacional y la del Sur-Sureste, cada una con su propia agenda y sus propios tiempos. Más adelante, cuando se cuente con el PIDS-SSE- PPP formulado, consensuado y acordado entre los gobiernos de los estados y el gobierno federal, será necesario reconsiderar la articulación de sus acciones con las que emanan de las iniciativas mesoamericanas.

Como se sabe, la iniciativa del PPP ha despertado un amplio movimiento de oposición sobre todo entre militantes de partidos de izquierda, ambientalistas y organizaciones indígenas. Esta oposición se basa, más en el desconocimiento de la orientación del Plan, que en las acciones que se impulsan. Para res-

ponder a esta creciente oposición, se diseña actualmente un sofisticado proceso de planeación participativa, con actores representativos de diferentes grupos de la sociedad civil, susceptible de conducir a un acuerdo fundador de las acciones del Plan en el Sur-Sureste.

La regionalización del presupuesto federal

Un aspecto en el que ha habido avances indudables en los últimos años ha sido la normatividad establecida por la Secretaría de Hacienda en cuanto a la regionalización del presupuesto federal.¹⁴ Se ha solicitado a las dependencias federales que, en la elaboración de sus anteproyectos de presupuesto, presenten las acciones de orientación regional que hayan resultado de un trabajo de coordinación intergubernamental en las cinco regiones definidas por la OPEDR.

Inicialmente este proceso se ha limitado a la forma de presentación de los presupuestos sectoriales. Sin embargo, la racionalización del presupuesto de las dependencias podrá llevar eventualmente a la formación de fondos regionales, que respalden decisiones de asignación intersectorial de recursos tomadas en el seno de los mecanismos de planeación y de gestión de las regiones.

¹⁴ A este respecto es necesario reconocer en la Secretaría de Hacienda y, en particular, en la Unidad de Política Presupuestal de la Subsecretaría de Egresos, una mayor orientación y sensibilidad hacia lo regional que en el pasado.

Un papel fortalecido de la Cámara de Diputados en la asignación de recursos federales

Otro avance importante, que podrá consolidarse progresivamente en los próximos años, es el relativo a una participación real y no sólo formal de la Cámara de Diputados, a través de varias de sus comisiones, en la integración final del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Este papel fortalecido de la Cámara de Diputados se ha puesto en evidencia particularmente en el caso del Sur-Sureste, donde la comisión especial establecida en la XVIII Legislatura ha actuado en los dos últimos años como un interlocutor importante; y una correa de transmisión eficaz de las prioridades de asignación de recursos, establecidas en el mecanismo de coordinación intergubernamental para esta región. En particular, gracias a su intervención, la asignación de recursos a infraestructura carretera en el Sur-Sureste ha aumentado de 646 a 5 700 millones entre 2001 y 2003, con una distribución significativamente diferente a la del anteproyecto enviado por el Ejecutivo a la Cámara de Diputados, que refleja en mayor medida las demandas de los gobiernos de los estados, a veces en contra de las opiniones técnicas de la SCT y de la propia SHCP.

Riesgos

Si bien ha habido avances indudables en el regreso de una aproximación regional a la formulación y ejecución de políticas públicas durante la presente administración, quiero destacar algunos hechos y circunstancias que determinan cierta “fragilidad” de estos avances y un indudable “riesgo de regresión”.

Para ilustrar esta apreciación basta analizar la evolución de

las dos oficinas que de manera más connotada representan la prioridad asignada por el actual gobierno a la planeación regional.

Por una parte, la institucionalidad de la OPEDR se limita a un acuerdo de diciembre de 2000 que modifica la estructura de la Oficina de la Presidencia de la República con la creación de las Oficinas de Políticas Públicas, de Innovación Gubernamental y de Planeación Estratégica y Desarrollo Regional. El acuerdo no precisa las atribuciones o funciones de estas coordinaciones ni ha habido posteriormente otros instrumentos legales que lo hagan. En los hechos, estas coordinaciones tienen las atribuciones, funciones y esferas de influencia que les ha otorgado de manera informal el presidente de la República. En este contexto, la posición y la influencia de la OPEDR está ligada a la suerte de su titular en un juego de poder palaciego en el que no parece tener la supremacía.

Por la otra, si bien la iniciativa del Plan Puebla-Panamá encarna la voluntad del gobierno federal de atender de manera preferente y diferencial los problemas y oportunidades de desarrollo del Sur-Sureste y que gran parte de su fuerza derivó de la percepción nacional e internacional de que constituía una prioridad abanderada personalmente por el presidente de la República —en el marco de un proceso de racionalización de la Oficina de la Presidencia— se tomó la decisión hacia mediados de 2002, de sectorizar la coordinación responsable de su conducción en la Secretaría de Relaciones Exteriores, lo cual ha implicado la degradación de su titular en dos niveles administrativos. Con esta decisión se emitió una señal negativa hacia los gobiernos de los estados del Sur-Sureste, tanto como hacia los gobiernos centroamericanos y los organismos internacionales, que ha dificultado

tado y frenado la instrumentación de esta iniciativa.¹⁵ La coordinación de la Frontera Norte ha corrido con la misma suerte, habiendo sido sectorizada en la Secretaría de Gobernación.

En conjunto, estas decisiones reflejan, en quién las haya tomado o influido de manera decisiva en su adopción, el predominio de un criterio de racionalización administrativa que tiene su propia lógica, pero que no ha admitido salvaguardar y, menos aún, consolidar los avances logrados en lo regional.

El proceso de racionalización de la Oficina de la Presidencia ha sido impulsado desde principios de 2002, entre otros factores a partir de una evaluación negativa del desempeño de las coordinaciones presidenciales creadas en diciembre de 2001. La figura de los secretariados técnicos de gabinetes ha sido sustituida por una coordinación *pro-tempore* por parte de los titulares de las dependencias participantes en cada caso.

Resulta lamentable que, en ausencia de claridad con respecto a la institucionalidad requerida por la planeación regional y ante la manifiesta debilidad de la OPEDR para influir en este tipo de decisiones, el proceso de racionalización de la Oficina de la Pre-

15 En el primer semestre, formulamos en la CG-PPP, con el apoyo de grupo de consultores *staff*, una propuesta de institucionalización del PPP, alternativa a la sectorización, basada en el sostenimiento y fortalecimiento de la Oficina del Plan, y en la evolución del Consejo Consultivo establecido por el acuerdo del 5 de junio de 2001, hacia un conjunto interdependiente de instrumentos, que comprendían una comisión intersecretarial, un mecanismo de coordinación intergubernamental, un consejo consultivo ciudadano y un fideicomiso. Esta propuesta fue impulsada por el entonces Coordinador General del Plan pero fue juzgada como demasiado compleja por la Oficina de Innovación Gubernamental y finalmente descartada, concretándose la sectorización a partir del 1 de agosto de 2002.

sidencia haya tenido ya, y pueda tener en el futuro, efectos indudablemente regresivos para la planeación regional.

A partir de estos dos ejemplos conspicuos cabe imaginarse un escenario pesimista hacia el cambio de la actual administración, en el que se eliminen: la OPEDR, alegando que se trata de una oficina creada a la medida de una persona y la inoperancia (real o supuesta) de las acciones impulsadas desde ella; y, la CG-PPP en Relaciones Exteriores, por tratarse de un programa claramente asociado al foxismo. Por supuesto, este escenario pesimista podría tener matices según el partido que gane el poder en 2006.

Por supuesto, si aceptamos que la planeación regional ya no depende tanto como antes de las decisiones del poder central, sino que cada vez más “se juega” y se construye en las propias regiones por los propios actores regionales, debemos evitar sobredimensionar el impacto negativo de este escenario. Seguramente las regiones seguirían operando, como fue el caso de Centro-Occidente en la transición de 2000.

En sentido contrario, es indudable que la ausencia de señales claras y consistentes por parte del gobierno federal podrá retrasar significativamente la consolidación de las nuevas prácticas e instituciones de planeación y gestión regional del desarrollo sustentable en México.

Por lo demás, si bien este escenario pesimista implicaría una regresión, abriría una oportunidad para avanzar en la consolidación de instituciones con mayor autonomía relativa con respecto al gobierno federal.¹⁶

16 La fortaleza de los procesos está en la movilización de actores estatales y en la generación de hábitos de relación nuevos entre sí, que alteran a la vez su relación con el gobierno federal. Su debilidad radica en una insuficiente

Hacia una agenda para la institucionalización de la planeación regional en México

A principios de 1999, cuando me tocó participar como ponente en la mesa inicial del foro organizado por SEDESOL y el Colegio de Ingenieros Civiles —aunque a partir de la experiencia de occidente, ya había cambiado profundamente mi perspectiva de la planeación regional— insistí, neciamente, aunque ya con algunos matices, en la propuesta que los planificadores regionales y urbanos habíamos tratado de impulsar desde hacía dos décadas y que se ubica en la perspectiva básica de fortalecer la capacidad de coordinación intersectorial en el gobierno federal. Por cierto, esta propuesta concitó el apoyo de un buen número de los participantes en el foro y formó parte de sus conclusiones.¹⁷

Retomo los elementos centrales de esta propuesta, más allá de las recomendaciones coyunturales:

Para institucionalizar la planeación regional del desarrollo sobre bases firmes propongo considerar dos tipos de medidas:

- por una parte, la creación de las “instituciones básicas en el nivel federal” para el impulso de la planeación regional del desarrollo y su articulación con la gestión pública;
- por la otra, la promulgación de una “ley de orientación del desarrollo regional”, que permita establecer las reglas generales

y a veces contraproducente definición por parte del gobierno federal de los campos de juego en los que dichos procesos tienen lugar.

17 Véase Héctor Ferreira, *La planeación regional del desarrollo en México, a fines de siglo*, en *Memorias del Foro “Planeación Regional Integral. Una visión prospectiva 2020”*, organizado por la Secretaría de Desarrollo Social y el Colegio de Ingenieros Civiles de México, A.C., que tuvo lugar del 8 al 12 de febrero de 1999.

de este nuevo tipo de planeación y dar un marco a las modificaciones que se requiera introducir en otros instrumentos legales.

En lo que respecta a las instituciones básicas en el nivel federal, es importante considerar la creación de un órgano responsable de la visión de conjunto de la planeación regional del desarrollo, de la coordinación interinstitucional en el nivel federal, y del impulso a programas regionales estratégicos. La designación por parte del Ejecutivo de una dependencia sectorial como responsable de la coordinación intersectorial es un segundo mejor, cuyos inconvenientes y limitaciones quedan de manifiesto con la experiencia de la SAHOP y de la SEDUE en el pasado, y de la SEDESOL y la SEMARNAP en esta administración. Tomando como referencia lo mejor de la experiencia francesa y de otros países, parece conveniente impulsar la constitución de un órgano fuera de la estructura sectorial de la administración pública federal, que informe directamente al presidente. Y que disponga de fondos de asignación flexible entre las dependencias federales y los gobiernos locales, y para iniciar tareas de innovación y desarrollo de acciones que, al madurar, podrán ser asumidas por dependencias federales o por los gobiernos de los estados o municipios.

Considerando también la experiencia francesa reciente y algunas lecciones de la experiencia mexicana, relativas a intentos pasados de institucionalizar la planeación regional (que abortaron) es importante que la iniciativa de creación de este órgano análogo a la DATAR francesa no se impulse en forma aislada, sino en relación con otras dos instancias, con atribuciones ten-

dientes a crear contrapesos y limitar el poder de este nuevo órgano del gobierno federal:

Un gabinete intersecretarial, encabezado por el presidente, que considere y adopte las decisiones de coordinación de la gestión pública en función de las orientaciones de planeación a largo plazo y de acuerdo con las propuestas que le someta el órgano tipo DATAR.

Un consejo ciudadano que impulse procesos de planeación participativa en escala nacional, con el apoyo técnico del órgano tipo DATAR.

En lo que respecta a las medidas de carácter legal, de acuerdo con la experiencia francesa reciente, consideramos conveniente pensar en una ley de orientación del desarrollo regional. Esta ley institucionalizaría los fines, el enfoque y las orientaciones estratégicas de carácter general de la planeación regional del desarrollo; normaría los procesos de planeación participativa y su relación con la planeación de gobierno instituida por la ley de planeación de 1983; precisaría la orientación de un esquema integral de instrumentación de esta planeación; definiría las atribuciones del órgano tipo DATAR, del gabinete intersecretarial y del consejo ciudadano; contendría finalmente, disposiciones para la evaluación de sus avances y resultados.

En 2003, a mitad del camino de la presente administración, en nuestro carácter de planificadores, en nuestro nuevo papel de agentes tecnopolíticos comprometidos con la acción regional, creo que deberíamos confiar menos en nuestra capacidad para influir directamente en las decisiones del Ejecutivo federal y apostar más a consolidar los procesos, los instrumentos, mecanismos e instituciones de planeación y gestión del desarrollo sustentable en las propias regiones, para avanzar hacia fines de

sexenio hacia la discusión, diseño y acuerdo político en torno a las grandes decisiones y acciones de escala nacional, requeridas para impulsar, facilitar, apoyar técnicamente y financiar los procesos de planeación mesorregional y las acciones conjuntas que se deriven de ellos, así como para proyectarlos hacia los niveles subregional y local.

Debe quedar claro que estas grandes decisiones no deberían ser en el sentido de una mayor capacidad de coordinación y control desde el gobierno federal, sino en la filosofía de conducción de los procesos de asociación voluntaria y de la administración de las redes de política pública formadas en las regiones.

En los tres próximos años también tendrán que tener un papel destacado en la agenda de institucionalización de la planeación regional las siguientes actividades:

Llevar a cabo una evaluación comparativa de los procesos de planeación mesorregional, orientada a consolidar el modelo mexicano de planeación y de gestión regional del desarrollo y a diseñar los instrumentos y mecanismos que permitan institucionalizarlo.

Construir un amplio respaldo tecnopolítico a una propuesta compartida por todas las regiones, mediante eventos y talleres de intercambio de experiencias entre las mismas.

Buscar la evaluación y certificación de los procesos regionales por parte de la OCDE y de otras instancias internacionales prestigiadas.

Formular un proyecto de modificaciones legales e institucionales en el nivel federal y promoverlo ante la legislatura cuyo periodo se iniciará a partir de julio del presente año

A partir de 2005, movilizar a los actores de las distintas regiones en eventos que reflejen los avances y resultados logrados en la planeación regional y el potencial que esta aproximación a la planeación y la gestión de políticas públicas tiene con respecto a la consolidación de nuevas y muy necesarias formas de gobernabilidad en el país.

DESMITIFICANDO EL DESARROLLO REGIONAL. ALCANCES Y LÍMITES DE LOS PROGRAMAS REGIONALES ESTRATÉGICOS EN EL ACTUAL SEXENIO

José Gasca Zamora¹

PLANTEAMIENTO

Durante el siglo XX nuestro país transitó en al menos dos modelos de desarrollo territorial. Una primera fase se puede caracterizar por un cierto tipo de endogenismo, sustentado en el proceso sustitutivo de importaciones, la conducción de los procesos de inversión y promoción por parte del Estado, que incluía exención de impuestos, creación de infraestructura económica, dotación de terrenos y abastecimiento de energéticos baratos, entre otros, lo que significaba esquemas privilegiados y compensatorios hacia distintas regiones y ciudades; esto repercutió en el desarrollo de la capital del país y de un conjunto de ciudades y entidades del centro.

Sin haber llegado a madurar y consolidar los diversos procesos de crecimiento urbano-industrial y de desarrollo regional, en los años ochenta transitamos hacia un modelo de apertura, em-

¹ Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Correo electrónico: jgasca@servidor.unam.mx

pujado por las fuerzas de la globalización, girando el interés hacia el comercio exterior, las maquilas y ciertas ramas exportadoras. En este esquema exógeno, el Estado deja de ser el principal vertebrador de los procesos territoriales y de desarrollo regional, actuando en todo caso como promotor del desarrollo para las regiones. El desarrollo se direcciona entonces hacia las ciudades y regiones del centro occidente, el norte del país y la frontera con Estados Unidos.

No obstante haberse presentado una cierta descentralización territorial del desarrollo económico en el esquema exógeno, lo cierto es que hasta hoy siguen sin resolverse los profundos desequilibrios y distorsiones económicas, sociales y regionales. La ausencia de una política explícita de desarrollo territorial, aunado a la aparición tardía de los marcos normativos que sustentan los asentamientos humanos, el equilibrio ecológico y la ordenación del territorio, y el proceso de alternancia política que apenas comienza a recomponer la geografía política de nuestro país, han obstaculizado las posibilidades de incorporar al conjunto de las regiones mexicanas a un proceso de desarrollo amplio, diversificado, sostenido y equilibrado.

Así, a los costos sociales y económicos acumulados de la desigualdad y la pobreza, ahora se suman las nuevas amenazas y retos que impone un modelo de economía abierta. Este nuevo desafío ha llevado a que la política gubernamental en el actual sexenio pretenda revalorar estrategias de desarrollo regional como medio para atenuar riesgos de regiones con conflictos sociales acumulados; o de aquellos espacios que siendo considerados o no en las lógicas selectivas de inversión del capital y de la integración de los mercados mundiales, presentan condiciones de vulnerabilidad, o bien pueden ser incorporadas en las “ventanas de

oportunidad” de los circuitos económicos mundiales a partir de sus recursos estratégicos.

A la luz de esta situación, en el presente sexenio el gobierno federal ha propuesto una nueva regionalización del país y ha creado diversos programas con la premisa de desarrollo regional en perspectivas de mediano y largo plazo. Entre ellos podemos destacar el Programa de Desarrollo de la Frontera Norte, la estrategia de desarrollo en la llamada Escalera Náutica del Mar de Cortés, el Programa de Gran Visión para el centro del país y el proyecto de carácter supranacional denominado Plan Puebla-Panamá.

El supuesto principal de estos programas para inducir “desarrollo regional” radica en que la expansión de infraestructura de carácter económico como carreteras, puertos, aeropuertos, presas hidroeléctricas, entre otros, por sí misma será catalizador de mercados regionales, industrialización, generación de empleos y disminución de la pobreza.

La institucionalización de este discurso sobre el cual descansa la idea de “desarrollo regional”, tiene serias limitaciones, toda vez que no se reconoce una opción diferente de lo que significa pensar el desarrollo en términos de valores y necesidades sociales y atendiendo a las propias lógicas y racionalidades construidas desde y para las sociedades locales y regionales.

Así, la construcción de mitos en el desarrollo regional, presentes en los discursos institucionales, tiende a distorsionar y opacar otras perspectivas que actualmente se debaten en torno al significado del desarrollo regional, sus modalidades y las formas de alcanzarlo. Esto nos lleva a reformular la premisa inicial donde el “desarrollo regional” es entendido como un proyecto de modernización para las regiones visto desde el centro y con

una incorporación limitada de los componentes social y humano. Una alternativa es que el desarrollo regional podría considerarse como un proceso por construir a partir de un “proyecto político”, que convoca a los diversos actores participantes de la región y que posee un hilo conductor en términos de principios de equidad y participación, reconociendo los diversos entornos y el papel de las instituciones y los medios de gestión.

El presente trabajo se propone tres objetivos: identificar el significado actual y el discurso del desarrollo regional a la luz de los programas estratégicos gubernamentales; establecer los límites de la política regional a partir de los supuestos considerados en los programas gubernamentales; y evaluar el impacto y los posibles cambios territoriales y socioeconómicos generados a partir del desarrollo de estos proyectos.

LAS REGIONES Y EL PROCESO DE ESTRUCTURACIÓN DEL TERRITORIO

Las desigualdades regionales en México, en términos del nivel de desarrollo alcanzado por las distintas entidades y municipios, se atribuyen tanto a las distorsiones territoriales provocadas en principio por la excesiva concentración económica, como a la ausencia de políticas redistributivas, compensatorias, o con una visión de equidad regional.² Los impactos aislados, focalizados o coyunturales de los planes y programas, propios del modelo de sustitución de importaciones que prevaleció hasta la década de

2 Al respecto revisar los trabajos de Garza (1986: 209-223) quien desde una perspectiva histórica demuestra los efectos aislados, coyunturales y limitados de las políticas y planes urbano-regionales desde el periodo posrevolucionario hasta mediados la década de los ochenta.

los setenta, también contribuyeron a generar oportunidades desiguales para las regiones y las ciudades de nuestro país.

Lejos de resolverse el problema de las desigualdades regionales, éstas se han profundizado a lo largo del tiempo, lo cual provoca el surgimiento de regiones de alta marginación y pobreza, por un lado, y regiones y sectores dinámicos cada vez más integradas a los nuevos circuitos de la economía mundial, resultado de la influencia de la globalización económica y de los más de 10 tratados de libre comercio que México ha concretado, siendo el más importante por su impacto el de la zona de libre comercio de América del Norte (TLCAN).

Con la entrada en vigor del TLCAN en 1994, la brecha entre el norte, centro y sur del país se amplió. Esto obedece a que el modelo de apertura favorece solamente aquellos espacios que durante el tiempo acumularon las mejores condiciones de infraestructura productiva y mercado, y aquellas que ahora presentan ciertas ventajas de localización, equipamiento y capacidad instalada, así como mano de obra barata y abundante.

En este sentido, la capital del país y las entidades del centro continúan encabezando el núcleo demográfico y el eje de desarrollo industrial. Es justamente en la llamada corona megalopolitana donde se ha fortalecido un sistema urbano altamente integrado a la Ciudad de México, a través de las redes de ciudades medias que les circundan: Pachuca, Toluca, Cuernavaca, Tlaxcala y Puebla, las que desempeñan funciones de pivotes para el desarrollo manufacturero y la circulación de mercancías entre el centro y el resto del país.

Distintas ciudades del centro occidente y centro norte del país experimentan, en los últimos años, un nuevo dinamismo por el emplazamiento de sectores manufactureros dinámicos,

vinculados a inversiones transnacionales y del mercado externo. Este sería el caso de ciudades como Guadalajara, Querétaro, Aguascalientes y San Luis Potosí.

Sin embargo, es a partir de estudios recientes (Wong, 1997; Messmacher, 2000, Katz, 2001), donde se puede considerar que las entidades y ciudades del norte del país representan los espacios más dinámicos de la economía, toda vez que se han ubicado como los principales receptores de inversiones y desarrollo de infraestructura económica y social. Esto es resultado de las ventajas comparativas que ofrecen en el contexto del TLCAN, tales como su posición estratégica respecto al mercado de Estados Unidos, presencia de redes de transporte que facilitan flujos transfronterizos y mano de obra abundante y barata. Esto ha facilitado la inserción más rápida del norte del país a los circuitos de inversión foránea y una mayor capacidad para generar empleos e infraestructura en las ciudades ubicadas a lo largo de la frontera con Estados Unidos.

