



Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Filosofía y Letras

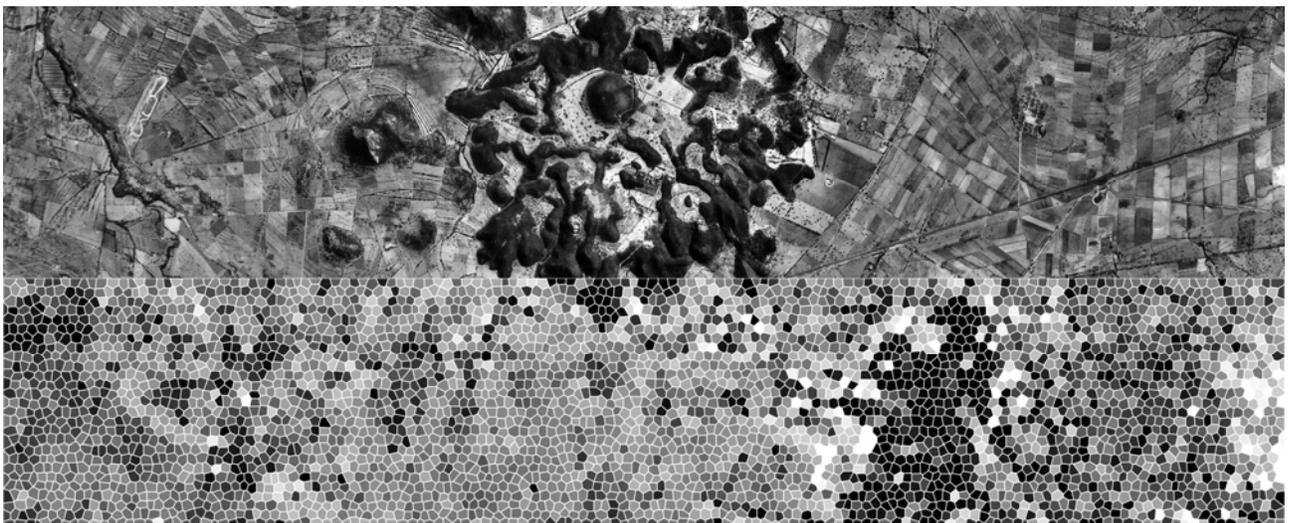
Colegio de Geografía

Tesis que presenta para el grado de Licenciado

Dificultades y obstáculos de la planeación regional en México. Un estudio exploratorio sobre las alternativas para mejorar los procesos de gestión del desarrollo local-regional desde las instituciones.

Presenta: Francisco Javier Luna Moreno

Asesor: Dr. José Gasca Zamora





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*DEDICADO
CON RESPETO
Y AGRADECIMIENTO
A MI FAMILIA,
MIS MAESTROS,
MIS AMIGOS
Y MIS LUGARES.*

Índice:

Introducción

Capítulo 1 El Estado Central: rector de la planeación en México.

1.1 La consolidación del Estado Central como eje de la planeación, antecedentes.

1.2 Las estrategias del modelo central del desarrollo: la sustitución de importaciones, el modelo de cuencas y los polos industriales de desarrollo.

1.3 Los procesos de desconcentración, descentralización y el Sistema Nacional de Planeación.

Capítulo 2 Los parámetros de las nuevas propuestas de gestión territorial del desarrollo.

2.1 La redefinición de las instituciones públicas ante la globalización y la apertura de mercado.

2.2 El contexto internacional de las políticas de desarrollo regional.

2.3 Las instituciones como entidades de regulación, gestión y promoción del desarrollo

2.4 El papel de las instituciones en el desarrollo regional.

2.4.1 Las instituciones y la descentralización

2.4.2 Las instituciones y la planeación del desarrollo

2.5 Sobre el desarrollo regional desde las instituciones

Capítulo 3 Las instituciones para el desarrollo regional en México. El caso de los fideicomisos mesorregionales Centro-Occidente y Centro-País