A partir de lo anterior, es posible percibir el despliegue de un frente de penetración más extenso para la economía norteamericana en nuestro territorio, favorecido por la creación de nuevas redes regionales transfronterizas y sus ciudades; estas últimas desempeñan funciones de enclaves maquiladores y plataformas productivo-exportadoras. Para ello ha sido fundamental la construcción de estrategias compartidas entre empresas matrices y filiales norteamericanas para incursionar en el mercado mundial con productos competitivos.

En este contexto resulta claro que las regiones del sur y sureste del país han permanecido excluidas de las trayectorias “ganadoras” dentro del proceso de desarrollo regional y estructuración del territorio. La región Sur-Sureste, para propósitos del

Plan Nacional de Desarrollo del presente sexenio está integrada por las entidades de Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán. Comparativamente con otras regiones, este espacio presenta carencias seculares, escasa infraestructura, equipamiento y mercado, lo cual determina los débiles vínculos de integración con el resto del país y el exterior. Esta situación la hizo más susceptible de quedar marginada de políticas endógenas generadas por el modelo sustitutivo de importaciones y de las posibilidades que surgen ahora para participar competitivamente en los circuitos de la globalización.

Como reflejo de esta situación, el mapa de la marginación muestra que ocho de las nueve entidades federativas del sur-sureste se encontraban en 2000 entre las 10 con mayores carencias, con excepción de Quintana Roo que presentaba un grado de marginación medio, nivel atribuible al efecto relativo de la expansión económica del turismo.

En el sur-sureste, 64.5% de la población que labora percibe ingresos menores a dos salarios mínimos; casi 20% de la población mayor de 15 años no sabe leer ni escribir y 72% de la población indígena del país se ubica en las nueve entidades de esta región.

El saldo del desarrollo regional resulta aún más dramático si lo analizamos en términos de la desigual distribución social y espacial del ingreso, donde México es calificado por organismos como el Banco Mundial como “de los peores del mundo”. Las asimetrías que presenta el desarrollo regional de México son evidentes en los indicadores como Producto Interno Bruto donde el centro del país aporta casi 53% del PIB, el norte 30% y el sur-sureste solamente 17%.

También en indicadores como la ubicación geográfica del aparato productivo, la infraestructura y equipamiento con que cuentan las entidades, la organización del sistema de ciudades, la distribución de la población y el destino de las políticas en materia de desarrollo regional, presentan una situación con marcadas diferencias interregionales. Al tener un trato privilegiado el centro del país, y ahora las entidades del norte y las ciudades ubicadas a lo largo de la frontera con Estados Unidos, el efecto de las disparidades regionales se agrava. A manera de ejemplo baste señalar que hasta la década de los noventa solamente las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey concentraban en conjunto 85% de la producción industrial nacional y albergaban cerca de 55% de la población total .

En este contexto de lo que se supone un nuevo desarrollo económico de México, la planeación regional representa un instrumento reconstituido y revalorado para acercarse a la solución de estos problemas o por lo menos para atenuar los desequilibrios socioterritoriales existentes. Junto al modelo focalizado del desarrollo territorial se contrapone un criterio integral del desarrollo, que demanda que se revitalice el papel que juegan las regiones medias y los municipios dentro de los estados, como espacios alternativos, donde la promoción del desarrollo regional tendría un verdadero significado del devenir económico nacional, enfrentando desde niveles territoriales menores los graves problemas de la desigualdad histórica mediante estrategias compensatorias y estímulos endógenos de desarrollo regional.

EL DESARROLLO REGIONAL VISTO A TRAVÉS DE LOS PROGRAMAS DE GOBIERNO

Al empezar el actual sexenio, los rezagos y asimetrías territoriales se pretenden resolver con nuevas propuestas de desarrollo regional, para lo cual se ha redefinido una nueva regionalización del país en el Plan Nacional de Desarrollo que reconoce cinco mesorregiones: Noroeste, Noreste, Centro-Occidente, Centro-País y Sur-Sureste.

A su vez se han propuesto los siguientes programas estratégicos desde una vertiente de desarrollo regional:

- a) *Programa de Desarrollo de la Frontera Norte.* Se propone la participación de estrategias coordinadas de las entidades fronterizas del norte de México para desarrollar y fortalecer procesos vinculantes con Estados Unidos en el marco del TLCAN en los rubros laborales, comerciales y ambientales.
- b) *Programa de Desarrollo de la Escalera Náutica.* Desarrollar una red de paradores náuticos y destinos náutico-turísticos, infraestructura carretera de internación desde los Estados Unidos, especialmente para turismo proveniente de este país en la región del mar de Cortés, y la construcción y ampliación de infraestructura portuaria y aeroportuaria.
- c) *Proyecto Gran Visión.* Para el centro del país. Integrar el corredor del altiplano que une la región centro con el golfo de México a través de un eje carretero principal y distintos ramales para facilitar el desarrollo de los centros manufactureros de la región.
- d) *Programa de Desarrollo de 250 Microrregiones.* Integra un conjunto de proyectos y apoyos de carácter asistencial para las regiones identificadas en situación de pobreza extrema.

e) *Plan Puebla-Panamá*. Pretende reposicionar a las entidades del sur-sureste de México a los circuitos de inversión con base en sus recursos locales, además permite una integración más amplia hacia Centroamérica a partir de ocho iniciativas mesoamericanas.

Este conjunto de programas y proyectos pretende resolver al menos cinco situaciones relativas al desarrollo regional y la futura organización socioterritorial del país:

1. Disminuir las asimetrías regionales a partir de la participación de las entidades históricamente marginadas en los circuitos de inversión, bajo esquemas de ventajas comparativas regionales (mano de obra barata, recursos naturales abundantes, posición estratégica en los mercados mundiales).
2. Dinamizar actividades económicas y regiones inscritas en circuitos atractivos para el capital, y a partir del aprovechamiento de nichos de recursos estratégicos y emergentes en la globalización (circuitos turísticos, generación y explotación de energéticos, maquiladoras, biotecnología, etc.).
3. Creación y ampliación de la infraestructura productiva a través de redes de transporte y comunicaciones: puertos, aeropuertos, hidroeléctricas, redes de fibra óptica, etc. Esto es una condición necesaria para el despliegue de plataformas productivo-exportadoras y la articulación de redes logísticas de distribución de mercancías y aprovechamiento de recursos endógenos de alto valor.
4. Extender la esfera del mercado internacional y los procesos de integración hacia el norte y el sur del continente a través de plataformas manufactureras, maquiladoras y nuevas cadenas logísticas de comercio internacional, procesos de inte-

gración energética y mediante la consolidación de la red de acuerdos de libre comercio en el hemisferio.

5. Desarrollo social y contención de zonas de conflicto real y potencial bajo esquemas asistenciales y mediante la militarización de zonas de alto riesgo.

EL DESARROLLO REGIONAL: DE LA VISIÓN MODERNIZADORA A LA DE PROYECTO POLÍTICO

Las estrategias gubernamentales de desarrollo regional tratan de responder a las opciones y visiones que, a su entender, podrían hacer frente a la problemática de exclusión nacional y al reposicionamiento de las regiones mexicanas en el ámbito internacional; aunque en la actualidad, cualquier gobierno que se proponga implementar una estrategia de desarrollo regional deberá estar consciente del peso que tienen los determinantes de carácter global, que imponen nuevas reglas e intereses que trascienden la nación y condicionan el diseño y la aplicación de políticas públicas.

Estos determinantes suelen incidir en lógicas que no necesariamente se corresponden con las de los gobiernos nacionales y, menos aún, con los de las sociedades regionales y actores locales. Es por ello que las distintas regiones sobre las cuales operan los programas, conforman un complejo entramado de intereses que lo mismo pueden expresar formas de reactivación para la región, como también podrían desembocar en situaciones de tensión, derivadas de proyectos y racionalidades contrapuestas.

Una alternativa en este caso sería, como lo plantea Santos (1996), entender que la regulación mundial impone un orden al servicio de una racionalidad dominante, pero no forzosamente

superior. La cuestión, para nosotros, sería descubrir y poner en práctica nuevas racionalidades a otros niveles y regulaciones más conformes al orden deseado, deseados por los hombres, y en el lugar donde viven.

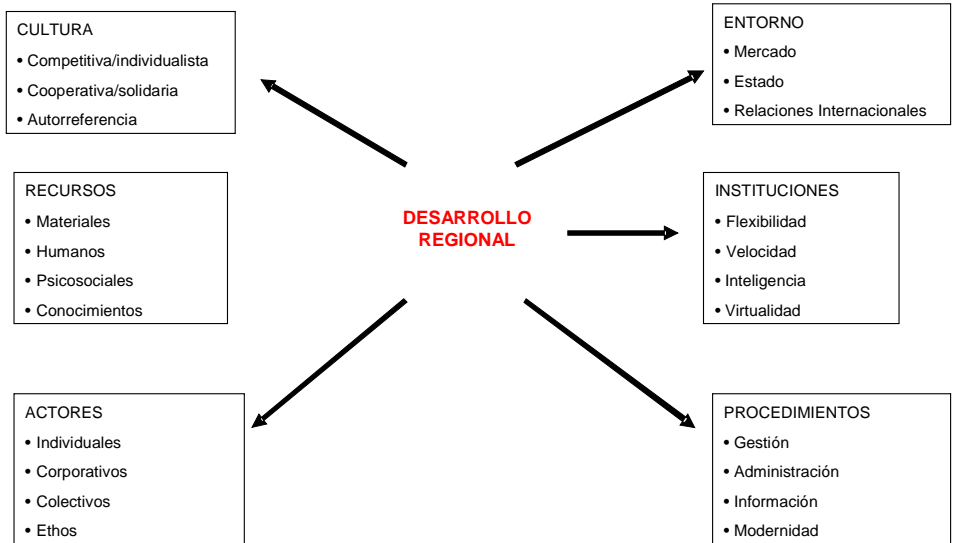
En términos operativos esto implica que cualquier proceso de “gestión del desarrollo regional” pase necesariamente por identificar a los actores y las funciones específicas que éstos asumen en base a una “estrategia integral territorial del desarrollo”. Así, reconocemos que la idea fundamental del “desarrollo regional” se refiere a “un proceso localizado de cambio social sostenido que tiene como finalidad última el progreso permanente de la región, la comunidad regional y de cada individuo residente en ella” (Boisier, 1996). En consecuencia, la reconstitución de las estrategias de desarrollo regional tendrían que incluir los siguientes principios:

- a) Una valoración del “papel estratégico del territorio” en el desarrollo nacional y regional por parte del Estado (elemento principal de mediación entre la sociedad y el territorio). Esto implica privilegiar formas alternativas de integración endógena, pero sin excluir los mecanismos favorables que se puedan derivar de la articulación internacional de las regiones.
- b) Adopción y aplicación de mecanismos de gestión territorial “descentralizada” en sus distintas escalas espaciales (nacional, regional, urbano, local, etc.).
- c) Favorecer un proceso de “autonomía regional” de decisión, en el sentido de fortalecer las capacidades regionales para definir su propio estilo de desarrollo, y el uso de instrumentos de política congruentes con tal decisión.

- d) Atacar las “causas del subdesarrollo regional” y no sus consecuencias. Esto es llevar a cabo políticas redistributivas del ingreso, proyectos productivos y generación de empleo, con la finalidad de superar las políticas focalizadas de carácter asistencialista que no resuelven de fondo el problema de la pobreza.
- e) Creciente capacidad regional para apropiarse parte del excedente económico allí generado a fin de reinvertirlo en la propia región, diversificando su base económica, y conferir sustentabilidad de largo plazo.
- f) Movimiento de inclusión social, que implica la toma en cuenta de los diferentes actores políticos y la mejor repartición del ingreso nacional y regional entre las personas, así como su participación en las decisiones de competencia de la región.
- g) Un creciente proceso de concientización y movilización social en torno a la protección ambiental y manejo racional y sustentable de los recursos naturales de la región.

Lo anterior requiere la redefinición de un “proyecto político” que promueva una amplia participación social en las decisiones, a fin de llevar a cabo las estrategias necesarias en aras de una organización socioterritorial más justa.

EL DESARROLLO REGIONAL COMO PROYECTO POLÍTICO



Fuente: Boisier, Sergio (1999). Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial.

OBRAS CONSULTADAS

- Boisier, Sergio (1996). *Modernidad y Territorio*. Santiago de Chile, CEPAL/Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.
- _____ (1999). *Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial*. Santiago de Chile, CEPAL.
- Dávila Enrique, Georgina Kessel y Santiago Levy (2000). *El Sur también existe: un ensayo sobre el desarrollo regional de México*. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público/Secretaría de Egresos.
- Delgadillo, Javier, Felipe Torres y José Gasca (2001). “Distorsiones del Desarrollo Regional en México en la perspectiva de la globalización”. *Momento Económico*, núm. 115, mayo-junio. México, UNAM/Instituto de Investigaciones Económicas.
- Delgadillo, Javier, Felipe Torres y José Gasca (2001). *Desarrollo regional en México en el vértice de dos milenios*. UNAM/Instituto de Investigaciones Económicas y Miguel Angel Porrúa.
- Garza Villareal, Gustavo (1986). “Las políticas urbano-regionales en México (1915-1985)”. *El Pensamiento Iberoamericano*, núm. 10, julio-diciembre. Madrid.
- Gasca Zamora, José (s/f). “Plan Puebla-Panamá: ¿Una oportunidad de desarrollo para las regiones marginadas?”. *Revista Diversa*, núm. 4, diciembre. México, Instituto Electoral Veracruzano.
- Katz, Isaac (2001). “El impacto regional del Tratado de Libre Comercio de América del Norte”. En: Leycegui, Beatriz y Rafael Fernández, coord., *op. cit.*
- Leycegui, Beatriz y Rafael Fernández, coord. *¿Socios naturales? Cinco años del Tratado de Libre Comercio de América del Norte*. México, ITAM y Miguel Angel Porrúa.

- Messmacher Linartas, Miguel (2000). “Desigualdad regional en México. El efecto del TLCAN y otras reformas estructurales”. México, Banco de México/Dirección General de Investigación Económica. Documento de Investigación No. 2000-4.
- Presidencia de la República (2001). *Plan Puebla-Panamá*. México, Presidencia de la República. Síntesis del Proyecto
- _____ (2001a). *Plan Puebla-Panamá*. México, Presidencia de la República. Capítulo México. Documento Base. México, PR.
- _____ y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2001). *Proyecto Plan Puebla-Panamá. Informe de avances y perspectivas* (CD). México.
- Santos, Milton (1996). *Metamorfosis del espacio habitado*. Barcelona, Oikos-Tau.
- Wong, Pablo (1997). *Integración de América del Norte: implicaciones para la competitividad y la competencia internacional de las regiones*. Santiago de Chile, ILPES/Dirección de Políticas y Planificación Regionales. Docto. 97/17.

EL DESARROLLO REGIONAL. UN PARADIGMA INCONCLUSO

*Felipe Torres Torres*¹

UNA APRECIACIÓN DEL DEBATE

El desarrollo regional como componente del desarrollo en México, irrumpe en el debate de hoy de una manera poco usual. Por una parte pretende posesionarse de forma efectiva en la toma de decisiones a través de estrategias de planeación microsectoriales y microterritoriales para lograr el equilibrio entre crecimiento y rezago; por la otra, lo hace en el contexto de los grandes avances teóricos logrados en el análisis territorial, animados gran parte de ellos por la dinámica de los procesos globales que generan impactos diferenciados, lo cual amerita ubicar y prever sus efectos probables en las regiones mexicanas.

Podemos agregar a ese debate el hecho de que se plantea y avanza, aparentemente, en una perspectiva ambigua de política interna de desarrollo; la cual pareciera definirse sólo a partir de las presiones externas y no de la necesidad real de mejorar los desequilibrios acumulados y que son productos tanto de una vi-

¹ Investigador Titular del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores. Correo electrónico: felipe@servidor.unam.mx

sión sectorizada de lo “regional”, como de su enfoque inmediatesta a partir de la potencialidad de un recurso, o bien al libre juego de las iniciativas locales que dejan en estado latente de atraso y abandono a amplias franjas territoriales del país.

Visto así, la solución propuesta a los evidentes desequilibrios regionales en el México de hoy y la previsión a su posible profundización en los nuevos escenarios de la competitividad regional mundial, pareciera inscribirse sólo en la continuidad de un paradigma inconcluso del desarrollo regional, que ante el fracaso del ensayo de diversas visiones, los reclamos sociales que tienen una expresión y una connotación espacial, junto al apetito globalizador por invertir sólo en espacios seleccionados según nuevos parámetros de competitividad mundial, plantean el peligro de una verdadera fragmentación nacional.

En ese esquema paradigmático inconcluso del desarrollo regional en México y de las nuevas propuestas que se vislumbran, identificamos tres líneas dominantes que influyen en el diagnóstico y las propuestas sobre el futuro del desarrollo regional en México:

- a) La perspectiva y la prospectiva que hoy imponen la globalización de los mercados en el ahondamiento de la brecha regional, al definir por conducto de los sistemas de financiamientos y del destino de la inversión transnacional, también los destinos del desarrollo nacional y la aceptación misma del paradigma regiones ganadoras-regiones perdedoras, sin que a la fecha el Estado pueda ser capaz de implementar medidas de rescate de regiones segregadas fuera de ese esquema, limitándose casi a la asistencia social como vía para amortiguar las desigualdades que pudieran desencadenar conflictos sociales inmediatos.

- b) La delimitación teórica a partir de la cual se definen estrategias, partiendo de las supuestas repercusiones negativas que generaron los anteriores programas públicos de desarrollo regional en las actuales distorsiones y desequilibrios territoriales del país, debido a que partieron de un enfoque principalmente sectorial y canalizaron mal los recursos públicos. Al menos éste es el supuesto teórico del proyecto “Marcha hacia el Sur y Gran Visión”.
- c) El enfoque, el efecto y la perspectiva teórica que presentan las actuales políticas públicas expresadas en diversos planes y programas, delineados con base en las condicionantes de una economía abierta, donde el Estado asume un papel gerencial y se convierte casi exclusivamente en facilitador de los procesos de desarrollo regional y reduce sus estrategias a la promoción y gestión internacional de las potencialidades del territorio y no de regulación social ni de inversión como antaño.

UNA EVALUACIÓN DE LOS ANTECEDENTES

Desde la posrevolución del siglo pasado, el desarrollo regional de México se ha presentado como una estrategia innovadora dentro de las políticas económicas concebidas por los gobiernos vigentes.

Quizá la más ambiciosa de ellas ocurrió durante la administración cardenista donde materialmente se “revolucionó” al país en materia territorial con el denominado “desarrollo regional por cuencas hidrológicas”. A partir de allí, la cuestión del desarrollo regional mantiene una relativa importancia, sea como estrategia de atención social a la población marginada de las

políticas de crecimiento, sea como una práctica de rearticulación entre el capital y la explotación de los recursos naturales o de las zonas con potencial turístico.

Una evaluación general de las estrategias seguidas remitiría necesariamente a los resultados obtenidos. En este caso, la situación de desequilibrio y rezago actual de las regiones se evalúa por sí sola, en la medida en que se presenta una fuerte asimetría espacial que tiende a profundizarse según avanzan los llamados procesos de globalización, que seleccionan espacios específicos de inversión, localizados ya de por sí en las regiones más desarrolladas que cuentan con infraestructura, o bien en espacios urbanos donde se ubican los consumidores con niveles de ingreso aceptables, generando atraso, marginación y pobreza en territorios internos que no desarrollaron infraestructura y no presentan potencial de consumo alto y por lo tanto quedan fuera de esa dinámica. También suelen aprovecharse, en forma coyuntural, las ventajas que todavía pueden ofrecer algunos territorios que por alguna razón histórica no han sido susceptibles de explorar, pero que por alguna ventaja en la posesión de recursos raros o escasos resultan muy atractivos a los procesos globales.

De esa manera, los nuevos objetivos fijados para el desarrollo regional en México parecieran responder a una nueva fase innovadora, donde se pretende al mismo tiempo que amortiguar los desequilibrios territoriales acumulados, direccionar nuevos espacios de inversión obedeciendo a la localización de recursos naturales, ahora escasos, en un esquema de mayor participación y gestión de la población antes excluida. Este es el caso del Plan Puebla-Panamá, donde la diferencia mayor respecto a experiencias anteriores estaría dada por la transterritorialidad, al incorporar también a los países centroamericanos en distintos tipos de

proyectos que se originan en México y desde sus regiones más atrasadas, generando así una respuesta específica de atención regional a los problemas de marginación y atraso acumulados.

¿Es ésta también una respuesta a la presión de los procesos de globalización, que usan a los países más desarrollados de un área geográfica como bisagras para abrir el flujo de capitales hacia espacios todavía inéditos? Visualizar esta estrategia y sus repercusiones en el desarrollo económico de una región, caracterizada a lo largo del tiempo por el atraso y la marginación, pero también con una importante dinámica en su sistema de urbanización regional en función de su espectro, es una pregunta necesaria en el contexto del paradigma emergente que en conjunto representa el desarrollo regional. Aunque es casi la misma situación paradigmática que no ha tenido éxito para resolver el atraso y la marginación que presentan otros muchos proyectos regionales ya concebidos, pero que ante los vaivenes del acontecer internacional, encuentran todavía dificultades de operación.

El tipo de desarrollo regional que se pretende actualmente para México se presenta en el marco de una sucesión de eventos que no pueden considerarse recientes, ni tampoco como expresión de una nueva reconfiguración territorial interna. Responde más bien a la necesidad que tiene el capital a escala planetaria de incorporar espacios inéditos que habían permanecido hasta ahora como “reservas territoriales” en determinados países y que se convierten —por su localización territorial estratégica y la disponibilidad de recursos— en atractivos para la inversión, el tráfico mundial de mercancías y su incorporación a los mercados globales. Esto mismo ocurre con las estrategias de desarrollo sectorial que tocan lo territorial, aunque en un contexto de desequilibrio y de bajas expectativas de crecimiento económico.

Debido a su rezago histórico en el desarrollo económico interno, estas regiones también entran en el terreno de las prioridades de los gobiernos locales, ya que se supone que ésta puede ser la vía para lograr el equilibrio territorial y aminorar el riesgo de conflictos regionales futuros que se presentan como producto de las desigualdades; sin embargo, las gestiones de los gobiernos estatales resultan todavía débiles en la gestión, sin continuidad y no articuladas a un proyecto de desarrollo regional de largo plazo.

Lo anterior sin dejar de reconocer que diversas evidencias empíricas señalarían que el equilibrio territorial óptimo es casi imposible de lograr, ya que depende de la dotación inicial de recursos con que cuentan las regiones para su desarrollo. Sin embargo, también es cierto que, a pesar de que algunas regiones cuentan en abundancia con esa dotación inicial, de todas formas se mantienen en una situación de rezago que repercute en su dinámica interna de desarrollo económico y afecta de manera clara las condiciones de vida de su población.

La explicación estaría dada entonces por la orientación territorial que asumen las políticas económicas internas, en la canalización de inversiones públicas y privadas, en el desarrollo de infraestructura vial y otros soportes técnicos necesarios para el desarrollo, donde queda demostrado que dicho desarrollo no sólo depende de la canalización de inversión, sino de la irradiación de beneficios reflejados en la distribución del ingreso, cuyo impacto territorial pueda sostenerse en el tiempo.

En el caso de México, el desarrollo económico regional ha sido de tipo extractivo, donde una vez que la explotación de un recurso entra en una fase declinante, por lo general, ese segmento espacial es excluido de las políticas de desarrollo. La pobla-

ción entra en un proceso de marginación o de migración recurrente y la región en un claro rango de atraso. Esta práctica ha generado a lo largo del tiempo una desconfianza mutua entre la población y las decisiones gubernamentales que involucran a las regiones más pobres del país.

LAS CONTRADICCIONES DEL PARADIGMA

A contratendencia de las impresiones iniciales sobre el actual proceso de globalización, en el sentido de que su fuerza expansiva llevaría en lo territorial a una homogeneización bipolar —caracterizada por la inclusión de espacios dotados de un desarrollo previo que aprovecha las externalidades generadas por un esquema de inversión basado en innovaciones tecnológicas de frontera; junto con la exclusión de otros destinados a perecer porque no ofrecen ni infraestructura, ni mercado y sí en cambio una perspectiva de inestabilidad y conflicto social y bajo potencial de consumo— parecería que más bien tienden a erigirse como alternativas al embate en términos de las propuestas del rescate de “lo local”.

Sin desconocer que ese esquema avanza, y más bien influenciadas por la posibilidad de aprovechar algunas de sus ventajas, se presentan fuerzas reactivas que proponen nuevos esquemas de carácter local/regional con un enfoque endógeno, a partir de la percepción de que la imposición de un esquema global con esas características, llevaría a países como el nuestro a una situación de mayor fragilidad estructural, debido a que nuestro desarrollo futuro dependería de la estabilidad o inestabilidad de las economías centrales, tal y como se refleja actualmente con la recesión de la economía de Estados Unidos.

Esto motiva actualmente a los diferentes actores del desarrollo económico a recuperar el desarrollo regional, como alternativa de equilibrio territorial, estabilidad y soberanía. Y a incorporar a las regiones más pobres como atenuantes de conflictos sociales

Esto no resulta sencillo en términos de los rezagos regionales internos; en todo caso es la inercia de la globalización, junto con la incertidumbre, la poca claridad de sus impactos y los propios desequilibrios internos que inciden en reclamos de una mayor autonomía en las decisiones regionales, lo que ha provocado un nuevo dinamismo tanto en el debate teórico, las propuestas de estrategia y las acciones para el desarrollo regional en México.

Se presentan así nuevas discusiones, nuevos enfoques analíticos, nuevos diagnósticos de potencialidad regional y se recuperan los instrumentos de la planeación regional en una perspectiva actualizada al marco de las restricciones de la política macroeconómica interna, los retos de la globalización, la competitividad interespatial internacional, las presiones de las distintas organizaciones que defienden aspectos diversos que varían desde el medio ambiente hasta aspectos específicos de la cultura, junto con las exigencias de los actores locales de participar en las decisiones.

Emergen con ello nuevos paradigmas que se superponen a los ya inconclusos, entre ellos el sentido que adquiere el equilibrio regional en un contexto restrictivo de las acciones públicas, la necesidad de que los beneficios irradien en toda la estructura social y se abatan los niveles de pobreza, la dotación de infraestructura sin generar distorsiones territoriales, afectaciones ambientales y el resguardo del entorno cultural, entre otras.

Desde luego que los paradigmas regionales no son nuevos, presentan más bien un carácter inconcluso y no podemos negar ahora la existencia de diversos esfuerzos precedentes. Que han contribuido al desarrollo y a la relativa estabilidad del país.

Entre ellos los muy conocidos como el enfoque de desarrollo regional por cuencas hidrológicas, el Plan Puebla junto con otros planes de desarrollo rural, como el contenido en lo que fue la Coordinación del Plan para el Desarrollo de las Áreas Marginadas (COPLAMAR), el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), Solidaridad, entre otras, que vislumbraron diversas problemáticas.

Tampoco son nuevos los diagnósticos; aun bajo los enfoques sectorizados del desarrollo que siempre han planteado las limitaciones de la conectividad espacial para un mejor desarrollo; las insuficiencias del capital humano o los problemas políticos locales.

En el mismo sentido, las críticas a la política pública de desarrollo regional se han debatido por un largo periodo. Entre otras, que el carácter de las acciones del Estado se implemente a través de estrategias específicas de desarrollo regional o mediante la canalización de subsidios sectorizados; y que es causante de distorsiones regionales y del atraso de algunas de ellas, al carecer de la promoción de incentivos. Es cierto que una política que se proponía recurrentemente como objetivo el desarrollo regional y abatir los rezagos sociales y las acciones en cambio resultarían centralizadas, sectorizadas, con dotación de infraestructura limitada y profundizó la brecha regional y los niveles de marginación y pobreza, no se puede considerar como exitosa. Sin embargo, en el contexto de los limitantes estructurales en que se aplicó y las escasas visiones teóricas que hasta ese momento se tenían,

fueron muy importantes los logros, sobre todo en infraestructura y conectividad.

La crítica más bien debería centrarse en la falta de continuidad y los cambios recurrentes de objetivos, en la canalización de recursos con orientación política, junto con el largo bache en que entró el desarrollo regional, por la aplicación de políticas neoliberales, que ante la búsqueda de la racionalidad de mercado inhibieron las potencialidades regionales, aceptando el paradigma y alentando la dicotomía regiones ganadoras-regiones perdedoras.

LAS NUEVAS DICOTOMÍAS PARADIGMÁTICAS

A la luz de los retos actuales que plantea al desarrollo regional una economía abierta y competitiva, y considerando la preexistencia de notorios desequilibrios regionales, en un contexto donde los agentes externos preseleccionarían espacios a desarrollar —independientemente de la continuidad o la temporalidad de sus acciones— conviene preguntarse ahora cómo deben establecerse los límites de las políticas públicas y cómo deben encaminarse, y si las que hoy se emprendan pueden garantizar a futuro el equilibrio territorial del país pese a las perturbaciones externas, el descontento interno, particularmente del proveniente del medio rural donde están presentes los mayores desequilibrios sociales y los cambios políticos. Con un gobierno que no termina de convencer con un proyecto claro de desarrollo económico.

En general, el desarrollo aparece como uno de los principales imperativos en las políticas públicas. En esa perspectiva se han promovido la inversión, la canalización del gasto público y

los objetivos del gasto social que se relacionan con acciones regionales.

Bajo este imperativo se han cobijado programas de franca extracción de recursos que posteriormente han dejado empobrecidas a algunas regiones y degradado el ambiente. Eso mismo ha sucedido con otras acciones como el proyecto maquilador que hoy exhibe su mayor fragilidad histórica en función de las ventajas que ofrecen otros espacios en el mundo. La diversificación económico-regional ha sido poco atendida y en eso reside la vulnerabilidad, la progresión del descontento y una perspectiva de fragmentación territorial por lo inequitativo de los beneficios.

La planeación regional ha sido en ese esquema un planteamiento recurrente, aunque los sustentos teóricos son importados e inconexos.

El Estado ha monopolizado las decisiones y hasta hace poco tiempo había inhibido casi por completo las iniciativas locales y dejado a los capitales en una casi total inmovilidad territorial y discrecionalidad en el uso de los recursos, de manera que la planeación regional se deterioró hasta el extremo de sólo servir para focalizar acciones gubernamentales de asistencia social.

Si bien la perspectiva regional no degeneró en un caos absoluto, de cualquier manera promovió una dinámica poco equitativa del desarrollo regional, que potenciará el uso de las distintas dotaciones de recursos y revertirá los desequilibrios y empobrecimiento social.

Ante la percepción de esos efectos, a los que pueden sumarse los de la globalización, ha venido gestándose un nuevo paradigma basado en la perspectiva del desarrollo endógeno, en el que todo proceso de desarrollo a escala territorial depende de:

- a) el potencial de desarrollo que pueda tener en un momento dado.
- b) los flujos exógenos que puedan alimentarlo, gracias a los mecanismos de distribución en sistemas de orden superior, o sea de los que se logren por la atractividad del mismo.
- c) y la capacidad endógena que pueda desarrollar y que le permita desplegar toda la sinergia que es capaz de albergar (Alburquerque, 2001).

Todas las teorías y los modelos de crecimiento y desarrollo endógeno elaborados en los últimos años, parten de la base de que el Estado y sus políticas tienen que operar sin introducir distorsiones en el libre juego de las fuerzas del mercado.

Se debe lograr que la economía local se autorganice de forma espontánea, guiada por la necesidad de las empresas de producir bienes en el que compiten con productos de empresas de otras ciudades y regiones.

Esto hace necesaria la intervención del Estado, en el sentido de la aparición de gobiernos que garanticen los derechos de propiedad física e intelectual, que regulen el sector financiero exterior y mantengan un esquema legal garante del orden. El gobierno juega, para efectos territoriales, un papel regulador en la determinación de la tasa de crecimiento a largo plazo y conforma una serie de funciones clave, sobre todo al momento de definir y proteger los derechos de propiedad.

Ello implica un manejo de la seguridad nacional y privada, y la creación y mantenimiento del sistema de leyes y contratos. Otras actividades públicas importantes incluyen garantizar (aunque no producir) un nivel mínimo de educación, un nivel míni-

mo de calidad de vida y la participación de formas limitadas en las inversiones e infraestructura carretera y aeroportuaria.

Lo que importa en la nueva concepción del espacio es la organización de relaciones variadas entre agentes económicos y recursos materiales. Es en este sentido que en diversas regiones del planeta, se trata de aprovechar las ventajas locales y las potencialidades todavía no descubiertas en función de los paradigmas que viene creando el desarrollo (*ibíd.*)

Los eventos de la economía internacional tienen cada vez más influencia sobre las regiones. Esto provoca la conformación de dos visiones del desarrollo regional que sin embargo responden al mismo interés: los locales que plantean el regreso a las economías regionales mediante los distritos industriales; los mundialistas que señalan la importancia de las redes productivas internacionales y se manifiestan contra la idea de ver al mundo como una suma de localidades autocentradas cuando la telemática ha conformado aldeas mundiales.

Es en ese sentido que el desarrollo endógeno sin un control central, puede representar algunos peligros para lo que todavía puede entenderse como unidad nacional y que incluye lo económico. Diversos gobiernos estatales y municipales establecen sus propios mecanismos de gestión y promoción regional a escala internacional, buscando la atracción de inversiones al margen de sistemas de planeación regional claras y sin conexión con las acciones del gobierno federal.

Esto da lugar a otras muchas interrogantes para el diseño presente y futuro de políticas públicas en materia regional:

- a) Quién determina la autonomía regional y cómo se conectan las diversas regiones con intereses variados a partir de una

estructura de mercado en un marco competitivo y de intereses múltiples.

- b) Si se considera al espacio como aglutinador de la actividad económica: cómo se establecen las competencias interregionales, cómo las especialidades y cómo los factores de competitividad.
- c) Si es un ambiente competitivo, y en una perspectiva de desarrollo endógeno las regiones compiten por atraer recursos de manera autónoma: cuáles deben ser las bases de la planeación regional y cuáles los elementos de destacar en las políticas públicas.
- d) Debe aceptarse que las políticas públicas anteriores a la perspectiva global se hicieron a través de la canalización de subsidios y desarrollo de infraestructura, distorsionarios del desarrollo regional y no presentan ningún elemento rescatable.
- e) Son las políticas públicas de desarrollo regional las causantes directas del desequilibrio regional y de la pobreza, o la marginación trasciende a las políticas públicas regionales y las nuevas, aunque con otras características seguirán generando las mismas distorsiones.
- f) Deben orientarse las políticas públicas del desarrollo regional sólo a la promoción de las regiones, y la gestión de inversiones al convencimiento de los actores locales sobre las bondades de los proyectos externos en cuanto al mejoramiento de las condiciones de vida regionales.
- g) Son esas las bases de un desarrollo regional verdaderamente autogestivo, defensor de las autonomías y garante del equili-

brio regional y la equidad social que evite una posible fragmentación territorial en un contexto de conflicto permanente.

Al empezar el actual sexenio, estas asimetrías territoriales se pretenden resolver con nuevas propuestas de desarrollo regional, para lo cual se ha redefinido una nueva regionalización del país que, para efectos del Plan Nacional de Desarrollo, reconoce cinco mesorregiones: Noroeste, Noreste, Centro-Occidente, Centro-País y Sur-Sureste (Gasca, 2002).

La nueva regionalización y los nuevos proyectos no significan necesariamente una ruptura del viejo paradigma, sino más bien su discontinuidad y, en caso de que no trasciendan del nivel indicativo, repetirán el paradigma inconcluso, que mantiene una perspectiva con muy poca o nula vertebración al desarrollo regional en México.

OBRAS CONSULTADAS

- Alburquerque, Fernando (2001). "Ajuste estructural e iniciativa de desarrollo local". *Comercio Exterior*, vol. 51, núm. 8.
- Arroyo Picard, Alberto y Jorge A. Calderón Salazar, coord. (2002). *Área de Libre Comercio de las Américas, análisis y alternativas*. México, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática y Fundación Friedrich Ebert. Varios artículos.
- Gasca Zamora, José (2002). "El Plan Puebla-Panamá: consideraciones sobre el proyecto gubernamental para el desarrollo regional del Sur-Sureste de México". En: Arroyo Picard, Alberto y Jorge A. Calderón Salazar coord. *Op. cit.*

- Gasca Zamora, José (2001). “El Plan Puebla-Panamá: ¿una oportunidad de desarrollo para las regiones marginadas?” *Revista Diversa*, diciembre (disponible en formato electrónico en Word y en el sitio <http://www.nodo50>)
- Gobierno de la República (2001). *Programa La Marcha hacia el Sur*. 8 de marzo. <http://www.nodo50>
- Presidencia de la República (2001). *Documento Base: Plan Puebla-Panamá*. México, Presidencia de la República, 12 de marzo. 35p.
- _____ (2001). *Plan Puebla-Panamá: Por el desarrollo sustentable y socialmente incluyente*. México, Coordinación General del Plan Puebla Panamá.
- Vázquez, Antonio (2001). “Desarrollo endógeno y globalización”. *Revista Eure*, vol. 26, núm. 79. Santiago de Chile.

GLOBALIZACIÓN, TERRITORIO Y DILEMAS DE PLANEACIÓN

Ryszard Rózga Luter¹

INTRODUCCIÓN

Dos son los problemas que hoy dominan la discusión en las Ciencias Sociales: la llegada de la globalización y la crisis del paradigma moderno. Es difícil encontrar la relación directa entre estos dos fenómenos, aunque sin duda existe, y lo que más nos interesa es su repercusión en el ámbito del análisis socioespacial o socioterritorial o, de manera más limitada, en la planeación territorial.

Especialmente nos interesa este problema, que es en la última instancia la influencia de los procesos de globalización sobre la planeación. Sin embargo como lo explicaremos en el trabajo, estos impactos se reflejan en primer término en el territorio y consecuentemente encuentran también su reflejo en la planeación. El esquema general que aplicaremos en este trabajo se puede resumir de la siguiente manera:

¹ Profesor-Investigador del Departamento de Teoría y Análisis, División de Ciencias y Artes para el Diseño, UAM-X y de la Facultad de Planeación Urbana y Regional, UAEM. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores. Correo electrónico: rrozga@uaemex.mx

GLOBALIZACIÓN=> TERRITORIO=> PLANEACIÓN

Siguiendo este eje desarrollaremos los capítulos de este trabajo tratando de demostrar en primer término, como podemos entender y operacionalizar la globalización. En segundo, cuales son las consecuencias más importantes de ésta sobre el territorio. Y el tercero, cómo debería responder la planeación a estos enfoques.

GLOBALIZACIÓN Y SUS CONSECUENCIAS

Discutir hoy día sobre si existe o no la globalización es como discutir si hay o no oxígeno en el aire. Nadie duda que hay oxígeno, el problema es cuánto y qué calidad tiene el aire. Lo mismo es con la globalización. Parece que ya pasaron las discusiones sobre si existe o no la globalización, además de que no vale la pena discutir las categorías que describen algún estado de las relaciones mundiales, y la diferencia de si a este estado lo llamamos globalización, mundialización o universalización de las relaciones, es prácticamente ninguna. Lo importante es analizar este estado de cosas y reconocer que algún tipo de relaciones básicamente de carácter económico, político y cultural llega a tal dimensión, que no se debe analizarlos en la escala global.

En esta prueba de acercamiento a la globalización es importante subrayar que la globalización a principios del siglo XXI, se distingue por penetrar la economía mundial bajo ciertas particularidades; específicamente se erige en forma:

- impositiva,
- selectiva,
- excluyente,

— y diversificada,

manifestándose benévolamente sólo hasta ciertos límites. También podría decirse que los elementos centrales de explicación de la globalización son:

- el hecho de que las actividades estratégicamente dominantes de la economía mundial funcionan como una unidad y en tiempo real;
- libre movilidad de capitales;
- apertura comercial;
- búsqueda de la competitividad internacional;
- innovación tecnológica (en especial en tecnologías de la información);
- nuevas formas de organización flexible.

Al analizar la globalización encontramos que además del problema general mencionado de cómo definirla, un problema todavía más difícil es cómo operacionalizar los procesos de globalización en su dimensión territorial. Desde este punto de vista existen ya algunos avances tanto en literatura mundial como en la de México.

En la literatura mundial sobre el tema, pienso que es muy importante el trabajo de Peter Dicken (1998) *Global Shift. Transforming the World Economy*, al que hacemos múltiples referencias en esta ponencia, especialmente a su más completa tercera edición. De este documento se puede deducir que son cuatro las dimensiones básicas de los procesos de globalización: 1) nuevas funciones del Estado; 2) integraciones económicas internacionales; 3) el papel de las tecnologías, especialmente de la tecnología de información y, 4) el papel de las corporaciones transnacionales. A cada uno de estos aspectos dedicaremos nuestra atención.

Nuevas funciones del Estado en la etapa de globalización

Este problema tendría que analizarse tomando en cuenta la perspectiva de por lo menos los dos tipos de Estado: el desarrollista o regulado por la racionalidad del plan y el estado regulatorio reglamentado por la racionalidad del mercado. Según P. Dicken estos dos puntos de vista contrastan de la siguiente manera:

Perspectiva de la racionalidad dirigida por mercado

- Mantener la estabilidad económica.
- Proporcionar la infraestructura física, especialmente la que tiene altos costos de construcción (por ejemplo puentes, vías férreas, aeropuertos).
- Suministrar los “bienes públicos” (por ejemplo defensa y seguridad nacional, educación, sistema legal).
- Contribuir al desarrollo de las instituciones que mejoran los mercados del trabajo, financiero y de tecnología.
- Contrarrestar o eliminar las deformaciones de precios en caso de las fallas demostrables del mercado.
- Redistribuir el ingreso proporcionando a los más pobres lo suficiente para satisfacer las necesidades básicas.

Perspectiva de la racionalidad dirigida por plan

- Dar la mayor prioridad al desarrollo económico (definido más en términos del crecimiento, productividad, competitividad que en términos del bienestar)

- Sostener la propiedad privada y el mercado
- Guiar el mercado con los instrumentos formulados por una élite de la burocracia económica, llevados a cabo por una agencia piloto o “personal económico de carácter general”
- Crear las instituciones que facilitarán la consulta extensiva y coordinación con el sector privado. Tales consultas constituyen una parte esencial del proceso de formulación e implementación de políticas
- Mantener la separación entre burocracia “gobernante” y políticos “reinantes” con el objetivo de sostener la autonomía del Estado dentro de un ambiente político estable. Asociado con el “autoritarismo suave”, frecuentemente vinculado con el monopolio virtual del poder político, desempeñado a través de un partido político o instituciones políticas únicas mantenidas por un largo periodo de tiempo

Fuente: Dicken (1998; 90)

Cada una de estas perspectivas compromete de diferente manera al Estado. Sin embargo, en ambos encontramos elementos para percibir de forma limitada la racionalidad económica del mercado.

Integraciones económicas internacionales

En lo que se refiere a las integraciones económicas internacionales, el panorama se presenta de la siguiente manera: existen diferentes formas de integración que comprometen tanto a los Estados como a los territorios subnacionales en su inserción en

la economía global. Desde este punto de vista P. Dicken (1998; 101-102) distingue las siguientes formas de integración económica: la base fundamental de conformación de tales bloques es el “comercio”. Aunque estos bloques no son suficientes para conformar la unión política, podemos identificar cuatro tipos de arreglos económicos regionales políticamente negociados, según el grado creciente de integración:

- El área de libre comercio dentro del cual las restricciones del comercio se quitan por acuerdo entre los Estados miembros, pero donde cada Estado miembro conserva sus políticas comerciales individuales hacia otros Estados que no son miembros del acuerdo.
- La unión aduanal dentro de la cual los Estados miembros operan de manera que respetan los acuerdos del libre comercio con cada uno de los estados de la unión. También se establece una política comercial común externa (las barreras tarifarias y no tarifarias) hacia los que no son miembros de la unión.
- El mercado común dentro del cual no sólo se remueven las barreras del comercio entre los Estados miembros y se adopta la política comercial externa común sino que también se permite el libre movimiento de factores de producción (del capital, trabajo, etc.) entre los Estados miembros.
- La unión económica es la forma más elevada de la integración económica regional aunque no abarca la completa unión política. En una unión económica no sólo se remuevan las barreras del comercio interior, operan unos aranceles comunes externos y se permite el libre movimiento de los factores; tam-

bién se armoniza y sujeta al control supranacional las políticas económicas más amplias (*ibíd.*).

Cada una de estas formas de integración compromete de manera diferente, tanto a los Estados como a los territorios subnacionales en su inserción en la economía global.

El papel de la tecnología en la globalización

En el caso de la tecnología, su interacción en la globalización tiene dos aspectos. Por un lado es muy conocido el impacto de las tecnologías, especialmente las tecnologías de información para la aceleración de los procesos de globalización. Por otro lado presenciamos el proceso que algunos llaman la globalización de tecnología o supeditación de las tecnologías a los procesos de la globalización.