3.1 La institucionalización de los procesos de desarrollo regional en México

3.2 Las mesorregiones y la institucionalización de los fideicomisos

3.3 La Región Centro-Occidente y su fideicomiso mesorregional

3.4 La Región Centro-País y su fideicomiso mesorregional

3.5 Reflexiones finales sobre los fideicomisos mesorregionales

Conclusiones

Bibliografía

Introducción

La situación del desarrollo regional en México es resultado de su historia y de los procesos socioeconómicos y políticos que intervienen en la organización del territorio. El México actual se caracteriza por presentar una polarización en sus condiciones de desarrollo regional, pues por una parte algunos territorios presentan niveles aceptables de desarrollo y, por otro, acusan situaciones de alta marginación.

Esta situación es motivo para diseñar y orientar políticas públicas con un sentido regional en tanto el territorio juega un papel estratégico, no sólo, como base de recursos, sino como ente dinámico y organizativo que se puede desempeñar como eje de integración de políticas públicas.

Dicha tarea pasa por la construcción de instituciones que regulan los mecanismos jurídicos, las formas de intervención, la orientación de los recursos y acciones destinadas al desarrollo de los territorios a través de políticas públicas y ejercicios de planeación y gestión del territorio.

El enfoque territorial en los procesos de desarrollo hace indispensables, por tanto, la búsqueda permanente de modelos institucionales que den respuesta a la problemática que presenta el desarrollo regional, entendido éste como un proceso de construcción social, económica, ambiental y política que contribuya a aprovechar favorablemente los recursos que disponen los territorios, mejorar la calidad de vida de las personas y el entorno donde viven, así como generar espacios de participación y gestión que impliquen el involucramiento de los diferentes sectores de la sociedad.

Desde diferentes ámbitos gubernamentales, académicos y ciudadanos se ha reconocido la importancia del territorio como eje integrador de las políticas de desarrollo, por lo cual comienzan a cobrar relevancia diversos esquemas institucionales que representan una oportunidad para impulsar los procesos de gestión del desarrollo desde diferentes ámbitos territoriales tales como las localidades, los municipios, los estados y las regiones.

Los marcos institucionales en México formalmente reconocen diferentes ámbitos territoriales de gobierno y gestión del desarrollo en la escala municipal, estatal y federal, sin embargo el ámbito regional apenas parece tener un cierto posicionamiento en los últimos años, especialmente en la escala de relaciones interestatales, así como en las estrategias conjuntas y procesos de regionalización entre entidades federativas.

Esta posibilidad ha requerido el diseño, construcción y operación de instituciones que buscan cumplir diversos propósitos vinculados al desarrollo mediante los acuerdos en los campos políticos, económicos y sociales y a través de la reanimación de agentes de desarrollo en cada contexto regional.

Por ello, resulta particularmente relevante conocer la lógica en que se inscribe el surgimiento de estas nuevas instituciones dedicadas a la promoción del desarrollo regional, el funcionamiento de las mismas y su contribución en los procesos de desarrollo.

Interesa destacar el caso de los denominados fideicomisos mesorregionales del Centro-Occidente y del Centro-País que surgieron desde el sexenio pasado en el marco de una estrategia nacional de regionalización y desarrollo regional. Se trata de una experiencia que ha intentado ser innovadora en el ámbito de las relaciones intergubernamental, de los mecanismos de financiamiento, de los procesos de gestión y planeación, así como de la construcción de acuerdos a través de distintos actores en cada región.

Como objetivo general se busca el analizar el proceso evolutivo de la estructura institucional para el desarrollo en México para así, revisar algunas formulas institucionales de carácter regional (territorial) como herramientas de gestión de los procesos de desarrollo territorial.

Los objetivos particulares son el contextualizar el desarrollo y el impacto de las instituciones para la planeación del desarrollo en México, con énfasis en el desarrollo regional; Analizar los nuevos planteamientos de gestión del desarrollo territorial a partir de los espacios institucionales; Evaluar los

resultados de experiencias en la adaptación de esquemas de gestión del desarrollo regional-local en México, a partir de dos estudios de caso.

Para cumplir con estos propósitos, el trabajo se centra en el análisis que ha tenido el marco institucional orientado hacia la gestión del desarrollo regional y territorial, lo que llevó a la integración de la investigación estructurada en tres capítulos. En el primero se analiza el marco histórico que permite identificar el proceso evolutivo de las instituciones vinculadas a políticas públicas regionales en México. Para ello se incluye una descripción de las acciones generales que son parte de la evolución de la planeación, la descentralización y el desarrollo regional en México desde sus orígenes hasta los años recientes.

El capítulo dos está orientado hacia el análisis del contexto institucional por el que atraviesa la visión territorial de desarrollo en México, desde finales de la década de los ochenta del siglo XX, momento en el que se da un fuerte impulso a las políticas neoliberales en nuestro país. Este capítulo lleva a cabo una revisión del desarrollo regional en otros países y cierra con un marco teórico sobre las instituciones, la descentralización y la gobernanza.

El capítulo tres, presenta un balance del proceso de promoción regional iniciado a partir del sexenio Foxista con el proyecto de las Mesorregiones y los Fideicomisos Mesorregionales a partir de los casos señalados respecto a las instancias de Centro-Occidente y Centro-País.

Como se verá a lo largo de la investigación, el desarrollo regional ha sido un proceso difícil en México y con logros limitados a lo largo del tiempo, en cuanto generar condiciones de desarrollo más favorables para los distintos ámbitos territoriales. Por ello, el desarrollo regional seguirá teniendo plena vigencia en tanto enfoque integral del desarrollo, aspiración y necesidad que requiere la constitución de marcos institucionales que faciliten los procesos de gestión, planeación, el financiamiento y el concurso de diversos actores y sectores de la sociedad.

CAPITULO 1. EL ESTADO CENTRAL: RECTOR DE LA PLANEACIÓN EN MÉXICO

El estudio del proceso de desarrollo regional en México desde las instituciones, es tarea vasta, que encuentra sus orígenes en diversos acontecimientos de la vida nacional, motivo por el cual es imprescindible realizar un análisis de las políticas públicas que dieron forma al modelo central del desarrollo que hasta la fecha tiene una fuerte influencia en la nación mexicana.

De igual manera, paralelo a la construcción del Estado mexicano, se dan las bases, que a futuro acrecentaran una dicotomía entre las distintas posturas del desarrollo en el país, por un lado, desde sus capacidades regionales y locales y, por el otro, basado en un modelo en el cual el país ocupó un lugar dentro de la economía mundial como espacio de maquila, producción y exportación de materias primas.

En este capítulo se hace un análisis, a manera de marco histórico, en el que se presenta una descripción general sobre el curso que han seguido a lo largo de los años la planeación, la descentralización y el desarrollo regional, buscando además identificar si se ha dado una interrelación entre éstos.

Al hacerse la revisión de la literatura sobre el tema, lo primero que se encuentra es que en México, la promoción del desarrollo regional ha estado siempre formalmente asociada a las esferas centrales del gobierno, es por ello que es necesario identificar cuál fue el origen de ello ya que se busca explicar que en buena parte, debido a los cambios de gobierno, la implementación de la políticas de desarrollo regional no hayan sido uniformes, ni continuas.

1.1 El Estado Central como eje de la planeación, antecedentes, el Porfiriato y la Revolución Mexicana

El final del siglo XIX y el comienzo del XX, representan un periodo en la historia mexicana muy prolífico en acontecimientos que marcarían la base para el establecimiento de un modelo de desarrollo basado en la dependencia externa y el centralismo estatal, ya que para ese momento en contexto internacional, tanto en Europa occidental como en los Estados Unidos, comienzan procesos acelerados del desarrollo industrial que llevarían a estas naciones a importar alimentos y materias primas, hecho que a su vez marcaría la pauta de los patrones en la división internacional del trabajo. En lo que respecta al contexto nacional interno, se marca el parámetro centralista con el que se desempeñará el gobierno federal y las instancias emanadas de éste.