En lo que se refiere al primero, éste puede resumirse con la siguiente opinión. La Revolución en Tecnologías de Información es tan importante como las dos grandes revoluciones humanas anteriores, la neolítica y la industrial; sin embargo esta última parece, en lugar de estabilizarse, acelerar los procesos. La parte medular de esta revolución tecnológica conforma las innovaciones clave de la mitad del siglo XX: el microelemento del silicio, la computadora digital, las telecomunicaciones avanzadas y el nuevo equipo electrónico. En los países avanzados, los cambios en una tecnología tienen el impacto inmediato sobre las otras tecnologías, y en el transcurso de unos años alteran los sistemas complejos de la sociedad (como son la producción, la educación, los servicios sociales, la defensa, el transporte y la investigación. Un factor de porqué se aceleró el ritmo de cambios, en la segunda parte del siglo XX, es que el proceso

de invenciones se ha convertido en más eficiente ya que la mayoría de los inventos más importantes se realizaron en los laboratorios de investigación organizados, donde trabajan grupos de investigadores (Preer, 1992).

Otra fuerza que impulsó la revolución tecnológica de información fueron los gastos militares, ya que especialmente durante la Guerra Fría se apoyó la investigación creando el mercado seguro de los productos de alta tecnología.

Por último la revolución tecnológica ha tenido un impacto importante sobre la economía, creando nuevas industrias y reestructurando las viejas; este es el caso de las industrias de computadoras, semiconductores y del equipo electrónico, que en muchos países se convirtieron en las industrias centrales, sustituyendo a la industria siderúrgica o automotriz.

Resumiendo este aspecto podríamos decir que:

Las nuevas tecnologías siempre han jugado un papel crucial en los procesos de globalización económica y social. Las comunicaciones basadas en aviones, computadoras y satélites, hicieron posible que cada vez más se extienda el grado de intercambio de información, comercio de bienes y los contactos individuales a través de todo el globo. En realidad, frecuentemente se argumenta que la globalización actual no sería posible sin tales tecnologías (Archibugi y Michie, 1997: 4).

Y ésta es la primera cara de las relaciones entre la tecnología y los procesos de globalización. La segunda cara u otro proceso, el de globalización de tecnología se explica de la siguiente manera. Este concepto:

...busca describir y explicar cómo los procesos de globalización económica y social no sólo están afectados sino también afectan la producción, distribución y transferencia de tecnología. Las estrategias desarrolladas tanto por los gobiernos como por las empresas para generar la tecnología ya no se basan más en un solo país. Las firmas tienen que competir con un número grande de rivales internacionales y esto frecuentemente las obliga a mejorar sus productos y procesos (*ibíd.*).

Podemos resumirlo así: los dos procesos tuvieron su impacto en el territorio, tanto el de desarrollo de las tecnologías como el de globalización de tecnología facilitaron la globalización; empero, cada uno repercutió de diferente manera.

El papel de las corporaciones transnacionales (CTN)

Más que cualquiera otra sola institución, es la corporación transnacional la que ha venido a ser considerada como el principal formador de la economía contemporánea global. Se considera que el surgimiento de las CTN —sobre todo de las corporaciones masivas globales— es la amenaza mayor a la autonomía del Estado nacional. En este sentido, no sólo un crecimiento masivo de la inversión extranjera directa (IED), sino también las fuentes y destinos de esa inversión han llegado a ser cada vez más diversos; pero la IED es sólo una medida de actividad de las CTN. Debido a que la información sobre la IED se basa en la propiedad de los activos, no captura las maneras cada vez más intrincadas con que las empresas se involucran en las operaciones internacionales, mediante varios tipos de acciones colaborado-

ras, y a través de las diferentes maneras en que ellas coordinan y controlan las transacciones de la cadena de producción.

Las enormes corporaciones globales presentan tres características básicas en lo que se refiere a:

- su coordinación y control de las diversas fases de la cadena de producción individual, dentro y entre diferentes países;
- su habilidad potencial de aprovechar las diferencias geográficas en la distribución de factores de producción (por ejemplo recursos naturales, capital, trabajo) y en políticas del Estado (por ejemplo impuestos, barreras comerciales, subsidios, etc.);
- su flexibilidad geográfica potencial, la habilidad de cambiar y, si se requiere, cambiar otra vez sus recursos y operaciones entre localidades a una escala internacional, o incluso global (Dicken, 1998: 177).

Estas tres características tienen impacto territorial y es lo que trataremos de analizar posteriormente.

Requisitos previos para incorporarse a la globalización

Para incorporarse a la globalización, las unidades territoriales tienen que cumplir una serie de requisitos. En este sentido hay que hacer una disección territorial, es decir, tomar en consideración las homogeneidades y diferencias de cada organización territorial, con el objetivo de identificar el potencial de las áreas, separando aquéllas que pueden generar efectos multiplicadores de desarrollo, así como también las que pueden sufrir los daños.

Las unidades territoriales no pueden ser pasivas, tienen que reunir externamente las condiciones adecuadas para atraer el capital extranjero, satisfaciendo necesidades de orden administrativo, económico, político, etc. Internamente deben garantizar un aprovechamiento nivelado de la fuerza laboral, de los recursos naturales, de los recursos técnicos y de la infraestructura de la base productiva nacional. Intentar que los costos sociales, laborales, políticos y económicos sean lo menos significativos posible. Para lo cual se requiere establecer legalmente las disposiciones y restricciones necesarias para un mejor balance final, tanto para las inversiones nacionales como para las extranjeras.

También es muy importante facilitar la intervención directa de los diferentes actores sociales, previamente capacitados; por eso debe preverse que la incorporación integre a los agentes dinamizadores del territorio (del sector público y privado, consumidores, asociaciones civiles, organizaciones no gubernamentales, etc.), y que se de cauce a su gran potencial. Por último debe garantizarse que los sectores marginados tengan un acceso sostenido y permanente a las oportunidades y condiciones de desarrollo que reflejan esta nueva dinámica.

IMPACTOS TERRITORIALES DE LA GLOBALIZACIÓN

El enfoque de globalización presentado de esta manera es sin duda interesante, aunque no toma en cuenta de manera directa los importantes procesos que ocurren en la escala intranacional o subnacional, y que se refieren al nuevo papel de los ambientes regionales y locales. Estas consideraciones están ya desarrolladas en la literatura regional, donde se subraya la importancia de las condiciones regionales y locales para responder al desafío

globalizador. Existen ya algunos avances en la elaboración de los métodos del análisis del impacto de los procesos de globalización, precisamente sobre el ambiente regional y local, y por otro lado las formas de respuesta por parte de estos territorios a los procesos globales, lo que podemos llamar aquí las “dimensiones regionales del proceso de globalización”.

A título de ejemplo podemos mencionar los trabajos que tratan el impacto de los procesos de globalización sobre la región, las ciudades y sobre las estructuras territoriales de producción; así como el cambio de las relaciones entre la política estatal regional y las respuestas que tienen que dar los territorios regionales y locales concretos (Borja y Castells, 1997; Iracheta Carroll, 1999; Rozga, 2002a).

En la literatura mexicana también existen algunas respuestas al problema de cómo los ámbitos regionales y locales deben responder al desafío globalizador, se trata del libro “Pensar globalmente y actuar regionalmente. Hacia un nuevo paradigma industrial para el siglo XXI” (Düssel *et al.*, 1997), preparado por un grupo de investigadores de la Facultad de Economía de la UNAM. Sin embargo, un análisis más detallado muestra que están todavía poco desarrollados los aspectos meramente “territoriales” de los procesos de globalización. En este sentido, otro análisis de este tipo de impactos lo presenta Michael Storper (1997), en su libro *The Regional World. Territorial Development in a Global Economy*. Storper también se pronuncia como partidario de la importancia de los territorios concretos en la respuesta a la globalización, cuando dice:

El capitalismo global fue construido a través de las interacciones entre *economías de flujos y economías territoriales*. La internacionaliza-

ción del capital ha sido por mucho tiempo medida simplemente como la función de la creciente intensidad de los flujos, pero poco se ha dicho sobre los territorios (Storper, 1997: 181).

Partimos en este momento de la suposición de que en la respuesta a lo global, los territorios regionales-locales desempeñan el papel predominante. Aunque el Estado nacional conforma un marco institucional, la respuesta decisiva la dan los territorios concretos. Esta respuesta la podemos buscar en las cuatro dimensiones de la globalización, que hemos analizado en el apartado anterior. Recordamos que éstas son: nuevas funciones del Estado, introducción de los territorios en los bloques económicos internacionales, interdependencias entre la tecnología y globalización, y el papel de las CTN.

En lo que se refiere a las nuevas funciones del Estado, nos interesa el carácter de las políticas regionales llevadas a cabo por éste, tanto en el ámbito de las políticas macro realizadas por los gobiernos centrales, como el grado de descentralización de estas políticas o, hablando en otros términos, el grado de autonomía de los gobiernos regionales y locales frente a los procesos de globalización.

En lo que se refiere a la introducción de los territorios en los bloques económicos internacionales, podemos resumirlo así: lo que nos interesa en este aspecto de la globalización es responder a la pregunta ¿hasta dónde la introducción a los mencionados bloques limita o aumenta el grado de libertad en sus políticas a los gobiernos central, regionales y locales?

En lo que se refiere a las interdependencias entre la tecnología y la globalización, disponemos de múltiples posibilidades de analizar y medir, tanto el impacto de globalización sobre el terri-

torio mediante nuevas tecnologías, como las formas de respuesta de los territorios a estos impactos. En lo referente al análisis del impacto de globalización, podemos mencionar formas y grado de introducción y aceptación de las nuevas tecnologías en nuestro territorio. Por ejemplo, podemos medir este impacto usando los indicadores típicos del número de nuevos medios tecnológicos por habitante (red telefónica moderna, usuarios de las computadoras, del Internet, etc.).

En lo que se refiere a las formas de responder, con las condiciones existentes, a la creación de nuevas tecnologías por parte del territorio, podemos mencionar el análisis de los actores de este proceso y de existencia de infraestructura y condiciones institucionales. Lo anterior lo podemos medir, por ejemplo, a través del número de centros de investigación y desarrollo, patentamiento, existencia de empresas de base tecnológica, etcétera.

Finalmente, en lo que se refiere al papel que las CTN imprimen sobre el territorio en los procesos de globalización. Aquí tenemos que buscar las formas de analizar la influencia de la localización de las CTN sobre las políticas regionales llevadas a cabo tanto por el gobierno central, como por los gobiernos regionales y locales. El indicador directo de los efectos de globalización en este aspecto pueden ser las IED, ubicadas en el territorio, la participación de las CTN en las iniciativas locales, etcétera.

LOS DILEMAS DE LA PLANEACIÓN
FRENTE A LA GLOBALIZACIÓN

Nuevos retos de planeación

La idea de que la planeación enfrentó nuevos retos al acercarse y entrando el siglo XXI no es nueva, ya fue planteada, por ejemplo, por John Friedman (1992) a principios de la década de los años noventa. Sin embargo, el umbral del nuevo siglo, las nuevas condiciones del desarrollo de las sociedades (la globalización) y las nuevas corrientes de análisis de estas condiciones (por ejemplo, el posmodernismo) llevan a consideraciones emergentes.

Para llegar a estas conclusiones, empero, hay que hacer algunas aclaraciones que nos permitan consideraciones posteriores. Entre ellas, consideramos muy importante aclarar que, si se quiere hablar sobre las perspectivas de la planeación, se tiene que hablar sobre la planeación en tres niveles.

La planeación en sus tres niveles²

Por su contexto sociopolítico, el término de planeación provoca y sin duda provocará múltiples discusiones. Una gran parte de estas discusiones es generada por el mal entendimiento o, más precisamente, por cómo muchas personas entienden y argumentan la planeación en sus diferentes niveles. Muchas veces discutimos un diferente nivel de planeación del que argumentan nuestros contrincantes en discusión.

Aquí se trata de describir y analizar la planeación desde tres diferentes perspectivas que también podemos entender como

² Para esta parte nos basamos en un trabajo anterior (Rózga Luter, R., 2002b).

diferentes niveles de planeación. Planeación en general o como perspectiva fenomenológica; como estrategia de regulación de los procesos sociales en el espacio y territorio; y como algún tipo de ingeniería social territorial referente a los procesos de regulación del desarrollo urbano y regional.

El entendimiento más amplio de la planeación se refiere a la perspectiva fenomenológica. El término fenomenología designa en su origen el estudio descriptivo de un conjunto de fenómenos tal y como se dan en la experiencia sensible. En este sentido podemos entender la planeación como una forma de abordar la realidad, sin embargo, se tiene que añadir que la realidad muy compleja no se supedita a la descripción de un campo de estudio.

El otro entendimiento de la planeación como estrategia de regulación social es bastante común y también a veces se le denomina planeación del desarrollo. Aplicado al espacio y territorio se le entiende como planeación territorial.

Las etapas de la planeación del desarrollo son las siguientes: *a)* Elaboración del diagnóstico o análisis de la situación actual. *b)* Elaboración del pronóstico que se basa en el desarrollo logrado en el pasado y en la situación actual descrita en el diagnóstico. *c)* Formulación y selección de estrategias, consiste en elegir la estrategia que se considere más adecuada para una región o ciudad en un momento determinado. *d)* Elaboración de programas. *e)* Implementación de los programas, que consiste en formular los instrumentos jurídicos, económicos y de comunicación social y su ejecución. *f)* Control de la ejecución y evaluación de programas (Kozikowski, 1988: 45-47).

Hasta aquí sobre la planeación del desarrollo. Si queremos encontrar sus diferencias con la planeación territorial, podemos decir que la distinción entre la planeación del desarrollo y la planea-

ción territorial se basa en el uso de los conceptos espaciales por parte de esta última. Éstos pueden ser los siguientes: la ciudad, la región, la unidad ambiental, etc. los cuales se refieren a algún territorio específico. Por otra parte, lo que destaca la planeación territorial es su enfoque integral. Planeando el desarrollo de algún territorio tenemos que tomar en cuenta los procesos ambientales, económico-sociales, políticos y administrativos relacionados con lo que ocurre en este territorio.

Aunque existen muchos tipos de planeación, la distinción entre planeación territorial y planeación regional y urbana, no se basa únicamente en el uso de los conceptos espaciales concretos de esta última (la región y la ciudad). La planeación regional y urbana, la podemos entender como:

- a) una rama del conocimiento encaminada al estudio de los procesos de análisis, elaboración, implementación e implantación de planes sobre una unidad territorial concreta;
- b) la habilidad de preparar el documento del plan para estas unidades territoriales.

Ambas, la planeación regional y urbana forman parte de la planeación territorial, entendiendo ésta como la planeación que abarca los procesos medioambientales, económico-sociales, políticos y administrativos, relacionadas con la realidad de la ciudad y de la región y, que como mencionamos, entendemos también más ampliamente como la estrategia de actuación social.

Las respuestas por parte de la planeación a los impactos de la globalización

Con todas las consideraciones anteriores, trataremos de abordar la pregunta de cómo debe responder la planeación a estos impactos de globalización. La respuesta va ser dividida en tres partes, ya que como hemos dicho anteriormente tiene que referirse distintamente a los tres tipos (niveles) de planeación.

En lo que se refiere a la planeación en general o planeación como la perspectiva fenomenológica podemos comentarlo de la siguiente manera. En un mundo que gracias, entre otros factores también a la globalización, se convierte cada vez más en posmoderno, tienen que construirse nuevas formas de teoría y práctica de la planeación. En este sentido se pueden identificar algunas (re)direcciones que deben tomarse. Primero, la nueva teoría de la planeación tiene que ser construida sobre las bases de apertura y flexibilidad epistemológica, de la que no se puede sospechar ningún intento de formalizar de una manera única y totalizadora el proceso de conocer, independientemente de lo progresivo que pueda parecer éste.

Segundo, esta teoría tiene que tomar esta apertura como medio de entender la ambigüedad, fragmentación, multiplicidad y diferencia, ya que éstas son las realidades sociales materiales del mundo contemporáneo. Esto significa no sólo tolerar, sino animar, lo que puede describirse como desorden de diferencias (en oposición a la búsqueda modernista de orden y estabilidad). Tal desorden de diferencias cambia la atención de la epistemología hacia la ontología, hacia la re-exploración de la naturaleza precisa de ser y de convertirse, no sólo respecto al tiempo sino también al espacio. El intento de esta reestructuración ontológica

consiste en redefinir la subjetividad radical y la conciencia política en inherentemente espacial, arraigada en la espacialidad existencial de la vida humana (Soja, 1997).

En lo que se refiere a la planeación como estrategia de regulación social, o la planeación territorial, ésta tiene que ir cambiando sus paradigmas. En primer término tiene que ir promoviendo un mundo vivible hoy. Para ello debe rechazar los modelos de diseño funcionalista. Estos modelos relacionados con la racionalidad instrumental provocaron que la planeación se enfocara en primer término a cumplir las metas instrumentales (cumplir con las metas del plan) que no siempre servían mejor a la población. En este sentido apuntamos que la planeación tiene que ir promoviendo un mundo digno de ser vivido hoy, y para la gente que hoy lo vive.

Tomando en cuenta la influencia tan fuerte del pensamiento posmoderno, asociado por muchos estudios a la globalización, entendemos su influencia en la planeación que al fin también se ocupa de la sociedad. La teoría social posmoderna proporciona también nuevas vías de entender el papel de la planeación en la sociedad *vis-á-vis*, el control y poder social. En este sentido una de las principales expositoras de la planeación posmoderna, Leonie Sandercock, identifica cinco pilares del sentido de la planeación modernista (Sandercock, 1998) y propone que se ‘demuelan’ estos pilares, debido a que los recientes procesos del cambio muestran la necesidad de una composición más diversa de lo urbano y la creciente demanda de un enfoque de planeación más heterogéneo.

Partiendo de estas suposiciones (Sandercock, 1998) propone unos puntos para establecer las bases necesarias mínimas de crear un nuevo orden de la civilidad urbana y vincular éste a los

debates sobre la gobernabilidad y la planeación urbana. Los puntos propuestos son los siguientes:

1. Justicia social. El problema del concepto actual de justicia social es que se lo equivale a los resultados del mercado.
2. Las políticas de diferencias. Se necesitan mejorar las políticas de diferencias basadas en un compromiso de inclusión a través de la discusión.
3. Ciudadanía. El status de ajeno de muchos ciudadanos de manera creciente fragmenta a la sociedad, por lo que se necesita una concepción más fluida de la ciudadanía, constantemente reinterpretando y refinando este término.
4. El ideal de comunidad. En lugar de las comunidades que excluyen territorialmente se necesita construir las comunidades de resistencia que rechazan la homogeneidad.
5. Del interés público a una cultura cívica. La planeación moderna está basada en una vaga y unificada noción de 'interés público'. En lugar de esto la autora propone un enfoque colaborativo, argumentando por unas políticas más incluyentes y pluralistas.

Para conseguir todo lo anterior, la planeación territorial tiene que buscar soluciones flexibles e innovadoras. Aunque este aspecto lo desarrollaremos más detalladamente en el apartado siguiente referente a las planeación urbana y regional, también aquí tiene que encontrar su reflejo en la planeación territorial. La planeación debe buscar las soluciones flexibles en el sentido de responder a las cambiantes características de la sociedad que se globaliza. Éstas tienen que ser también innovadoras, ya que muchas veces la planeación encuentra las situaciones nuevas.

Y por último enfocándonos en la planeación urbana y regional —entendida como una ingeniería social territorial en un espacio concreto— también tendría que modificarse. En primer término en las condiciones de globalización se tiene que propiciar la producción de una planeación flexible y estratégica. Ya hay bastantes trabajos sobre planeación urbana y regional estratégica, en uno de los primeros libros sobre este tema en español, José M. Fernández Güel (1997), caracterizaba la planificación estratégica de ciudades

...como una forma sistemática de manejar el cambio y de crear el mejor futuro posible para una ciudad. Más específicamente la planificación estratégica es un proceso creativo que sienta las bases de una actuación integrada a largo plazo, establece un sistema continuo de toma de decisiones que comporta riesgo, identifica cursos de acción específica, formula indicadores de seguimiento sobre los resultados e involucra a los agentes sociales y económicos locales a lo largo de todo el proceso (Fernández Güel, 1997: 54).

Por otro lado, como escriben los autores del “Diccionario de geografía urbana, urbanismo y ordenación del territorio” (2000):

La expresión plan estratégico designa también un tipo y método de planificación que pone énfasis especial en la participación pública para la selección de actuaciones. Estos planes estratégicos contienen propuestas de naturaleza diversa (obras públicas y proyectos urbanos, actuaciones económicas sobre determinadas actividades, campañas publicitarias, etc.) seleccionadas mediante encuestas sucesivas a los agentes sociales, que más tarde serán reclamados para su realización (empresarios, sindicatos, asociaciones de vecinos) (Zoido Naranjo *et al.*, 2000: 271-272).

Este aspecto de la planeación estratégica nos acerca a la planeación colaborativa que se caracteriza por buscar compromiso de todos los agentes. Por su lado la planeación colaborativa enriquece a la planeación con otros elementos. Como lo describe Foster (1989) los planificadores deben pensar cómo:

- Cultivar las redes de enlaces y contactos de la comunidad.
 - Escuchar cuidadosamente.
 - Notificar los intereses menos organizados en el proceso de planeación.
 - Educar a los ciudadanos y organizaciones de la comunidad.
 - Suministrar la información técnica y política.
 - Asegurar de que los no profesionales tengan acceso a los documentos e información.
 - Animar a los grupos comunitarios a presionar para que obtengan la información completa sobre los proyectos propuestos.
 - Desarrollar las habilidades para trabajar con los grupos.
 - Enfatizar la importancia de construir su propio poder incluso antes de que empiecen las negociaciones.
 - Animar las revisiones independientes de los proyectos comunitarios.
 - Anticipar las presiones político-económicas.
- (Foster, 1989. En: Allemendenger, 2002: 199)

Estas directrices muestran claramente las fortalezas y debilidades de la planeación colaborativa. Y terminando estas propuestas para la planeación urbana y regional podemos decir que tomando en cuenta los avances tecnológicos, podríamos proponer que deberían aprovecharse las técnicas cualitativas y la virtualidad en la planeación urbana y regional.

CONCLUSIONES

La problemática del impacto de los procesos de globalización sobre la planeación está todavía muy poco analizada. Es verdad que estos impactos no se visualizan de manera directa, sino a través de los impactos de globalización sobre el territorio, por lo que en primer término se tiene que analizar estos impactos, para posteriormente tratar de detectar los cambios que debe presentar la planeación.

En este sentido, en primer término tenemos que subrayar que se necesita operacionalizar los efectos de la globalización, tanto en general como de qué manera se reflejan en el territorio. En este trabajo presentamos una prueba tomando como punto de partida los cuatro ejes de globalización presentados por P. Dicken (1998) y que incluyen: nuevas funciones del Estado, introducción de los territorios en los bloques económicos internacionales, interdependencias entre la tecnología y globalización y, el papel de las CTN.

Hemos analizado los impactos de la globalización sobre el territorio siguiendo este mismo esquema y llegando, más que a conclusiones, a plantear las preguntas de investigación de cómo se comportan los diferentes elementos y características territoriales en respuesta al desafío de globalización.