En esta etapa, México y América Latina, se integran a la dinámica del mercado mundial mediante tres tipos de estructuras productivas: agricultura de clima “templado”, agricultura de clima tropical y producción de minerales (Bassols, 1979). Ello dio como resultado la configuración de un modelo primario-exportador. En el panorama nacional, la desamortización de bienes de la iglesia generó escenarios que propiciaron el fortalecimiento del estado central y la participación de inversionistas privados tanto nacionales como extranjeros, hecho que llevaría a la intervención directa de capital de Inglaterra, Francia y fuertemente de la inversión Norteamericana, a su vez, se robusteció el esquema organizacional de la hacienda como unidad de producción y se dio un fuerte impulso a los ferrocarriles.

En este periodo comienza a generarse una estructura económica que favorecía la producción agrícola comercial, la gradual desaparición del artesano frente a la fábrica y comienza a darse una diversificación de los productos que se importaban y exportaban.

1.1.1 La estructura económica organizacional

El crecimiento de la economía en esta etapa para Hansen (1971) puede ser explicado gracias a tres factores; primero, el surgimiento de la estabilidad política dada en este periodo principalmente por la figura de Porfirio Díaz, quien generó, mediante un control absoluto de las instituciones mexicanas, un largo periodo de “paz”; en segundo lugar, se propicio la inversión de capital extranjero, que ante el panorama de estabilidad política y el capital natural con el que México contaba, se vio fuertemente atraído; y en tercer lugar, el fuerte interés que el capital extranjero tenía en el sector transportes.

Como hemos mencionado, las estructuras económicas en América Latina estaban basadas en tres modelos, el caso mexicano estaba sostenido principalmente por la agricultura de clima tropical y la producción de minerales, actividades que estaban controladas por el capital privado, imbuidas por la creciente inversión extranjera e impulsadas fuertemente por la introducción de los ferrocarriles como medio de transporte y distribución, que a su vez también era controlado por capital norteamericano e inglés en su mayoría.

Así pues la estructura económica comenzó a generar patrones regionales basados en la actividad agrícola, la minería, los ferrocarriles y, en menor medida, las manufacturas. Gran parte de estas actividades eran organizadas desde la inversión extranjera, pero el papel que institucionalmente jugó el gobierno central, fue el de regulador bajo una intrínseca relación dictatorial, que impulsó directamente la concentración de la tierra, la centralización institucional y la inversión extranjera.

En gran medida, el enfoque de la estrategia central de crecimiento económico que se tuvo durante el Porfiriato, estaba basado en generar las condiciones necesarias para atraer capital extranjero, haciendo de este el principal motor de la economía nacional. Para ello se hicieron las adecuaciones necesarias al aparato jurídico, respecto a las restricciones a la inversión extranjera, elaborando a su vez una estructura de incentivos, que en general llevaron a resultados sorprendentes pero no necesariamente adecuados ya que en una primer estimación únicamente la inversión norteamericana excedió en 50 por ciento a la riqueza nacional en México (Hansen, 1971).

La inversión, si bien estuvo enfocada prácticamente a todos los sectores de la economía nacional, tuvo su mayor expresión en el sector ferroviario y el extractivo, sectores que para 1911 representaban el 38 por ciento del total de la inversión.

Tabla 1.1 Inversión extranjera en México, 1911 (en porcentajes por país)				
Categoría	Estados Unidos	Gran Bretaña	Francia	Alemania
Deuda pública	4.7	8.3	36.1	3
Bancos	2.6	1.8	11	18.3
Ferrocarriles	41.3	40.6	12.8	28.4
Servicios públicos	1	21.4	1.1	
Minería y metalurgia	38.6	11.8	19.8	
Bienes Raíces	6.3	9.2	1.8	9
Industria	1.7	1.1	7.9	41.3
Comercio	0.7		8.8	
Petróleo	3.1	5.8	0.7	
Total	100	100	100	100

FUENTE: Roger D. Hansen, Calculado según Daniel Cosío Villegas, *El porfiriato-La vida económica*, libro 2, cuadro 66, p. 1155.