Por último hemos tratado de esbozar normativamente las características de la planeación en estas nuevas condiciones. Destaca aquí la prueba de enfocar este tema a través de dividir a la planeación en tres niveles: planeación en general, planeación territorial y planeación urbana y regional. Cada uno de estos niveles respondería de manera diferente a los desafíos de la globalización reflejados en el territorio.

OBRAS CONSULTADAS

- Allemendenger, Philip (2002). *Planning Theory*. Basingstoke, Palgrave.
- Archibugi, Daniele y Jonathan Michie, ed. (1997). *Technology, Globalisation and Economic Performance*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Borja, Jordi y Manuel Castells (1997). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid, UNCHS, Grupo Santillana de Ediciones.
- Dicken, Peter (1998). *Global Shift. Transforming the World Economy*. 3.ed. Nueva York, The Guilford Press.
- Düssel Peters, Enrique, Clemente Ruiz Durán y Michael Piore M. (1997). *Pensar globalmente y actuar regionalmente. Hacia un nuevo paradigma industrial para el siglo XXI*. México, UNAM/FE y Editorial JUS.
- Fernández Güel, José Miguel (1997). *Planificación estratégica de ciudades*. Barcelona, Editorial Gustavo Gili.
- Foster, John (1989). *Planning in the Face of Power*. Los Ángeles, University of California.
- Friedman, John (1992). “Planificación para el siglo XXI: el desafío del posmodernismo”. *Revista EURE*, vol. XVIII, núm. 55.
- Iracheta Caroll, Jimena (1999). *Las grandes ciudades en el contexto de la globalización: el caso de la Zona Metropolitana del Valle de México*. Toluca, UAEM/FAPUR. Tesis.
- Kozikowski, Zbigniew (1988). *Técnicas de planificación macroeconómica*. México, Editorial Trillas.
- Preer, Robert W. (1992). *The Emergence of Technopolis. Knowledge-Intensive Technologies and Regional Development*. Nueva York, Prager.
- Rozga Luter, Ryszard (2002a). “Globalización y región”. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, año 8, núm. 25, mayo-agosto 2001. Toluca, UAEM.

- Rozga Luter, Ryszard (2002b). “Tres niveles conceptuales de la comprensión de planeación: planeación en general, planeación territorial y planeación urbana y regional”. En: Carreño, Fermín *et al.*, coord. *Planeación en México. Región y ambiente*. Toluca, UAEM.
- Sandercock, Leonie (1998). *Towards Cosmopolis*. Chichester, John Wiley.
- Soja, Ed. (1997). “Planning in/for Postmodernity”. En: Benko, Georges y Ulf Strohmayer, ed. *Space and Social Theory. Interpreting Modernity and Postmodernity*. Oxford, Blackwell Publishers.
- Storper, Michael (1997). *The Regional World. Territorial Development in a Global Economy*. Nueva York, The Guilford Press.
- Zoido Naranjo, Florencio *et al.* (2000). *Diccionario de geografía urbana, urbanismo y ordenación del territorio*. Barcelona, Editorial Ariel.

LA ESTRATEGIA DEL CAMBIO: ¿MODERNIZACIÓN SECTORIAL O DESARROLLO REGIONAL Y TERRITORIAL?¹

*Normand Eduardo Asuad Sanén*²

ANTECEDENTES

El problema de la desigualdad en el desarrollo regional, hoy en día en nuestro país, se considera como uno de los principales retos para la política económica y social. Los cambios recientes en la economía nacional a partir de la apertura de la economía mexicana, a finales de la década de los años ochenta, se han caracterizado por reforzar las diferencias y desigualdades económicas y sociales entre entidades federativas. Por lo que sin duda, el problema principal radica en conciliar la orientación externa del modelo de desarrollo económico nacional con las necesidades internas del país.

El desarrollo regional y la disminución de las disparidades regionales, en gran parte dependen de la política gubernamental y del papel, funciones y organización del Estado, principalmente

-
- 1 El presente trabajo se basa en una serie de ensayos que hemos venido elaborando y que para su consulta remitimos a la bibliografía.
 - 2 Profesor de tiempo completo de la Facultad de Economía de la UNAM. Correo electrónico: nasuad@yahoo.com.

en lo referente a la planeación y a la política regional. De ahí, la importancia de analizar en el contexto de la globalización y apertura de la economía mexicana, las características y orientación que deben tener las políticas regionales.

OBJETIVOS Y ALCANCES

El propósito principal de este trabajo es invitarlos a reflexionar y a intercambiar ideas y puntos de vista sobre la necesidad de un cambio en la política regional y en su instrumentación, basada en la propuesta de la concepción espacial del desarrollo, que planteamos como un nuevo paradigma. Este trabajo es preliminar y se presenta con la finalidad de su discusión: sustentamos que las estrategias de desarrollo prevalecientes carecen de un paradigma explicativo, y las políticas utilizadas siguen las tradiciones e inercias dominantes sin considerar la necesidad de su cambio. Por ello proponemos para su debate el paradigma de la concepción espacial del desarrollo y los lineamientos de política que eventualmente lo instrumentarían.

En síntesis, el trabajo se integra de las siguientes partes: 1) Las teorías tradicionales y la evidencia empírica, 2) Nuevas teorías y políticas internacionales, 3) La propuesta de un nuevo paradigma: La concepción espacial del desarrollo; 4) Principales aspectos de la política regional, 5) Lineamientos de política regional para el desarrollo.

LAS TEORÍAS TRADICIONALES Y LA EVIDENCIA EMPÍRICA

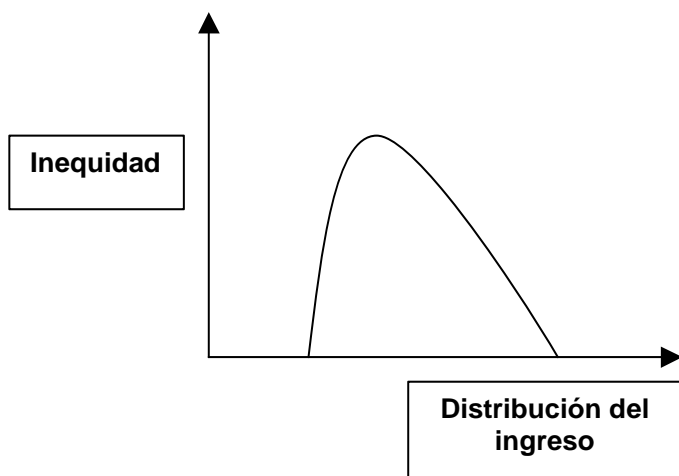
La concepción del desarrollo

La interpretación tradicional dominante sobre la relación entre crecimiento económico y distribución del ingreso y riqueza hasta la década de los años setenta, correspondió a la hipótesis de Kuznets *et al.* (1996). De acuerdo con este autor, el problema económico fundamental es el del crecimiento económico mediante la modernización del aparato productivo, lo que permitirá que desaparezcan las desigualdades en la distribución del ingreso. No obstante, en un inicio el crecimiento económico en una sociedad rural con bajo ingreso lo reducirá aún más, pero posteriormente tenderá a eliminar la desigualdad por el desplazamiento de la mano de obra de sectores de baja a alta productividad y por la apertura de mercado a los productos agrícolas al elevar su productividad.

El comportamiento esperado del ingreso per capita y la “inequidad”, adoptaría la forma de una U invertida, por lo que las desigualdades en el largo plazo, tenderían a desaparecer, como se muestra en la Gráfica 1:

La evidencia empírica que soportó esta propuesta, correspondió a la experiencia de Estados Unidos, Alemania y Gran Bretaña durante los años cincuenta. No obstante, recientes investigaciones en 108 países, refutaron la hipótesis, ya que del total, 90%, presentaba una correlación negativa. Es más, se encontró una fuerte asociación entre aumentos del crecimiento y los de la desigualdad del ingreso y la riqueza.

GRÁFICA 1



De ahí que se considere que la asignación de recursos está influenciada por la distribución de ingresos y riqueza, por lo que en la medida en que una sociedad tenga mayores “inequidades”, mayores grupos de población serán excluidos de las oportunidades del desarrollo —mientras otros disfrutan de una mejor educación, accesos a créditos y a las oportunidades del desarrollo—, lo que les impide la realización de su potencial económico y social. Lo que indica, que las estrategias de desarrollo deben contemplar como eje de su práctica, la distribución del ingreso y su relación con el crecimiento económico.

Al no hacerlo se propicia la exclusión social, lo cual afecta no sólo el bienestar social y plantea problemas de equidad, sino también de eficiencia productiva, al afectar el potencial agregado de la economía en su conjunto, lo que incluye la producción, uso

de recursos y su tasa de crecimiento. De ahí que la estrategia de desarrollo debe contemplar conjuntamente la producción y la distribución del ingreso y la riqueza.

No obstante, los paradigmas iniciales consideraban el desarrollo económico como producto de un reparto eficaz de recursos, acumulación rápida de capital y cambio tecnológico, lo que se concebía como un proceso modernizador de las sociedades pobres y atrasadas, esencialmente preindustriales.³ Por lo que la propuesta modernizadora pretendía acelerar el proceso de creación de equipo y tecnología, a fin de que absorbiera los excedentes crecientes de mano de obra en desempleo y baja productividad, de ahí que no importará la separación entre la eficacia y la distribución del ingreso y riqueza.

En consecuencia, la asignación de recursos requería como condiciones esenciales del cambio: a) la apertura de mercado exterior y la interdependencia con los países desarrollados; b) un proceso de urbanización de industrialización acelerada; c) elevada formación de capital mediante generación de ahorro interno y ganancia con el exterior (Friedman y Weaber, 1981: 164-165). En consecuencia, el desarrollo del campo, sólo era posible si se extraía el exceso de mano de obra de las zonas rurales y se dirigía a las ciudades, ya que a la vez que creaba un mercado a sus productos, desplazaba la mano de obra de actividades productivas de baja a alta productividad, a la vez que se especializaba la agricultura, orientada al mercado urbano-industrial. Esta concepción se basa en el paradigma neoclásico (Asuad, 2001: 59-62), que establece que los factores productivos, mano de obra, capital y tierra son escasos de oferta y que su remuneración en los

3 Documentos varios de Naciones Unidas 1951-1974, particularmente la primer agenda de desarrollo.

mercados dependerá de su productividad marginal, es decir lo que agreguen a la producción. Dado que la demanda es creciente, el uso de recursos tiende a la escasez y a aumentar las productividades marginales, lo que ocasiona la elevación de precios. En ese contexto y dada la movilidad de la mano de obra, los salarios se elevan y se igualan en el largo plazo, posibilitados por la perfecta movilidad de la mano de obra y la incorporación directa al mercado de trabajo, lo que implica la no existencia de desigualdades. Sólo presentes si se alteran y distorsionan los precios o el funcionamiento del mercado.

Esta concepción establecía claramente la estrategia de industrialización-urbanización y se apoyaba externamente mediante la elaboración de planes económicos, los cuales deberían garantizar los equilibrios macroeconómicos, cuya elaboración permitiría los financiamientos externos.

La visión regional

Las estrategias tradicionales de la planeación del desarrollo regional, eran consistentes con la concepción macroeconómica de propiciar un desarrollo desigual entre la ciudad y el campo. Dada su orientación de impulsar el proceso de industrialización-urbanización, se considera que sus efectos propulsores propiciarían espontáneamente la difusión del crecimiento de los centros innovadores a las áreas periféricas.

Los paradigmas teóricos dominantes que se desarrollaron correspondían al crecimiento económico regional desequilibrado, a su difusión, a la urbanización y al concepto de centros de crecimiento que incluía el vínculo entre ciudad y polos de crecimiento. Las regiones económicamente se consideraban como prósperas y afligidas, las primeras se distinguían por tener creci-

mientos elevados del ingreso per capita con relación a la media nacional (Klassen, 1965). De ellas se distinguían dos tipos:

- a) Zonas Prósperas, cuya capitalización y dinamismo permitían crecer económicamente a tasas elevadas, no obstante que hacían innecesaria gran cantidad de mano de obra. Normalmente producto del desarrollo industrial.
- b) Zonas de Prosperidad Afligida, que a pesar de tener un desarrollo positivo requieren aceleración y consolidación, mediante el impulso de su actividad industrial.

Las regiones atrasadas se consideraban en función de los menores ingresos con respecto al promedio nacional, distinguiendo tres tipos de zonas: pobres, deprimidas y en declive, que se caracterizan por lo siguiente:

- a) Las características más relevantes de las zonas pobres se describían por su atraso tecnológico, diferencias culturales y economía de subsistencia, principalmente dedicada a actividades primarias; además de su lejanía de mercados y centros urbanos, por lo que sus posibilidades de desarrollo eran prácticamente nulas. De ahí la idea de propiciar efectos modernizadores o de no establecer ninguna política de desarrollo, a fin de que se vieran atraídas por la industrialización y eventualmente se incorporaran al mercado.
- b) Zonas deprimidas, debido a fenómenos cíclicos, lo que requería de medidas de política para evitar un declive mayor e incluso aumentar el ingreso y el empleo, dado que sus industrias agrícolas o mineras habían fracasado en mantener la competencia, y por la falta de su incorporación al mercado.

- c) Zonas en declive, debido a cambios en la competencia y obsolescencia tecnológica, lo que requería de apoyos para recuperar su competitividad, desarrollo tecnológico y participación en el mercado.

Las políticas dominantes no aplicaron el paradigma originario de la política regional, basado en un enfoque territorial y espacial, a través de la creación de una organización gubernamental con atribuciones territoriales y espaciales descentralizadas de las entidades de gobierno sectorial (AVT, Autoridad Valle del Tennessee).

Con esta concepción, la instrumentación de las políticas regionales se basó en una perspectiva territorial, en la que se buscaba un proceso de integración productiva total que propiciara el aprovechamiento pleno de sus recursos naturales, el impulso tecnológico (a través de la industria rural y la diversificación productiva) así como la integración de la asignación de recursos y su distribución entre los participantes, aumentando la eficacia de la producción y la equidad (Higgins y Savoie, 1995: 187-192).

En México, Latinoamérica, Asia y África, la réplica de la AVT permitió el desarrollo de programas de cuencas hidrográficas, mediante inversiones generales; y la coordinación administrativa de las acciones con base en el aprovechamiento integral del recurso agua, lo que permitió el impulso carretero, producción agrícola y generación de energía eléctrica para el mercado, lo que tuvo un importante impacto en sus procesos de desarrollo. En Brasil, destaca la acción del Banco Nacional del Nordeste. Ambas instituciones con bases territoriales y regionales.

A pesar de ello, a partir de los años cincuenta, las políticas de sustitución de importaciones y desarrollo industrial orientaron la planeación regional como dependiente de la expansión urba-

no-industrial. Se asignó la función de proveer de fuerza de trabajo a la expansión del mercado y al proceso de modernización a las regiones atrasadas de bajo ingreso y abundante de mano de obra, aunque grandes contingentes de mano de obra barata quedaban sin emplearse.

De hecho se carecía de un paradigma que explicara el comportamiento de las regiones pobres; se consideraba que era producto de deficiencias naturales, tecnológicas, humanas y de capital, desestimando la posibilidad de impulsar el desarrollo de esos lugares, por lo que se optó por una política que alentara el desplazamiento de la población a las zonas más cercanas, generalmente centros industriales dinámicos. Para ello, los gobiernos propiciaban la atracción de industrias y su desarrollo otorgando un conjunto de facilidades e incentivos al capital, así como con la provisión de infraestructura, a fin de que funcionaran dichas localidades como centros de atracción de mano de obra excedente.

Se consideraba que asignar recursos a zonas pobres era totalmente improductivo por su incapacidad de generar inversiones internas y propiciar un proceso dinámico de crecimiento. No obstante, al inicio de la década de los años setenta el desarrollo polarizado desigual entre el campo y la ciudad, la insuficiencia del desarrollo industrial y las extremas desigualdades regionales y sociales que se crearon demandaron cambios en el paradigma dominante y en la orientación de la política regional.

Nuevas teorías y políticas internacionales

A partir de la década de los años setenta hasta inicios de los ochenta, el paradigma del desarrollo hacia hincapié en la distribución, destacando la necesidad de atender los problemas de desempleo y pobreza sobre todo de las zonas rurales. De las que se

desprendieron tres modelos alternativos de redistribución (Gillis *et al.*, 1996: 90-92), el primero enfatizaba la redistribución de la riqueza y el ingreso, y después el crecimiento; los dos restantes, la redistribución del ingreso con crecimiento y el enfoque de necesidades básicas.

El modelo de redistribución de la riqueza en el sector rural fue producto de la experiencia de China, que se caracterizó por la expropiación de tierras y empresas y que se redistribuyó entre pequeños productores y empresas estatales de explotación colectiva, lo cual se combinó con un esfuerzo para aumentar la productividad y elevar el ingreso y el empleo. La influencia del modelo chino fue enorme dado que dio prioridad al desarrollo rural a la vez que combinó el desarrollo entre actividades modernas y tradicionales en una economía cerrada y autosuficiente, lo que indicaba la posibilidad del crecimiento económico y la distribución de sus beneficios, así como la posibilidad del desarrollo endógeno. Lo que contrastaba con la evidencia del resto de los países en que el rápido crecimiento hacía ver que no producía automáticamente la reducción de la pobreza, la “inequidad” o empleo productivo, a pesar de la contribución externa.

En ese contexto, se plantean las propuestas teóricas sobre crecimiento con redistribución, que caracterizan las propuestas de la segunda década de desarrollo de Naciones Unidas. Éstas destacaban la necesidad de mantener el crecimiento y atender los problemas de empleo y distribución del ingreso (Hollis *et al.*, ed., 1974).

De acuerdo con esta estrategia, las ganancias del crecimiento deben ser redistribuidas mediante la política gubernamental, con medidas tales como: provisión de bienes básicos a los pobres, desarrollo tecnológico para trabajadores de bajos ingresos, capaci-

tación y educación para incorporarlos al moderno crecimiento económico, el fomento de creación de activos de los pobres mediante el mejoramiento de sus tierras e instrumentos de trabajo (Gillis, *op. cit.*: 91-92).

Por su parte, el enfoque de necesidades básicas establecía una política de antipobreza mediante a la atención a los pobres a través de la provisión por parte de los gobiernos de nutrición, salud, educación, vivienda, agua y servicios básicos (Streeten, 1981).

Además surgían propuestas sobre la necesidad de un autodesarrollo, reforzando la idea de la posibilidad de desarrollo endógeno (Declaración de Cocoyoc, 1974) y (*What Now*, 1975; Friedman, 1981; Friedman y Weaber, *op. cit.*: 249-251).

Una estrategia de desarrollo que destacaba el énfasis sobre impulsar territorialmente la agricultura y los servicios, fue la de la OIT: señalaba la necesidad de creación de empleos, distribución de ingresos, aumento de la producción agrícola y la satisfacción de necesidades básicas: alimento, educación, salud, mediante el establecimiento de infraestructura económica y social (OIT, 1976).

Estas condiciones propiciaron el surgimiento de un nuevo paradigma para el desarrollo regional, el del desarrollo endógeno con atención a las regiones atrasadas, principalmente rurales. Se planteó la estrategia de desarrollo agropolitano, que consistía en integrar el desarrollo rural y el urbano, mediante la creación de una economía paralela: una economía bienes-salarios del mercado interior con una economía orientada a la exportación, competitiva internacionalmente.

Las necesidades básicas eran el punto de partida para organizar la economía local, de acuerdo con un principio de organiza-

ción celular que se integraría en su conjunto. Su autogobierno debería ser coordinado técnica y administrativamente por un distrito agropolitano; se proponía crear e integrar las instituciones locales para que en forma democrática llevarán a cabo el plan de desarrollo regional integral (Friedman y Douglas, 1975: 333-387).

A la vez surgía la idea del desarrollo de la región como espacio cerrado, señalando los derechos de los residentes a la toma de decisiones. Determinando el tipo de desarrollo ha impulsarse y el control sobre la influencia externa en el medio ambiente, tecnología y en lo general sobre todas las influencias que afecten su vida y su identidad regional, además de evitar la destrucción de la capacidad instalada y de las habilidades de su población (Asuad, 2001: 104-105).

El paradigma del desarrollo endógeno se combinaba con el surgimiento del ambiental, que desde sus orígenes señalaba las limitaciones al crecimiento económico y la necesidad de preservarlo para las generaciones futuras de acuerdo a las propuestas del Club de Roma (*ibid.*: 110-111).

Posteriormente este concepto se enriqueció con el de eco-desarrollo (Sachs, 1976: 8-12), que combinaba la concepción de necesidades básicas con los planteamientos ambientalistas sobre el cuidado del ambiente. No obstante, no fue sino hasta el informe Brundtland (Naciones Unidas, 1987), cuando se planteó el concepto de desarrollo sostenible, definido como la administración del uso de recursos que permiten cubrir las necesidades actuales sin disminuir las oportunidades de las generaciones futuras.

Las nuevas corrientes del desarrollo desde 1969, destacaban el carácter territorial, endógeno y sustentable del desarrollo.

No obstante, la estrategia de distribución se vio limitada, debido a que desde los años setenta, los problemas del crecimiento económico internacional estaban presentes, lo que desembocó en las crisis de energéticos y alimentos, desajustes monetarios y financieros, aumento de la inflación y desempleo, crisis de balanzas de pagos, fiscales y de deuda pública de los gobiernos, lo que se tradujo en los inicios de la década de los años ochenta en una recesión económica internacional.

Esta recesión económica se interpretó como un problema de falta de incentivos en la producción y la demanda distorsionada por las políticas gubernamentales, por lo que se requirió una nueva estrategia de crecimiento económico estable de ajuste y cambio estructural.

El asunto fundamental era recobrar la estabilidad económica nacional e internacional, lo que dio lugar a la tercera estrategia de desarrollo de Naciones Unidas: a pesar de señalar la importancia de las medidas distributivas, las acciones se encaminaron hacia el saneamiento, la desregulación y liberalización de las economías en función del mercado internacional.

De ahí que predominara un nuevo paradigma del desarrollo basado en el libre mercado, a fin de garantizar la eficiente asignación de recursos y reiniciar el crecimiento económico, lo que en el largo plazo propiciaría la convergencia en la distribución del ingreso y en las disparidades regionales. El modelo de crecimiento económico adoptado correspondía al desarrollo hacia afuera con base en las exportaciones, y en función de la capacidad de competencia en el mercado, mientras el Estado se retiraba de la actividad económica y buscaba el saneamiento de sus finanzas.

El motor del crecimiento económico dependía de la inversión extranjera directa, a fin de incorporar el progreso técnico, conocimiento que se difundiría a las regiones atrasadas. Posteriormente, en la década de los años ochenta se incorporó el concepto de capital humano asociado a factores endógenos, de ahí que la tecnología se considerará como producto de investigación y desarrollo y de inducir su expansión mediante políticas públicas, lo que de hecho implicaba nuevamente incorporar los factores endógenos como explicativos del crecimiento económico (Asuad, 2001: 11-27).