La agricultura en esta etapa constituye una de las actividades económicas de mayor importancia ya que, el desarrollo que experimentaban las naciones y las ciudades industrializadas, requerían de insumos que principalmente eran provistos

por países que se perfilaban como proveedores de materias primas, siendo éste el caso de México.

En México, la hacienda y el latifundio fueron las unidades organizacionales básicas del desarrollo agrícola. Estas unidades, en muchos de los casos, estuvieron bajo control extranjero, por lo que impulsó una salida de recursos hacia el extranjero. Las haciendas bajo el control de capital nacional, tampoco fueron instrumentos de reparto de ingresos ya que básicamente funcionaron a partir de la sobreexplotación de la mano de obra que, en gran medida, propició una fragmentación social y una gran disparidad en las condiciones económicas de la población.

La condición del agro mexicano fortaleció una concentración de la tierra tal que “en 1910, el 96.6 de las familias mexicanas carecían de tierra. El monopolio agrario lo representaban, en ese año 834 grandes hacendados” la concentración fue tal que el total de dueños del 54% de la tierra en México no superaba las 11 mil personas, que a su vez tenían a 3 millones de trabajadores bajo su control (Bassols *op. cit.*).

La agricultura de exportación comenzó a desarrollarse principalmente en zonas como La Laguna, el Bajo Río Bravo, el Valle de Mexicali, La Ciénegas de Chapala y Morelos, bajo tecnologías de riego impulsadas principalmente por capital extranjero. Sin embargo, la mayor parte de las zonas de producción fueron sitios en los que las condiciones físicas proporcionaban ventajas respecto al punto de vista comercial.

Institucionalmente se crearon las compañías deslindadoras de terrenos nacionales, a partir de la *Ley de Colonización del 15 de diciembre de 1883*, contribuyendo al despojo de terrenos baldíos que en su mayor efecto, perjudicaron

a los pequeños propietarios, desmembrando la pequeña propiedad, y propiciando el apoderamiento de grandes extensiones de terrenos tanto por nacionales como por extranjeros (Mendieta, 1954).

La minería fue la actividad económica con mayor participación en el desarrollo económico de México en este periodo, ya que la creciente demanda extranjera de materias primas baratas en este sector fue cada vez mayor, por lo que aumento principalmente la producción de metales preciosos debido a su alto valor comercial. Sin embargo también se dio un crecimiento en la producción de minerales industriales ferrosos y no ferrosos.

Sin embargo, en el país existía un rezago importante en materia de transformación, hecho que llevaría a la introducción de capital extranjero, principalmente francés y norteamericano, en subsectores como la metalurgia y los explosivos.

No obstante, los ferrocarriles sin lugar a dudas fueron uno de los factores de mayor importancia en la articulación territorial del país, propiciando patrones de desarrollo urbano y económico, favoreciendo el comercio exterior, articulando una red de transporte con la posibilidad de movilizar recursos humanos, materias primas agrícolas y mineras, que a su vez permitió tener un control militar del territorio nacional.

El impacto que tuvieron los ferrocarriles en la vida nacional fue especialmente marcado en el Porfiriato, ya que fue la etapa en que se dio un impulso a este medio con mayor ímpetu. Para 1877, la red ferroviaria nacional era de 640.3 kilómetros, ampliándose hacia 1910 a 19 280 kilómetros (Gómez y Cortés, 1987), favoreciendo principalmente al centro, ya que las principales líneas convergían en esta región, conectándola con la frontera norte y el golfo, hecho que contribuyo

poderosamente a la migración hacia diversas zonas con ventajas comparativas, pero principalmente a la Ciudad de México.

La mayor desventaja de estas redes ferroviarias radican en el hecho de que gran parte de la construcción y administración del ferrocarril en nuestro país estuvo bajo la tutela de capitales europeos y norteamericanos, por lo que su trazado fue bajo una lógica externa basada en las necesidades que tenían estos mercados extranjeros, propiciando así la centralización en la Ciudad de México conectándola con la principales ciudades del centro, los puertos de Veracruz, Tampico y Manzanillo y vinculándola con los centros mineros del norte y la frontera. Con ello, se buscó facilitar la movilización de las materias primas requeridas por la industria y la población de Norteamérica, Inglaterra y Francia, principalmente.

1.1.2 La Revolución y los primeras acciones de encauce del desarrollo

La Revolución mexicana, derivada de la exclusión, represión y excesos por parte del Gobierno Federal hacia amplios sectores de la población, conformó un periodo de indescriptible destrucción y violencia. Dentro de sus postulados se pretendía llevar a la conformación de un nuevo arreglo social. Es por ello que el periodo revolucionario constituye una etapa de reorganización de las instituciones mexicanas en el que se heredaron y también se modificaron prácticas que llevarían a una reestructuración del aparato gubernamental, fortaleciendo el gobierno central y en particular al poder Ejecutivo Federal, que propiciaron un entorno de debilitamiento de los gobiernos estatales y municipales.

A su vez, el periodo armado constituyó un complejo periodo en el que se conformaron procesos de redefinición de los papeles de los actores involucrados en las esferas sociales, económicas y gubernamentales a escalas nacionales, regionales y locales, que llevaría a la creación de un aparato político dependiente

y fuertemente centralizado. No obstante, a partir de la Convención Constituyente, se vieron vertidas las opiniones de las fuerzas sociales más representativas que posteriormente fueron incorporadas a la Carta Magna de 1917; aspectos tales como las garantías individuales, el trabajo, la propiedad privada, la integración territorial, la tenencia de la tierra y, en particular, los bienes “propiedad de la Nación”, hicieron de ésta un fuerte instrumento institucional.

En gran medida, la fragmentación socio-territorial, resultado de las distintas posturas que asumieron las fracciones revolucionarias, llevó a considerar como la mejor alternativa para la estabilización política, un control de los diversos ámbitos de la vida nacional desde el poder central, y específicamente desde el gobierno federal. Por ello, se dio un fuerte impulso al modelo federal desde la Constitución de 1917, aunque en la práctica con una fuerte hegemonía del poder central sobre las entidades federativas y municipios que se reflejaba en la conducción exacerbada de los asuntos económicos y sociales de la Nación (SPP, 1985), de esta manera se pretendía tener un Estado fuerte, que permitiera orientar el desarrollo de los distintos sectores pero principalmente de la industria. Sin embargo, el aparato productivo nacional, con excepción del sector petrolero, estaba prácticamente destruido, por lo que las acciones realizadas por los primeros gobiernos post-revolucionarios, prácticamente estarían encaminadas a retomar algunas medidas instrumentadas durante el Porfiriato.

El gran parteaguas que representa la Revolución mexicana en torno al cambio institucional está íntimamente ligado al fuerte impulso que se le dio al Estado como figura central en la regulación e intervención de la estructura económica, sentando las bases, para reservar ciertos rubros para la inversión exclusiva del sector público y para buscar una transformación de los patrones productivos legitimado bajo un discurso de justicia social emanada de la Revolución Mexicana.

1.2 Las estrategias del modelo central de desarrollo: la sustitución de importaciones, el modelo de cuencas y los polos industriales de desarrollo

El panorama mundial de crisis, de finales de la década de los años veinte, llevó a los gobiernos de los países industrializados y a los primeros gobiernos post-revolucionarios en México a adoptar modelos intervencionistas basados en postulados Keynesianos, asumidos implícitamente desde 1917 en la Constitución y llevados a la práctica de manera ferviente por el gobierno nacional durante las décadas de los treinta y cuarenta del siglo XX.

Durante este periodo de crisis, era clara la fragilidad del sistema económico mexicano que hasta el momento insistía en políticas de desarrollo que promovían las actividades agrícolas. Sin embargo, en el momento más complicado, de 1929 a 1932, exportaciones e importaciones se redujeron a la mitad (SPP, 1985:22), por lo que en gran medida llevo a plantear la modificación de los esquemas económicos e institucionales hacia la diversificación de la economía nacional y hacia una mayor participación del gobierno en los diversos sectores económicos.