La evidencia empírica del crecimiento muestra claramente que si bien se reinició el crecimiento, los problemas de distribución se agudizaron, incrementando la pobreza y las desigualdades regionales y personales del ingreso y la riqueza entre los países ricos y los pobres (Naciones Unidas, 1998).

En la actualidad de 6 billones de habitantes en el mundo, casi la mitad son pobres, 2.6 viven con dos dólares diarios y una quinta parte están en condiciones de pobreza extrema, 1.2 recibe un dólar diario. Además las desigualdades han crecido: en 1960, los 20 países más ricos tenían un ingreso superior 18 veces mayor a los 20 países más pobres; en 1995 esa proporción se elevó a 37 veces (Banco Mundial, 2002).

Para nuestro país, el comportamiento es muy semejante a mediados de 1980: se estimó que 60% de la población era pobre y 30% vivía en condiciones de pobreza extrema. Las desigualdades también han crecido: en 1950, 10% de la población más rica era 18 veces más que 10% de la población más pobre, esas diferencias se aumentaron a 27 y 37 veces respectivamente en los años 1970 y 1986 (Gordon, 1997).

El dinamismo de la inversión extranjera directa y los efectos en el empleo no han sido significativos, debido a que han sido compensados por la reducción en las empresas manufactureras locales, por efecto de las importaciones que son internacionalmente competitivas.

Además, el efecto negativo de la tecnología importada se caracteriza en muchos países en vías de desarrollo, como en nuestro país, por ser ahorradora de mano de obra. Sus requerimientos son de mano de obra capacitada, penalizando y marginando a los trabajadores menos educados.

En consecuencia, se desplazan trabajadores de la industria nacional, además de no emplear el excedente de mano de obra, al expandirse las actividades modernas, lo que se traduce en población desempleada y en el crecimiento de actividades económicas informales, principalmente servicios de baja productividad, expandiendo las ciudades y su costo e ineficiencia a la vez que se deja de producir alimentos e ingresos en las zonas rurales aumentando las desigualdades (Asuad, 2000a: 71-108).

El problema de la pobreza en su mayor parte corresponde a los espacios rurales, se estima que del total de pobres 75% trabaja y vive en zonas rurales y según proyecciones más de 60% seguirá en esa situación para el año 2025 (FIDA, 2001). En nuestro país, el problema es mayor ya que 80% de los pobres vive en zonas rurales y el principal aumento se ha tenido en las zonas sur y sureste del país (Lustig y Szekely, 1997).

La evidencia empírica ha propiciado una serie de interpretaciones que se destacan por reorientar su análisis a los factores endógenos del crecimiento económico y desarrollo, señalando particularmente el papel fundamental que juega el espacio en sus explicaciones.

Las nuevas teorías del crecimiento económico, nueva organización industrial y comercio internacional basan sus explicaciones en la vinculación entre un territorio o lugar y la existencia de formas imperfectas de mercado y rendimientos crecientes, lo que propicia la concentración e interacción económica en un sitio y se expresan en el crecimiento urbano.

Más aún, a partir de la década de los años noventa, el enfoque de la nueva geografía económica que modela la incorporación del espacio en el crecimiento económico, denominada economía espacial se plantea como un nuevo paradigma para la explicación del crecimiento económico, destacando el papel de las regiones y ciudades en su comportamiento (Krugman, Fujita y Venables, 1999: 1-10).

Desde una perspectiva más amplia, que pretende incluir en su explicación las fuerzas económicas, políticas y sociales, se establece el debate postfordiano que discute sobre el papel del mercado, el cambio tecnológico y las instituciones en la nueva etapa de crecimiento económico y desarrollo. Las cuales se diferencian en el énfasis que dan a cada aspecto, pero que en lo general aceptan la inter-relación compleja entre ellos y el papel que el espacio juega en dichos vínculos (Asuad, 2001: 83-93).

Destacan muy notablemente las explicaciones sobre la relación entre desarrollo y pobreza de Amartya Zen, que influyen en la concepción de un nuevo paradigma de desarrollo: el desarrollo humano que es el paradigma que prevalece hasta nuestros días, en los cuales se destaca la asociación entre espacio rural y pobreza, por lo que se subraya en la necesidad de que el crecimiento económico considere como fundamental la distribución del ingreso, la reducción de la pobreza, el desarrollo social y el desarrollo ambiental sustentable (UNCTAD, 1998).

El debate posfordista influyó en la visión regional, así las nuevas propuestas destacan el carácter localizado de los factores, los problemas de oferta y producción y el carácter endógeno del desarrollo. Por sus propuestas sobresalen dos enfoques, el de la especialización flexible y las del desarrollo endógeno.

Las primeras pretenden explicar el desarrollo industrial como consecuencia del nuevo tipo de competencia, bajo dos modalidades: a) Especialización flexible y aglomeración espacial, y b) Nuevos distritos industriales.

La primera modalidad explica el comportamiento agregado en las regiones, como consecuencia de adoptar métodos flexibles y cambiantes de producción y diseño de producto, así como por la generación de innovaciones mediante una continua capacitación del capital humano. Espacialmente se expresa territorialmente en la constitución de sistemas de producción regional, en el que las empresas se vinculan económicamente.

La explicación de los nuevos distritos industriales se basa en la aglomeración geográfica de pequeñas y medianas empresas, a través de especialización y subcontratación, lo que permite la generación de economías externas de escala y de integración, lo cual depende del medio empresarial en que interactúen (Sengerberger y Pyke, 1992: 1-25).

Se considera que el desarrollo regional y el de las ciudades es producto de las fuerzas económicas, políticas y sociales dependiendo de su organización interna, destacando el papel de los recursos, agentes, recursos y capacidades locales y regiones y en la relación de cooperación y colaboración entre los sectores privado, público y social (GREMI)

La explicación del desarrollo requiere de una propuesta analítica que integre la totalidad de interacciones económicas,

sociales, políticas, ambientales, espaciales y sectoriales, a fin de poder tener una visión de conjunto del total de las interacciones y de los mecanismos mediante el cual se produce el cambio social.

De ahí que con este propósito se presente una propuesta de paradigma del desarrollo, la concepción espacial del desarrollo que se distingue por constituir un enfoque teórico integrador y holístico de los múltiples factores antes mencionados, señalando la forma en que se presenta como una hipótesis de trabajo para su validación empírica y una estrategia de desarrollo para superar la pobreza e impulsar el crecimiento y el bienestar social.

LA PROPUESTA DE UN PARADIGMA EXPLICATIVO

Concepción espacial de desarrollo

El paradigma que proponemos lo sustentamos en las ideas de desarrollo que he venido analizando en varios trabajos y que se sustentan en las propuestas de desarrollo de Hilhorst (1990), Friedman, Stor, Scott, Storper, Pyke, Biehl, grupo GREMI y en los planteamientos de Amartya Zen sobre desarrollo y pobreza⁴ así como en la concepción de desarrollo humano.

La forma en que integramos los conceptos y las relaciones que consideramos fundamentales, se establecen de acuerdo con una serie de principios e interpretaciones que son sustento del paradigma presentado. De éstos destacan los conceptos de espacio, dimensión espacial, espacio geográfico, espacio social, espa-

4 La interpretación de Amartya Zen se basa en el estudio de Fernando Rello sobre instituciones y pobreza rurales en México y Centroamérica, CEPAL, agosto 2001.

cio natural, espacialidad, tipos de espacio, tendencias generales de estructuración del espacio, región y territorio.

Principios de explicación

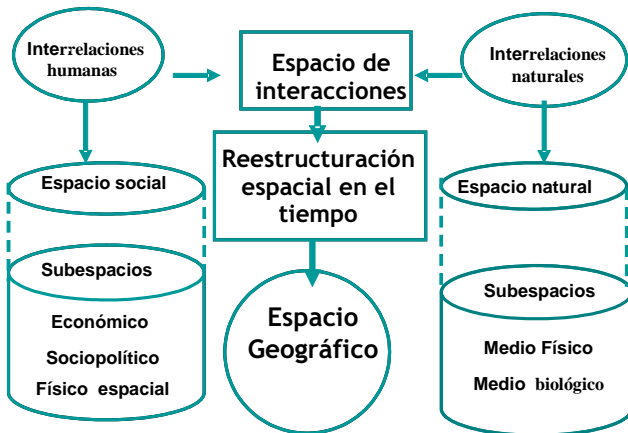
Tradicionalmente el espacio se confunde con el sitio o lugar, como si los fenómenos y objetos existieran independientemente del espacio. Con esta concepción el espacio tiene existencia propia y los objetos y fenómenos, también la tienen con independencia del espacio.

Se considera que el espacio es una dimensión como el tiempo, del que requieren todas las actividades humanas y naturales. La superficie terrestre no tiene existencia propia si la separamos de los diversos procesos que la conformaron. De ahí que consideremos que el espacio es una propiedad y condición de la existencia de los procesos y fenómenos naturales y sociales y se expresa en su tamaño, forma, movilidad y localización.

Por tanto, el espacio geográfico como síntesis de actividades humanas y naturales, y de la interacción de ambas, se considera constituido por el espacio social, que comprende las actividades humanas y el espacio natural las naturales. Ambos espacios son resultados de interacciones de actividades con sus respectivas dimensiones espaciales y temporales.

El espacio social se integra por un conjunto de subespacios, integrados cada uno por el tipo de actividades que desempeñan: económico, sociopolítico, físico espacial —construido socialmente—; y el espacio natural, por los subespacios: medio físico y medio biológico. El desarrollo en el tiempo implica la restructuración de esos espacios, lo que da lugar a los cambios sobre el espacio geográfico como se muestra en el Diagrama 1.

DIAGRAMA 1



Las actividades humanas en su desempeño manifiestan genéricamente tres tipos básicos de espacio: espacio sitio, localización o ubicación; espacio distancia, proximidad; espacio de interacción, vinculación y enlace. De hecho el espacio de interacción requiere considerar el espacio sitio y el espacio distancia para su realización.

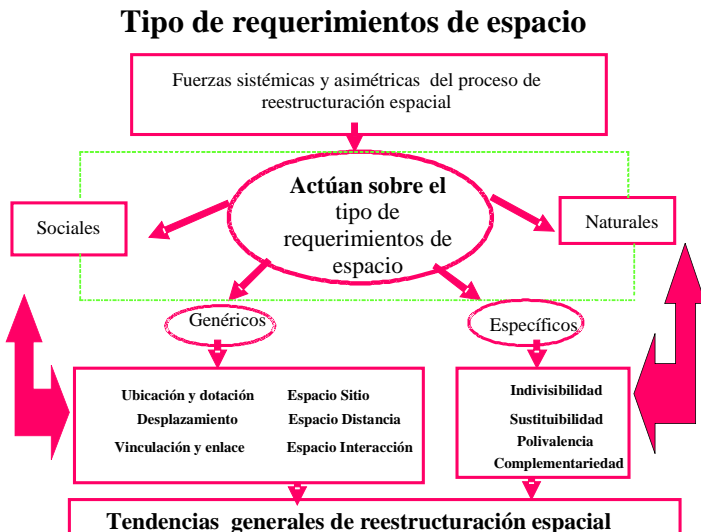
Es de destacarse dos aspectos fundamentales que afectan la espacialidad de las actividades humanas: 1) atributos distintivos, y 2) interdependencia y dualidad. Con respecto a la diferencia de atributos y los efectos en su espacialidad, es de señalarse que en lo general las actividades humanas se distinguen por las siguientes propiedades: a) Indivisibilidad, b) Sustituibilidad, c) Inmovilidad, y d) Polivalencia.

La indivisibilidad se refiere a la capacidad de autonomía o complementariedad para su desempeño con respecto a otras actividades; la sustituibilidad alude a la capacidad de reemplazo o

sustitución por otras actividades; la inmovilidad corresponde al grado de movilidad o desplazamiento o al alto costo de hacerlo y por último la polivalencia, como la capacidad de ser utilizados como insumos para el desempeño de otras actividades.

En lo referente a la interdependencia y dualidad espacial de las actividades es de destacarse el grado en que las decisiones se ven influenciados por el conjunto de actividades y en el grado que los requerimientos de espacio son duales, es decir a la vez que se requieren elementos del espacio natural se demandan también los del espacio social (Diagrama 2).

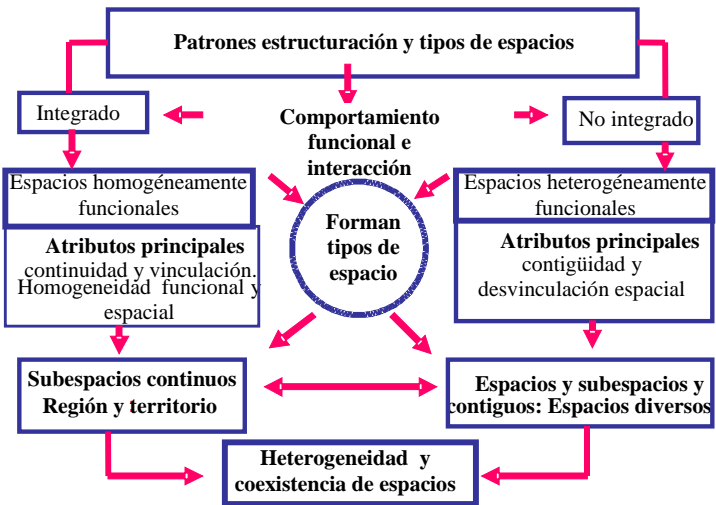
DIAGRAMA 2



Se presentan tendencias generales de las actividades humanas por estructurarse sobre el espacio geográfico, debido al comportamiento funcional y a las interacciones espaciales, propiciando patrones generales de estructuración del espacio de dos tipos: integrados y no integrados, los que se distinguen respectivamente, los primeros por su homogeneidad funcional, continuidad y vinculación y los segundos, por su heterogeneidad funcional, contigüidad y desvinculación directa.

En el caso de los espacios homogéneos y continuos dan lugar a la formación de regiones y territorios y en el otro, a la coexistencia de diversos espacios y subespacios. Por lo que el espacio geográfico aparece como una mezcla de espacios, en los que coexisten la región y su territorio con espacios y subespacios diversos (Diagrama 3).

DIAGRAMA 3



Concepción

Con respecto a los principios considerados el paradigma del desarrollo espacial se concibe como el proceso continuo de cambio social del espacio geográfico en el largo plazo. El espacio geográfico se integra por las interrelaciones de las actividades humanas y naturales y las formas en que se estructuran en la superficie terrestre natural y socialmente modificada en el curso del tiempo, como se muestra en el Diagrama 3.

Este proceso ha dado como resultado que las actividades humanas creen estructuras económicas, socio-políticas y físico-espaciales, propiciando que los habitantes alcancen en forma desigual cierto nivel de ingreso, consumo, bienestar social y oportunidades para mejorar su situación individual y familiar. Por lo que la desigualdad y pobreza social de los habitantes en ese espacio geográfico, es consecuencia de las múltiples interacciones humanas y naturales, socialmente asimétricas, que dieron lugar a que grupos sociales carezcan o sean privados de poder satisfacer sus necesidades económicas y sociales.

Desde esta perspectiva se concibe el proceso de desarrollo y la pobreza como procesos íntimamente relacionados, producto de múltiples y complejas interacciones. No obstante, se considera que los principios de su explicación dependen de la sinergia que se establece entre los vínculos e interacciones del desempeño de las actividades económicas, las instituciones y grupos sociales y el medio físico natural y socialmente construido en el tiempo y en un área determinada de la superficie terrestre.

Cabe aclarar el concepto de estructura, el cual parte del principio de que las actividades humanas se realizan como inter-relaciones sistémicas organizadas en forma asimétrica, en las cuales cada elemento o parte es dominada por el conjunto a que da lu-

gar la interacción, en donde la asimetría se da por la desigualdad en las actividades económicas, sociopolíticas y espaciales.

La estructura económica se integra por las diversas actividades económicas, sujetas a la organización económica e interrelación productiva socialmente determinada.

La estructura sociopolítica se refiere a las actividades sociales y políticas, que dan lugar a la organización social, sus grupos e instituciones y sistemas de decisión, así como a los derechos, libertades, capacidades y oportunidades que les permiten poder optar por una mejor y sustentable calidad de vida.

La estructura físicoespacial corresponde a las modificaciones del medio natural, a lo que la actividad económica y sociopolítica dan lugar y se expresa en los usos de suelo y equipamientos, produciendo el sistema de localidades y redes de transporte y comunicación.

La región se concibe como el proceso mediante el cual las interacciones humanas y naturales en el espacio geográfico tienden a estructurarse y a funcionar homogéneamente dando lugar a la formación de centros y periferias geográficos, que respectivamente concentran y dispersan las actividades económicas, sociopolíticas y físicoespaciales. Éstas se expresan territorialmente mediante la conformación del sistema de localidades y redes de transporte y comunicación que las vinculan. De ahí que el territorio corresponda a los usos del suelo y equipamiento construidos y que dan lugar a los centros urbanos y rurales a las redes que los vinculan.

Los centros regionales expresan su importancia territorial y su poder asimétrico por su tamaño físico, poblacional, económico y sociopolítico sobre las localidades más pequeñas basadas en una relación de dominación-dependencia. El desarrollo de la

región se caracteriza generalmente en que los centros concentran los beneficios y el poder social y político mientras que la periferia es dependiente o excluida del centro, teniendo como sustento localidades urbanas y franjas o corredores con bases económicas industriales y de servicios; y la periferia que se caracteriza por pequeñas localidades, generalmente rurales. La pobreza si bien se encuentra también en los centros urbanos, por la diferenciación social, la mayor parte se localiza en las zonas y poblados rurales. Generalmente el proceso de desarrollo propicia la vinculación entre las zonas urbanas y rurales, no obstante muchas zonas rurales quedan excluidas del desarrollo, lo que hace que la pobreza sea extrema.

La región se basa en el desempeño de actividades regionales, es decir actividades que se circunscriben a su ámbito geográfico, no obstante pueden contener actividades locales, nacionales e internacionales, lo que refleja que las regiones son abiertas y establecen relaciones interregionales e intrarregionales.

De hecho conforman un sistema regional en el que se distinguen también las asimetrías regionales, dando lugar a la formación de megaregiones, macroregiones y microregiones, en las que su funcionamiento esencial se basa en relaciones geográficas de centro-periferia. Este proceso no sólo se expresa en espacios nacionales, sino también en supranacionales, como lo refleja el surgimiento de la Unión Europea y las tendencias de integración económica mundiales.

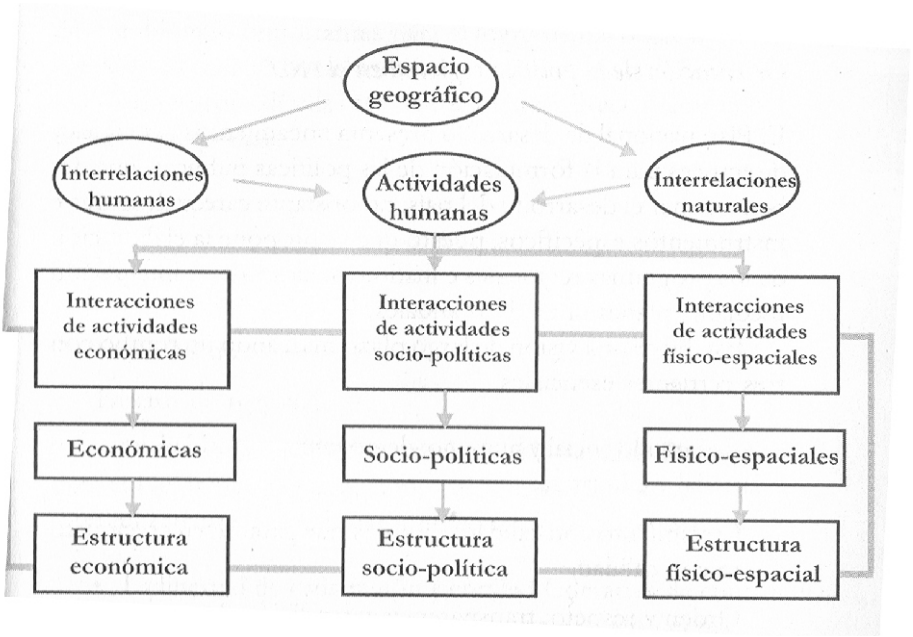
El desarrollo se expresa como un sistema de regiones nodales, o nodos, que de modo asimétrico se concentran económica, sociopolítica y físico espacialmente, y articulan sus áreas de complemento o periferias; las interacciones externas a la región se caracterizan como espacios de vinculación regional y territorial.

En ese proceso, las políticas gubernamentales son determinantes del tipo de interacciones, particularmente de la organización social y de sus diferencias y de la calidad de vida y sustentabilidad; sin embargo, también son de gran importancia regional e individual, la cultura y la historia de sus habitantes

De ahí que el proceso de desarrollo regional y territorial requiera de eliminar las restricciones y obstáculos económicos, sociopolíticos y físicoespaciales de las regiones y territorios mediante una participación deliberada del Estado, tanto para aumentar el potencial de desarrollo de las regiones dinámicas, como para eliminar la pobreza de las periferias regionales y las de exclusión social; ello con el objeto de garantizar un desarrollo humano sustentable y equitativo, que se refleje en un proceso de integración económica, sociopolítica y físicoespacial con sustentabilidad, eficiencia y equidad. Que como estrategia se aplique a las regiones y territorios, lo cual depende de la vinculación y sinergia entre: *a)* los recursos, bienes e ingresos que condicionan sus actividades económicas; *b)* capacidades libertades y oportunidades de las políticas gubernamentales e instituciones locales y regionales para el impulso y la participación elegida por voluntad de los residentes; y *c)* equipamiento de servicios de infraestructura productiva y social.

El cambio social se define como el proceso de transformación de las actividades humanas y naturales, que trae como consecuencia modificaciones en el ingreso por habitante y su distribución, así como en las condiciones de nivel de vida y en la libertad e igualdad política para mejorar su bienestar.

DIAGRAMA 4



Por lo que el desarrollo sólo se produce cuando el cambio social del espacio geográfico se caracteriza por transformaciones profundas de sus actividades humanas, que se traducen en mejoras en el ingreso por habitante, así como en su distribución, nivel de vida y libertad e igualdad política. En caso contrario, lo que se propicia es sólo el dinamismo de ese espacio, como se presenta en el Diagrama 4.

PRINCIPALES ASPECTOS
DE LA NUEVA POLÍTICA REGIONAL

Orientación de la política regional en el PND⁵

El Plan nacional de desarrollo presenta lineamientos generales y directrices para la formulación de las políticas públicas, que deben normar el desarrollo del país, no obstante carece de metas e instrumentos específicos, puesto que se propone la elaboración de los programas regionales e institucionales y de su integración mediante planes operativos anuales.

Establece una visión de largo plazo marcando un rumbo con tres vertientes esenciales:

Desarrollo social y humano: democracia, seguridad, igualdad social y educativa.

Crecimiento con calidad: cambios que garanticen crecimiento con calidad.

Orden y respeto: transparencia y rendición de cuentas, descentralización de facultades y recursos a la federación.

Además se destacan la política de finanzas públicas sanas y reforma educativa y se pretende que mediante el sistema de planeación participativa se elaboren los programas regionales, a través de la consulta y la participación de la población, así como por la concertación, seguimiento y evaluación de las políticas y acciones del poder ejecutivo federal.

5 Ver Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, Presidencia de la República, México.

La política regional se menciona como una de las palancas del cambio más importantes para el logro de los objetivos establecidos, al señalar como esenciales las cinco estrategias de acción, más aun dos de ellas están relacionadas directamente con el desarrollo regional:

Educación

Empleo

Democratización de la economía

Federalismo

Desarrollo regional

Asimismo se menciona la creación del Sistema de Planeación para el Desarrollo regional como un nuevo marco de relaciones intergubernamentales, destacando como política general:

- La libertad de cada región y entidad federativa de controlar su propio destino en armonía con el resto del país.

Por otra parte se plantea una nueva regionalización de programación federal que consiste de cinco mesorregiones:

Noreste (Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila, Chihuahua, Durango)

Noroeste (Baja California Norte, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa, Chihuahua, Durango)

Centro (Distrito Federal, Querétaro, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Morelos, México)

Centro Occidente (Jalisco, Michoacán, Colima, Aguascalientes, Nayarit, Zacatecas, San Luis Potosí, Guanajuato, Querétaro)

Sur-Sureste (Campeche, Yucatán, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Guerrero, Veracruz, Puebla.

De las políticas regionales destaca la del Plan Puebla-Panamá, ya que se plantea como modelo a seguir para la elaboración de los programas regionales. Además, destaca por su concepción del desarrollo en cuanto a la orientación de las políticas, dado que pretende el impulso del desarrollo económico y social de los habitantes de la megarregión Puebla-Panamá, su propósito de elevar la calidad de vida de sus habitantes, puesto que la mayoría de la población mexicana y centroamericana está en condiciones de pobreza y pobreza extrema.

La orientación del plan⁶ pretende aumentar el crecimiento económico propiciando la captación de inversiones privadas y públicas, dotando de infraestructura económica y social a los habitantes de la región así como promoviendo la productividad y competitividad de sus economías mediante el aprovechamiento de sus ventajas comparativas y vocaciones que permitan la utilización de sus fortalezas y la superación de sus debilidades.

Además se pretende que logre un crecimiento económico sustentable y de los recursos naturales de la región, que a la vez posibilite la participación de la población en la planeación y en la decisión en la asignación de recursos y metas.

La estrategia se contempla mediante inversiones estratégicas en infraestructura que mejoren las comunicaciones y permitan

6 Presentación del Diagnóstico, Coordinación del Plan Puebla-Panamá, Presidencia de la República, 2001.

aprovechar las potencialidades a la luz de los tratados de libre comercio de México. Además de establecer una nueva política de precios y tarifas de bienes y servicios producidos por el sector público, y programas para el aseguramiento de la sustentabilidad ambiental del crecimiento económico.

Para ello se establecerán nuevas bases y esquemas de coordinación entre la federación y los estados y municipios de la región para modernizar la gestión pública y posibilitar la participación social de los habitantes de la región Sur-Sureste desde sus comunidades.

Además se pretende mediante la participación estratégica a nivel internacional, integrar la región hasta Centroamérica, lo que rebasa las fronteras nacionales basado en un auténtico regionalismo, lo que implica estrecha coordinación entre gobiernos nacionales. Por lo que el plan se pretende constituir hacia el interior de la región Sur-Sureste como hacia el exterior, mediante la consulta y participación de los gobiernos y los residentes.

Más aún, se pretende una integración económica y social supranacional y subnacional al integrar siete países, que incluyen: Guatemala, Belice, El Salvador, Honduras, Costa Rica, Panamá y México. De nuestro país se incluyen nueve entidades federativas de la zona Sur-Sureste.

A pesar del avance de los lineamientos de política regional expuestos, su orientación y concepción no toman en cuenta la inercia y las restricciones estructurales del desarrollo económico y social, que no pueden ser resueltas sólo con la coordinación sin dirección definida por el Estado. De no adoptarse una política deliberada de integración económica, social, política y territorial y de ataque frontal a la pobreza, no se dará atención a los problemas regionales del país.

El funcionamiento del mercado requiere de políticas, planes y programas que le den racionalidad. De ahí la necesidad de cambios en las políticas regionales de Estado, principalmente a través de acciones activas y de inducción que posibiliten los procesos de integración que requiere el país; de no hacerlo el riesgo de fragmentación e inestabilidad social, política y de viabilidad ambiental en el largo plazo es inminente.

LINEAMIENTOS DE POLÍTICA REGIONAL PARA EL DESARROLLO

Los elementos de la política de desarrollo que se plantean sobre el paradigma del desarrollo espacial se orientan en tres vertientes: 1) La reorientación de la política regional a nivel nacional, 2) la incorporación del sistema de planeación estratégico regional a nivel nacional, por entidad federativa, municipio y localidad, y 3) la organización y el establecimiento del enfoque espacial de la política, en sus ámbitos regional y territorial.

La instrumentación de estas políticas requiere de acciones de corto, mediano y largo plazo, las primeras para establecer la infraestructura básica y las restantes para la reorganización y la instrumentación de las políticas.

Reorientación de la política regional en el nivel nacional

Se considera que la política actual con respecto a los problemas y retos del desarrollo regional del país debe reorientarse con un enfoque que detone la potencialidad real y elimine las restricciones que enfrentan las regiones y territorios. La política sectorial predomina y subordina la estrategia de desarrollo regional y se

carece de una estrategia para atacar la pobreza. Se mantiene la idea que el crecimiento sin importar la distribución del ingreso y la riqueza, es suficiente para generar empleos e ingresos. Pero no se consideran los problemas estructurales y el desarrollo dual de las regiones, por lo que el crecimiento económico aumentará la pobreza y la desigualdad, de no conducir el proceso de manera deliberada.

De ahí que se proponga una política basada en el paradigma de la concepción espacial del desarrollo, lo cual implica transformaciones en los espacios sociopolíticos, económicos y físico-espaciales.

Los sociopolíticos requieren de cambios en la gestión y administración del desarrollo regional, principalmente mediante la coordinación de diferentes niveles de gobierno y medidas de descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales, lo que implica el fortalecer la gestión local y la coordinación en el sistema de decisiones de la política pública.

- El Estado debe de tomar un papel activo como concertador y promotor del desarrollo regional, en el marco de una economía mixta, en el que la planeación es fundamental para remover las restricciones estructurales, que nos aquejan si deseamos una viabilidad futura como país.
- Fortalecer la infraestructura básica como prioridad inicial de la acción gubernamental, esencialmente mediante la mejora en calidad de recursos humanos, información y marco legal.
- Establecer una proactiva política regional para la competitividad y la equidad, que impulse el desarrollo regional y permita disminuir las disparidades regionales en el ingreso, nivel de

vida y participación en las decisiones públicas. Que ataque frontalmente a la pobreza al aumentar las capacidades y oportunidades de los residentes regionales y territoriales.

- Incorporar el sistema de planeación estratégico-regional en el nivel nacional, por entidad federativa, municipio y localidad y establecer el enfoque espacial de la política, en sus ámbitos regional y territorial.
- Incorporar el sistema de planeación regional a nivel nacional y ajustar el sistema de decisiones en base a la planeación estratégica.
- Orientar la política regional bajo un enfoque espacial del desarrollo que permita aspirar a un desarrollo más equilibrado y sustentable.

La instrumentación de las políticas en el corto plazo para fortalecer infraestructura básica,⁷ son las siguientes:

- a) Mejorar la calidad de los recursos humanos.
- b) Desarrollar el sistema de información y programación regional.
- c) Revisar los aspectos jurídicos del sistema de planeación.

Por su parte la instrumentación de las acciones de mediano y largo plazo,⁸ para llevar a cabo las políticas, son las siguientes:

- d) Política espacial, regional y territorial proactiva.

7 Ver Anexo 1. Acciones de corto plazo para precisar necesidades, justificación y medidas específicas.

8 Ver Anexo 2. Acciones de mediano y largo plazo para precisar necesidades, justificación y medidas específicas.

- e) Reorganización institucional del sistema de planeación.
 f) Enfoque espacial y territorial de la política regional.

ANEXOS

ANEXO 1
 ACCIONES DE CORTO PLAZO PARA FORTALECER LA
 INFRAESTRUCTURA BÁSICA

<i>Acción</i>	<i>Necesidad</i>	<i>Justificación</i>	<i>Medidas</i>
Mejorar calidad de recursos humanos	Falta de capacitación administrativa y técnica de personal de estados y municipios.	Reorientación de la política y de enfoques descentralizados del gasto, enfrenta limitaciones de eficiencia, equidad y transparencia, debido a la falta de recursos humanos calificados en gestión, programación, ejecución y concepción del desarrollo económico regional y local.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Capacitación permanente y profesionalización de funcionarios y técnicos para la gestoría del desarrollo estatal y municipal 2. Creación de bolsa o fondo de recursos para su financiamiento, como costo de la descentralización. 3. Creación o desarrollo de institución o centro de capacitación y adiestramiento, mediante concesiones con instituciones regionales o locales existentes. 4. Constitución de consejos técnicos asesores para el desarrollo regional y local.⁹

⁹ Ver Anexo 3. Creación de agencias de desarrollo local y de cuerpos consultivos.

ANEXO 1
ACCIONES DE CORTO PLAZO PARA FORTALECER
LA INFRAESTRUCTURA BÁSICA (CONTINUACIÓN)

<i>Acción</i>	<i>Necesidad</i>	<i>Justificación</i>	<i>Medidas</i>
Desarrollar sistemas de información y programación regional	La elaboración de programas de fomento económico y social a nivel regional y microrregional funcional, requiere el desarrollo de sistemas y de la programación regional	A pesar del avance de la federalización fiscal, mediante las participaciones federales y la del gasto para las entidades, existen ineficiencias en el gasto por falta de transparencia, deficiencias en los procesos de programación, ejecución, evaluación y falta de participación comunitaria, lo que limita la posibilidad de impulso del desarrollo local.	Elaborar programas de fomento económico y social, que prioricen la generación de ingresos y empleos, sujetos a procedimientos específicos de asignación, control, ejecución y evaluación, como medio de financiamiento de las participaciones federales y del gasto a entidades que reciben los estados y municipios. Impartir cursos de formación para la elaboración de programas de fomento económico y social. Posiblemente como parte del programa de capacitación.

ANEXO 1
ACCIONES DE CORTO PLAZO PARA FORTALECER
LA INFRAESTRUCTURA BÁSICA (CONTINUACIÓN)

<i>Acción</i>	<i>Necesidad</i>	<i>Justificación</i>	<i>Medidas</i>
Revisar los aspectos jurídicos del sistema de planeación para incorporar la política regional desde una perspectiva de la concepción espacial del desarrollo.	Falta un marco normativo y jurídico para la incorporación de la política regional, como ámbito intermedio entre la política federal y la estatal y municipal..	El cambio de funciones y la incorporación de programas requieren de transformaciones en las instituciones y normatividad para incorporar el ámbito regional desde la concepción espacial del desarrollo.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Definición de atribuciones formales de la formulación de la política a nivel regional y del sistema nacional de planeación. 2. Coordinación de las decisiones de política regional y en articulación con la política nacional: macroeconómica y sectorial. 3. Definición de márgenes de autonomía de la política regional. 4. Adecuar convenios de desarrollo social y funcionamiento de los comités de planeación de desarrollo económico y social de los estados (COPLADES). 5. Adecuar el nuevo federalismo fiscal y con respecto a las políticas de descentralización y desconcentración del gasto.

ANEXO 2
ACCIONES DE MEDIANO Y LARGO PLAZO PARA INSTRUMENTAR
LA POLÍTICA REGIONAL

<i>Acción</i>	<i>Necesidad</i>	<i>Justificación</i>	<i>Medidas</i>
Política de desarrollo regional proactiva. ¹⁰	Establecer acciones encaminadas deliberadamente por el Estado, a inducir y propiciar ajustes y cambios que impulsen el desarrollo regional, atacando la pobreza con una visión de mediano y largo plazo.	Las políticas regionales sin acción deliberada, propician inercias por la falta de participación comunitaria y por la visión sectorial e institucional que se tiene.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dotar de infraestructura necesaria y fomentar productividad y competitividad en las regiones. 2. Garantizar disponibilidad de fondos, asignación eficiente, productividad y beneficio social. 3. Concebir el desarrollo nacional y su articulación con la economía internacional, eliminando los grandes desequilibrios económicos y sociales entre regiones. 4. Vincular el desarrollo económico y social con el desarrollo regional-territorial equilibrado y sustentable, concentrando las acciones mediante una política territorial de centros de crecimiento, a fin de ordenar territorialmente el desarrollo.

¹⁰ Ver Anexo 4. Políticas específicas.

ANEXO 2
ACCIONES DE MEDIANO Y LARGO PLAZO PARA INSTRUMENTAR
LA POLÍTICA REGIONAL (CONTINUACIÓN)

<i>Acción</i>	<i>Necesidad</i>	<i>Justificación</i>	<i>Medidas</i>
Reorganización institucional del sistema de planeación.	La reorientación de la política regional y urbana, demanda la reorganización de los mecanismos institucionales de planeación, por un lado, mediante la incorporación en el nivel nacional del sistema de planeación regional y, por el otro, establecer una mecánica de planeación estratégica.	La falta del ámbito de planeación regional, macro y micro, genera desequilibrios espaciales sin posibilidad de identificar conflictos, distorsiones y los ámbitos de negociación, lo que impide cualquier esfuerzo para impulsar el desarrollo regional y local.	<p>1. Establecer el sistema de planeación estratégica espacial, que implica incorporar el ámbito regional, macro y micro.</p> <p>2. El sistema puede integrarse en tres grandes divisiones: nacional, regional, territorial, sus funciones son las siguientes:</p> <p>Nacional: traducir objetivos macroeconómicos y sectoriales; definir y seleccionar instrumentos de política de fomento económico, considerando sus interrelaciones (prioridades y decisiones de acuerdo con la función nacional).</p> <p>Regional: recoger características y preferencias regionales en función de problemas regionales (compatibles prioridades nacionales-regionales).</p>

ANEXO 2
ACCIONES DE MEDIANO Y LARGO PLAZO PARA INSTRUMENTAR
LA POLÍTICA REGIONAL (CONTINUACIÓN)

<i>Acción</i>	<i>Necesidad</i>	<i>Justificación</i>	<i>Medidas</i>
Reorganización institucional del sistema de planeación.	La reorientación de la política regional y urbana, demanda la reorganización de los mecanismos institucionales de planeación, por un lado, mediante la incorporación en el nivel nacional del sistema de planeación regional y, por el otro, establecer una mecánica de planeación estratégica.	La falta del ámbito de planeación regional, macro y micro, genera desequilibrios espaciales sin posibilidad de identificar conflictos, distorsiones y los ámbitos de negociación, lo que impide cualquier esfuerzo para impulsar el desarrollo regional y local.	Regional: se integran por entidades federativas que por funcionamiento económico y proximidad geográfica tienen interacción continua. (Se pretende lograr consenso mediante planeación estratégica). Territorial y micro-regional: se establecen relaciones entre entidades federativas y municipios, y entre municipios y localidades. Funciones semejantes a las anteriores.
Enfoque espacial y territorial de la política regional.	La falta de participación de los directamente involucrados y de los gobiernos estatales y locales y en la promoción del desarrollo regional y local ocasiona diferencias en la asignación y en su gestión y realización.	La política debe ser guiada centralmente en forma indicativa nacionalmente, considerando las relaciones interregionales y debe ser activa y conclusiva en el nivel territorial intrarregional, incluyendo el nivel micro-regional, considerando los intereses y preferencias de los grupos involucrados en los centros de población correspondientes.	1. Los gobiernos locales de los centros de población deben identificar las preferencias locales, fomentando la organización, participación y compromiso social entre empresarios, funcionarios, diversos grupos de productores y organizaciones sociales.

ANEXO 2
ACCIONES DE MEDIANO Y LARGO PLAZO PARA INSTRUMENTAR
LA POLÍTICA REGIONAL (CONTINUACIÓN)

<i>Acción</i>	<i>Necesidad</i>	<i>Justificación</i>	<i>Medidas</i>
<p>Enfoque espacial y territorial de la política regional</p>	<p>La falta de participación de los directamente involucrados y de los gobiernos estatales y locales y en la promoción del desarrollo regional y local ocasiona diferencias en la asignación y en su gestión y realización.</p>	<p>La política debe ser guiada centralmente en forma indicativa nacionalmente, considerando las relaciones interregionales y debe ser activa y conclusiva en el nivel territorial intrarregional, incluyendo el nivel microrregional, considerando los intereses y preferencias de los grupos involucrados en los centros de población correspondientes.</p>	<p>2. El enfoque integral de planeación debe permitir la compatibilidad entre el desarrollo económico sectorial, regional, territorial y ambiental:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo sectorial compatible con el regional. • Desarrollo urbano-rural articulado • Desarrollo rural integrando pequeñas localidades y <i>hinterland</i> agrícola • Desarrollo agroindustrial y necesidades básicas <p>Ordenamiento ecológico compatible con el desarrollo territorial y sectorial. Estrategia que se puede instrumentar mediante los centros de crecimiento, que comprenden centros de población en los que se ponen en marcha las decisiones de política.</p>

ANEXO 2
ACCIONES DE MEDIANO Y LARGO PLAZO PARA INSTRUMENTAR
LA POLÍTICA REGIONAL (CONTINUACIÓN)

<i>Acción</i>	<i>Necesidad</i>	<i>Justificación</i>	<i>Medidas</i>
Enfoque espacial y territorial de la política regional	La falta de participación de los directamente involucrados y de los gobiernos estatales y locales y en la promoción del desarrollo regional y local ocasiona diferencias en la asignación y en su gestión y realización.	La política debe ser guiada centralmente en forma indicativa nacionalmente, considerando las relaciones interregionales y debe ser activa y conclusiva en el nivel territorial intrarregional, incluyendo el nivel microregional, considerando los intereses y preferencias de los grupos involucrados en los centros de población correspondientes.	3. La orientación de la política debe hacerse con base en una política de centros de crecimiento, concentrando recursos e impulsando el desarrollo de ciudades intermedias y el de pequeñas localidades con sus <i>binterlands</i> respectivos. ¹¹ La inversión debe sustentarse en el equilibrio y articulación, así como en la difusión económica entre centro y periferia geográficos. 4. Propiciar sistemas de asentamientos integrados y articulados con el <i>binterland</i> , proporcionando el conjunto de servicios que incrementen la actividad rural y el ingreso, además de los vínculos comerciales de transporte, administrativos y sociales.

¹¹ Ver Anexo 5. Centros de crecimiento urbano y rural.

ANEXO 3 LAS AGENCIAS DE DESARROLLO LOCAL Y LOS CUERPOS CONSULTIVOS

- Propuesta: estrategia de creación de Agencias de Desarrollo Local (ADL) para la promoción y fomento del desarrollo, además de la creación de cuerpos consultivos para la toma de decisiones.
 - Se considera indispensable la creación de Agencias de Desarrollo Local (ADL) para la promoción económica, concebidas como empresas con participación del sector empresarial, entidades financieras, universidades regionales y consultores de la región.
 - El impulso del desarrollo territorial en forma descentralizada se puede realizar mediante la creación de instituciones locales como las ADL, a fin de que proporcionen servicios de planeación, administración y desarrollo.
 - Las ADL pueden constituirse como empresas para la prestación de servicios, el financiamiento puede ser mixto, mayoritariamente público.
 - Se considera dentro de la estrategia de participación prevista y de corresponsabilidad la conveniencia de constituir cuerpos consultivos de especialistas, conocedores, notables o líderes que representen intereses generales para recabar iniciativas de desarrollo local, en las cuales las organizaciones no gubernamentales y las universidades y centros de investigación pueden desempeñar un papel importante como consultores técnicos.
 - Involucrar a los sectores sociales en programas que serán diseñados por ellos en beneficio del desarrollo de su demarcación.
 - Integrar equipos de trabajo multidisciplinarios, estableciendo comunicación entre los actores de los procesos económicos y sociales: los empresarios, los comerciantes, los trabajadores, los consumidores y el gobierno, para en conjunto establecer los objetivos y proyectos de los programas.
 - El reto es establecer lineamientos comunes, para la elaboración de los programas de fomento económico y social, a la vez que se incorporen los planteamientos y propuestas de los empresarios y de los diversos actores sociales.
 - Las instituciones académicas, por su función, capacidad técnica y responsabilidad, se consideran las adecuadas para analizar tanto las condiciones del desarrollo económico y social como propiciar mediante la información y difusión la participación organizada de los sectores sociales, de forma que se planteen los problemas comunes y las soluciones propuestas por los diversos sectores.
 - Además, con creatividad, los agentes de cambio económico y social deberán identificar y consensuar el logro de los programas y líneas de acción, con el propósito de impulsar el desarrollo de la actividad económica y social local.
 - Esta labor se deberá complementar con la presentación de ideas de inversión y con la creación de las organizaciones locales para el desarrollo.
-

ANEXO 4
LINEAMIENTOS ESPECÍFICOS E INSTRUMENTOS

<i>Lineamientos específicos</i>	<i>Lineamientos de integración regional y programación</i>	<i>Instrumentos</i>
Aumentar productividad y competencia de las regiones exportadoras afectadas por la globalización.	Impulsar el crecimiento económico y el empleo, mediante la reconversión productiva, desarrollo tecnológico y generación de innovaciones.	La consecución de la política económica regional requiere establecer incentivos al capital privado, social y mixto.
Fortalecer la competitividad y ajuste estructural de las regiones afectadas por la globalización.	Utilizar el capital humano y difundiendo e integrando la actividad productiva empresarial con los centros de investigación y educación.	Incentivos fiscales a la producción e inversión: deducciones y estímulos.
Impulsar el desarrollo rural de las regiones agropecuarias y regiones de pobreza y pobreza extrema.	Impulsar e integrar micro-económicamente la formación de redes de pequeñas y medianas empresas para la generación de economías externas de escala.	Instrumentos financieros: subvenciones, capital de riesgo, créditos preferenciales, fondos de desarrollo.
Aplicación mediante regiones programa, con objetivos y metas selectivas, de acuerdo con los problemas estructurales y potenciales del desarrollo regional, urbano y rural.	Promover formas de cooperación y colaboración en la organización productiva y división del trabajo de las pequeñas y medianas empresas, para agrupar productores y mejorar competitividad. Promover y concertar la participación e integración de las cadenas productivas sectorial y territorialmente, particularmente considerando las actividades dinámicas y las que le puedan dar sustento y apoyo como entidades proveedoras de insumos y bienes finales. Formular políticas flexibles y diferenciadas de fomento económico por sector de actividad económica y territorio o área, así como por tipo de agente económico.	No financieros: provisiones de servicios, por ejemplo mediante la creación de instituciones locales de desarrollo regional que proporcionen: Servicios de información Servicios de intermediación Servicios de gestoría y consultoría Actividades de investigación y fomento tecnológico Capacitación Infraestructura: provisión de polígonos y pabellones industriales. Otras instituciones: Institutos tecnológicos sectoriales Parques tecnológicos Costos de innovación empresarial.

ANEXO 5 POLÍTICA DE CENTROS DE CRECIMIENTO

Propuesta: estrategia de centros de crecimiento, implica estrecha asociación entre la política regional, la urbana y la de sustentabilidad.

Necesidad de orientar la política regional en el nivel nacional mediante centros de crecimiento, a fin de ordenar, prever y orientar el proceso de difusión económica de los centros urbanos a su periferia, desarrollando armónicamente el desarrollo urbano y el rural, además de garantizar su sustentabilidad.

Justificación:

- Concentración ampliada de actividad económica y población en unas cuantas regiones y ciudades.
- Difusión selectiva y parcial del crecimiento económico, lo que fortalece la reconcentración regional.
- La creciente concentración propicia retroceso productivo por la aparición de deseconomías y uso ineficiente de recursos en el centro y periferia.
- Proceso de hiperurbanización y crisis urbana por el desarrollo de zonas.

Propuesta: estrategia de centros de crecimiento rurales, implica estrecha asociación entre la política regional, la urbana y la de sustentabilidad.

Necesidad de orientar la política regional en el nivel nacional, a fin de promover el desarrollo rural mediante apoyos concentrados en localidades rurales, para que funcionen como localidades de equilibrio frente al gigantismo urbano y lo sustenten.

Justificación:

- Crisis rural.
 - Desabasto de alimentos
 - Caída de la producción, desempleo rural, pobreza y pobreza extrema
 - Carencia de infraestructura y servicios básicos frente al crecimiento del sector rural en las entidades más pobres
 - Centros urbanos internalizan el desarrollo y lo reconcentran
 - El desarrollo rural se ve limitado por la falta de tecnología, infraestructura, asistencia técnica y capacitación, reforzando la expulsión de la población.
 - Las áreas o regiones de exportación funcionan como enclaves sin internalizar sus efectos a nivel regional.
 - Los problemas estructurales, la organización y funcionamiento de los mercados, limita la difusión y el impulso productivo.
-

OBRAS CONSULTADAS

- Asuad Sanén, Normand Eduardo (2001). *Economía regional y urbana: Introducción a las teorías, técnicas y metodologías básicas*. México, AEFÉ, BUAP y Colegio de Puebla, A. C.
- _____ (2000a). “Aspectos básicos que debe atender una política de desarrollo regional y urbano en México en el corto, mediano y largo plazo”. *Revista de Investigación Económica*, num 231, enero-marzo. México, UNAM/Facultad de Economía.
- _____ (2000b). “Propuesta de política de desarrollo regional y urbano nacional y para la Región Centro en el corto, mediano y largo plazo”. Ponencia presentada en el *XIII Congreso Nacional de Economistas*. México, 9 de febrero.
- _____ (2000c). “La Ciudad de México y el desarrollo económico regional: funciones económicas y perspectivas en los inicios del siglo XXI”. Ponencia presentada en el *X Seminario de Economía Urbana y Regional*. México, UNAM/Instituto de Investigaciones Económicas.
- _____ (1997 a). “Espacio y Territorio, elementos determinantes de la economía de nuestro tiempo”. *Economía Informa*, núm. 256. México, UNAM/Facultad de Economía.
- _____ (1997 b). “La dimensión espacial y territorial de la economía de la Ciudad de México”. *Economía Informa*, núm. 258. México, UNAM/Facultad de Economía.
- Banco Mundial (2002). *World Development Report, 2000-2001*. Washington, D.C.
- Biehl, D. (1988). “La infraestructura y el desarrollo regional”. *Papeles de Economía Española*, núm. 35. pp.293-310.
- Deininger (1996). Text for World Bank’s Web Site on Inequality, Poverty, and Socio-economic Performance. Citado por Francisco H.G. Ferreira, junio 1999.

- Friedman, J. y Weaber (1981). *Territorio y función, La evolución de la planificación regional*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.
- _____ y M. Douglas (1975). *Agropolitan Development: Towards a New Strategy for Regional Development in Asia*. En: United Nations Centre for Regional Development. pp33-387.
- Gillis, Perkins, Roemer, Snodgrass (1996). *Economics of Development*. Nueva York, W.W. Norton & Co.
- Gordon, Sara (1997). *Pobreza y patrones de exclusión social en México*. Ginebra, OIT/Programa sobre Actividades Laborales y Desarrollo.
- Higgins, Benjamin y Donald J. Savoie (1995). *Regional Development Theories, Their Application, Interregional and International Trade*. New Brunswick, N. J.
- Hilhorst J.G.M. (1990). *Regional Studies and Rural Development*. Inglaterra, Avebury Press.
- Hollis, Chenery *et al.*, ed. (1974). *Redistribution with Growth*. Londres, Oxford University Press.
- Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (2001). *Informe sobre la pobreza rural 2001*. Roma, FIDA.
- Klassen (1965). *Aménagement économique et social du territoire: directives pour les programmes*. París, OECD.
- Kuznets, Gillis, Perkins, Roemer, Snodgrass (1996). *Economics of Development*. Nueva York, W.W. Norton & Co.
- Krugman, Paul, Fujita Masahisa y Venables Anthony (1999). *The Spatial Economy, Cities, Regions and International Trade*. Boston, Massachusetts Institute of Technology.
- Lustig, Nora Claudia y Miguel Szekely (1997). *Evolución económica, pobreza y desigualdad social. Proyecto sobre las determinantes de la pobreza en América Latina*. Washington, D.C., PNUD, CEPAL y BID.

- Naciones Unidas (1998). *The Least Developed Countries*. Nueva York, ONU.
- _____ (1987). *Informe Nuestro Futuro Común* (Informe Brundtland). Oxford, ONU.
- Organización Internacional del Trabajo (1976). *Employment, Growth, and Basic Needs*. Ginebra, OIT.
- Presidencia de la República (2001). *Plan Puebla- Panamá*, Diagnóstico. México, Coordinación del Plan Puebla-Panamá.
- _____ (2000). *Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006*. México.
- Rello, Fernando (2001). *Instituciones y pobreza rurales en México y Centroamérica*. Santiago de Chile, CEPAL.
- Sachs, I. (1976). "Ecodevelopment". *Ceres*, núm.42. Roma.
- Scott J.J. (1988). "Flexible Production Systems and Regional Development: The Rise of New Industrial Spaces in North America and Europe". *International Journal of Urban and Regional Research*. Londres, Blackwell Publishing.
- Scott, A. y M. Storper (s/f). "Regional Development". En: Ernste, H. y V. Meier. *Regional Development and Contemporary Industrial Response. Extending Flexible Specialisation*. Londres, Belhaven Press.
- Sengerberger, W. y F. Pyke (1992). *Industrial Districts and Local Economic Regeneration*. Ginebra, ILO.
- Streeten, P. (1981). *First Things First. Meeting Basic Human Needs in the Developing Dountries*. Oxford, Oxford University Press.
- United Nations Conference on Trade and Development (1998). *Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo*. Nueva York, ONU.

LA NECESARIA REACTIVACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL EN MÉXICO

Héctor Ávila Sánchez¹

Las políticas de desarrollo rural en el México posrevolucionario han llevado de la mano al Estado, a los productores agropecuarios y forestales, y a algunas organizaciones campesinas. Si bien se han conocido etapas de prosperidad en regiones muy específicas del país, el desgaste paulatino ha sido la característica principal del campo mexicano; las políticas nacionales para el desarrollo económico que desde entonces se han practicado, fortalecieron a las burguesías y a los cacicazgos regionales, al tiempo que se profundizaba la proletarización de las sociedades campesinas.

Las acciones que el Estado ha ejercido históricamente en las diferentes regiones de México, han derivado en el fortalecimiento de espacios rurales con mayores aptitudes que otros para el desarrollo de las actividades del campo; las inversiones en sistemas de riego, en investigación aplicada, en infraestructura de comunicaciones, etc., fueron delineando la existencia de los dos Méxicos: el de las regiones del Norte y Centro-Occidente, de las

¹ Investigador del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, adscrito al Programa de Estudios Regionales. El autor pertenece al SNI. Correo electrónico: ahector@correo.crim.unam.mx

grandes extensiones, orientado principalmente hacia la exportación; por otro lado, las regiones del Centro-Sur y Sureste, las de las culturas campesinas y las sociedades indígenas, han también participado en las esferas de la circulación mercantil, pero con una determinada tradición en el desarrollo de los procesos agropecuarios y, en general, en el uso propio de sus recursos naturales y sus territorios en general.

Aunque el desarrollo de las políticas en el sector rural ha incidido en la conformación del mapa regional de la ruralidad mexicana, también ha llevado aparejada la subordinación de los campesinos y sus organizaciones corporativas, que permitieron a los gobiernos “revolucionarios” operar en el trasiego de los rejugos políticos y la disputa de las cuotas de poder. Son contadas las experiencias donde las políticas o formas de participación de las sociedades rurales han impactado favorablemente en el nivel de bienestar de quienes habitan el campo.

La crisis de la economía que comenzó a gestarse durante la década de los años setenta, abrió un gran boquete por el que se ha precipitado el campo hasta niveles muy peligrosos, cercanos a la extinción en los tiempos actuales. La crisis encontró otra crisis: las nuevas posiciones con respecto al sector rural.

Con el nuevo milenio llegó también el gobierno “del cambio” y se encuentra, entre otras novedades, con un campo diferente al que necesita para su proyecto de nación. Si bien la crisis la heredó de gobiernos anteriores que “cultivaron” el campo en base al clientelismo político y las grandes corruptelas, hasta el momento han mostrado una muy particular visión, equívoca desde mi punto de vista, sobre el papel que tienen los distintos actores, los económicos, los sociales y los institucionales que participan en el medio rural mexicano. Tal situación ha hecho

que la crisis les estalle de manera estrepitosa, sin tener idea de cómo enfrentarla por diversas razones:

- porque en su proyecto de nación, los campesinos tienen un papel poco participativo; son “improductivos ineficientes, carentes de innovaciones empresariales”, según las lamentables declaraciones del encargado de la política del desarrollo rural en el país; más bien estorban en el “progreso” del campo en México. Un discurso totalmente fuera de lugar y carente del mínimo tacto político;
- porque minimizan las particularidades del sector rural en México y lo caracterizan sólo como un componente de las relaciones que dominan los procesos económicos; la dinámica de vida de la sociedad rural es mucho más que eso;
- por su inexperiencia en el manejo de las relaciones políticas; nunca han establecido puentes de comunicación con los grupos campesinos que por naturaleza han sido antagónicos a su proyecto de nación —centrales campesinas priístas, coyunturalmente alineados con la izquierda agrarista, que aún con sus diferencias, actualmente mantienen su postura de defensa de las colectividades indígenas y campesinas—; hoy el gobierno trata de enfrentar y conciliar la solución de los problemas con quien nunca se imaginó;
- por el poder que ejercen las grandes transnacionales involucradas en la producción de alimentos y de cuya forma de operación no están desligados, algunos prominentes miembros de la actual administración encargada del sector rural.

El actual gobierno está en la dirección equivocada, sin saber qué hacer, con una política errante, con vacilaciones.

Invitan al diálogo en la búsqueda de soluciones, pero al tiempo descalifican a los productores; convocan a las concertaciones, pero advirtiendo sobre la imposibilidad de renegociar. Para muestra, la declaración de que, pese a los efectos en el campo, el TLC así le conviene al país.

Hay una insensibilidad absoluta que raya en lo grotesco, como lo demuestra la convocatoria para discutir la problemática del campo, pero de manera ordenada, cuidadosa, computarizada, en la miope visión de los pujantes empresarios panistas, lo que un comentarista político ha definido acertadamente como “... un método virtual o suave para limar la aspereza de una realidad cruel” (Monreal, Ricardo, *Milenio*, 5 de febrero de 2003).

Para la presidencia de la República y las autoridades económicas y agropecuarias, no hay crisis en el campo; se basan en números y no en realidades, leídos según su conveniencia; para ellos, la transferencia de apoyos y subsidios diversos, medidos por el valor de la producción agropecuaria, son similares tanto en Estados Unidos como en México (26.6 por 27.3%); lo que intencionadamente se omite es que en Estados Unidos se trata de 2.1% de la PEA, mientras que en México es 22% de la PEA, la que se ocupa en el campo.

Hay una firme decisión de parte de los empresarios por mantener el tratado comercial inalterado, porque se argumenta, no es justo para los agricultores competitivos, con economías a escala, que se ponga en predicamento el éxito de la exportación de sus productos a Estados Unidos (regiones “ganadoras”). Para las autoridades no hay disparidades entre las economías agríco-

las mexicana y norteamericana. Para ellas, el superávit en la balanza comercial agroalimentaria lo demuestra.

La realidad es que existe una polarización de los productores agropecuarios, dependiendo de la forma en que participan las distintas regiones agrícolas del país, en torno al debate sobre la renegociación del Tratado; para los productores del sur, centro y centro norte del país, donde se han realizado las mayores protestas campesinas, se requiere revisar “porque las condiciones actuales de intercambio no son equitativas para los productores locales”. En cambio, para los agricultores de los estados del norte, principalmente los fronterizos, existe un rechazo casi unánime a la tentativa de revisión, por sus mayores vínculos con los mercados norteamericanos.

Su pensamiento o idea del campo parece estar cercano a lo siguiente: al campo le “sobra” por lo menos la mitad de la gente y se le invita a irse o a convertirse en empresario agrícola; paradójicamente, para el Banco Mundial, que ni remotamente se le puede calificar de estatista, es una realidad la agudización de la crisis del campo en México como consecuencia de la participación del sector agrícola en el TLC; ha beneficiado a los agricultores modernos, a los “productivos”, en detrimento de los productores tradicionales, quienes engrosan los contingentes de migrantes hacia las urbes o hacia los Estados Unidos. Han aumentado las exportaciones de frutas y legumbres, pero también han aumentado las importaciones de granos básicos y oleaginosas, en detrimento de los productores tradicionales, desplazados de los mercados.

La insensibilidad para operar los cambios estructurales que inevitablemente acontecen en los procesos económicos con-

temporáneos ha adquirido ribetes violentos, que pueden ser aún mayores que los de Atenco.

En términos generales, la política de desarrollo rural en el país sigue siendo una política selectiva, guiada por los lineamientos neoliberales; las medidas propulsoras del “changarrismo” son más bien esfuerzos aislados que no atacan radicalmente las devastadoras prácticas del libre comercio.

Se ha generado un gran debate en términos de la conveniencia o no para la renegociación del tratado comercial. Hay quienes plantean la posibilidad de aplicar las famosas salvaguardas, que en mi opinión sólo postergan la situación.

Incluso, los encargados de las oficinas gubernamentales agropecuarias del centro y sur del país, manifiestan la necesidad de revisar el Tratado para conocer los mecanismos de defensa con que los productores locales contarían frente a las competencias desleales.

La discusión en torno al futuro del campo en México va más allá de la apertura o renegociación del capítulo agropecuario del TLC; ésta es solamente una de las medidas urgentes para detener el deterioro del campo mexicano. Hace falta sobre todo, una visión agropecuaria de largo plazo, que por una parte, garantice en efecto, la continuidad de productores (“los que se la juegan por México”, en la jerga gubernamental), que han podido desarrollar alguna competitividad en algunas regiones del país como en el Norte (Chihuahua y Tamaulipas), Noroeste (Sonora y Sinaloa) y el Centro Occidente (Aguascalientes, Jalisco y Michoacán), fundamentalmente en la producción de frutas y hortalizas, así como también de sorgo y trigo.

Pero también se requiere que, al mismo tiempo, se pongan en marcha mecanismos que eviten la agudización de la crisis

para los productores del Centro-Sur (Puebla, Hidalgo, Veracruz, Oaxaca, Guerrero, Chiapas), donde subsisten productores de granos básicos de temporal y en cuyas zonas ha permeado de manera notable el narcotráfico, con mayor intensidad que en otras; que se detenga la importación indiscriminada de productos agrícolas de baja calidad que ponen al borde de la quiebra a los productores mexicanos, como en el caso de la importación de arroz, que ha afectado a los campesinos de Morelos y Veracruz. Lo mismo está ocurriendo para los productores de café, tabaco y algodón del sur y sureste mexicano, por la apertura arancelaria en vigor desde el pasado primero de enero.

¿ES POSIBLE REACTIVAR EL CAMPO MEXICANO?

Sí. Actualmente existen las condiciones para enfrentar de una buena vez y a fondo, de raíz, uno de los problemas fundamentales del campo: la falta de competitividad de la producción agropecuaria de México. El gobierno federal tiene una disyuntiva histórica: asumir el compromiso de un verdadero cambio, enfrentando de fondo, algo que va más allá de la renegociación del acuerdo comercial, el aumento del gasto público en el sector rural, así como la reorientación de las políticas de apoyo a la producción, el crédito agrícola, la política de subsidios fiscales, de energéticos, de infraestructura de comunicaciones, de educación agrícola, de salud, de diversificación de empleos, etcétera.

Se requiere de programas de intenso apoyo al campo; pero no con un sentido asistencialista o de beneficencia pública, sino con programas que vayan directamente a la base de los sectores sociales afectados, los marginados en el campo.

El otro camino sería evadir la situación y continuar con la política actual, donde campean los intereses de las grandes compañías agroalimentarias y de políticas incompletas, como el blindaje financiero, que bien a bien, no acaba de ser explicado por las autoridades del sector agropecuario.

Se ha establecido el diálogo en las llamadas “mesas de discusión”. Pese a todos los problemas y desacuerdos, es un inicio en el que no solamente se debe de consensar, sino de construir una eficaz interlocución con los actores políticos y sociales involucrados en el sector rural y principalmente con aquellos que han sufrido en mayor medida el deterioro del campo. Un diálogo donde no se simule que se escucha a los productores mientras se propala un discurso contrario; un diálogo donde haya voluntad de construir soluciones reales.

La reactivación del agro en México requiere de una fuerte sacudida en la estructura productiva y agraria, que repercuta de manera decisiva en el abatimiento de la pobreza.

Es cierto que el gobierno actual ha heredado el problema de la crisis del campo, de administraciones anteriores; pero si en verdad quiere el cambio, tiene una oportunidad de oro.

Algunas soluciones pudieran gestarse en otro ámbito, desde las posiciones de los “socios comerciales”, quienes tal vez perciban de manera más clara el peligro en que se encuentra el tratado comercial en su conjunto, y que sería conveniente aflojar en uno de los aspectos más delicados, de mayor riesgo, el sector agropecuario.

Los socios, principalmente los Estados Unidos, con una visión de seguridad nacional más amplia en el espacio y el tiempo, pese a que actualmente están ocupados con situaciones de mayor envergadura geopolítica, pueden percibir los peligros que

entraña un sector rural mexicano altamente explosivo, con una fuerte incidencia en algo que les compete directamente: el aumento de las migraciones internacionales. Asimismo, tampoco sería de su agrado contribuir a la reactivación de los nacionalismos revolucionarios, que han adquirido un cierto auge en algunos países latinoamericanos en los últimos 10 años. No es casual que los legisladores en México busquen negociar con el Congreso norteamericano, la discusión y revisión de algunas cláusulas del TLC; por lo menos una comisión de senadores mexicanos se ha trasladado durante el mes de febrero a Washington con tal fin. Sin embargo, la crisis política y el entorno bélico internacional pueden incidir de manera importante en la dinámica del sector rural mexicano.²

Las condiciones de la nación mexicana, donde aún un tercio de la población vive en el campo, ha obligado a un mayor papel protagónico de otros actores sociales del sector rural: organizaciones de productores, organizaciones campesinas, partidos políticos de oposición, etc. Se ha derivado sobre todo, por la inmovilidad en la administración pública federal, que ha sido rebasada y su papel, hasta el momento meramente decorativo, con convocatorias estériles, fallidas, parches que sólo resolverían en

2 En el ámbito político y en la opinión pública nacional se comenta ampliamente la presión que ejerce el gobierno norteamericano sobre el de México, para apoyar la campaña militar en Irak; se denuncia el chantaje político y económico de los Estados Unidos, de acelerar un acuerdo migratorio e incluso incorporar nuevas cláusulas menos desventajosas para México al TLC, a cambio del voto favorable para la guerra. Ambos casos, la migración y el acuerdo comercial, son cruciales para el campo mexicano. En los últimos días, del chantaje se ha pasado ya a las amenazas directas. Es, a fin de cuentas, el recordatorio del Destino Manifiesto.

el mejor de los casos, temporalmente los problemas (léase ley de energía, entre otras).

No se trata de volver al viejo esquema del Estado proteccionista a ultranza, el del control político sobre las organizaciones campesinas. Más bien se requiere proveer al campo de los factores que permitan realizar sus actividades en condiciones de real competitividad, que se traduzca en mayores posibilidades de participación en los mercados del exterior. Se trata de fortalecer la generación de empleos rurales y el mercado interno para los productos agrícolas; eso es prioritario, ante la realidad de un campesinado que ha funcionado permanentemente como fuente de mano de obra barata.

En los tiempos de la globalización las reivindicaciones campesinas no son totalmente contra los mercados, sino por un cambio de estrategia y actitud de las políticas gubernamentales; una vía que permita la participación activa en la esfera comercial, local, nacional e internacional, en las mejores posibles; una modificación en el papel del Estado y sus agentes económicos, con respecto a la participación de los campesinos en el devenir del campo; esto está antes que la subordinación al capital internacional y a los organismos internacionales.

La actual movilización campesina es algo más que las reformas al TLC; es una lucha democrática que pretende poner freno a las políticas que agravan la pobreza de los marginados en el campo y en las ciudades. Una lucha por la reconstrucción de sus territorios, por su derecho a usufructuarlos, a vivirlos.

La reactivación del campo debe tener en el centro de las prioridades nacionales, la reducción de la pobreza y la marginación que viven los campesinos de este país.

Planeación territorial, políticas públicas y desarrollo regional en México se terminó de imprimir en enero de 2004, en Grupo Edición, S.A. de C. V., con un tiraje de 500 ejemplares más sobrantes para reposición, tipos Garamond y Minion. La corrección de estilo estuvo a cargo de Carmen A. León Saavedra; la formación tipográfica, de Irma G. González Béjar, y el cuidado de la edición, de Carmen A. León Saavedra.