Tomando como ejemplo a los países más desarrollados a nivel mundial, en México se da el primer intento por diversificar la economía nacional. Es por ello que se buscó poner en la base del desarrollo a la actividad industrial, haciendo de ésta el motor del crecimiento bajo una política intervencionista en la que dicho sector quedaría, en gran medida, bajo la tutela y control del gobierno federal, siendo éste el agente central en la elaboración, mediación y conducción de las estrategias del desarrollo.

El Estado Central jugó un papel predominante en el control de la recaudación fiscal de las entidades federativas, concentrando dichos ingresos, principalmente,

en el centro del país y sólo de manera limitada se incorporó al resto del país. Algo similar pasaba con la política de inversión, ya que, en gran medida, respondía a lealtades políticas más que a necesidades sociales y/o territoriales (Gómez y Cortés, 1987).

Siendo éstos los primeros esfuerzos por regular la actividad político-administrativa, el avance obtenido hacia los años treinta, en gran medida, se vio estructurado en el primer plan sexenal, que tenía como propósito fundamental, guiar la acción gubernamental para cumplir con los ideales revolucionarios, que reivindicaban la mejora de la calidad de vida de la población y el estableciendo de políticas nacionalista para favorecer una economía menos dependiente. Para ello se organizó la acción pública desde los distintos sectores a través de acciones generales que constituirían los primeros lineamientos sistematizados en el proceso de planeación del desarrollo bajo una óptica de intervencionismo estatal, dejando como resultado, un sexenio con avances claros y decisivos en materias como la reforma agraria mediante la repartición de tierras, la canalización de crédito para el campo, duplicando el área de riego, las reformas al sistema educativo elemental, la adecuación del aparato administrativo, la creación de instituciones de carácter económico y la creación y fortalecimiento de instituciones del sector energético, que a largo plazo se convertiría en un sector estratégico.

La tendencia entre 1940 y 1955 sería la de un modelo económico basado en la agro-exportación con tasas de crecimiento de la producción de 7.4 % anuales, que solventarían los requerimientos del pujante modelo sustitutivo de importaciones, teniendo como sector un crecimiento de 6.9 % anual, mostrando a su vez grandes avances reduciendo de 22.2 en 1939 a 5.7 % en 1958 los índices de sustitución de bienes de consumo (Garza, 2003).

El crecimiento económico de los años cuarenta, caracterizado por la sustitución de importaciones y la exportación de productos agrícolas, propicio un fuerte crecimiento de la economía mexicana. Sin embargo, comenzó a robustecer el papel y el poder del gobierno central, vinculado a la evidente concentración económica que la Ciudad de México, lo cual dejó clara la incapacidad del modelo para frenar la desigualdad en los patrones de desarrollo de las diferentes regiones del país. Por ello, hacia 1947 con la baja de la demanda de productos mexicanos desde el extranjero, la política de desarrollo se bifurcó, por una lado, fortaleciendo el proceso sustitutivo de importaciones, mediante la protección de la industria interna, subsidiando insumos estratégicos, reforzando en andamiaje industrial mediante la calificación de mano de obra y la construcción de infraestructura básica, y por el otro, estableciendo estrategias de impulso a diversos territorios con características específicas a través de una política de desarrollo regional, basado en el modelo de cuencas hidrológicas.

La gran centralización de políticas públicas, generaría un círculo entre la atracción de empresas debido a los bajos costos y el subsidio de los servicios y de la población que migraría de los centros rurales del país hacia la Ciudad debido a la oferta de trabajo en el sector industrial. Hecho que entre otras cosas, agudizaría la demanda de vivienda, infraestructura e igualmente de empleo.

Desde este momento se hacía ver la necesidad de incursionar en modelos integrales de planeación que exigían necesariamente la intervención y participación de elementos organizacionales e institucionales tanto a nivel local como regional que permitieran una asimilación regional del desarrollo. Sin embargo, todas estas políticas continuaron bajo un esquema de control central por lo que algunos de los resultados más sustanciales de las comisiones del Papaloapan, Tepalcatepec y Fuerte, además de la comisión del río Grijalva, fueron la creación de infraestructura de comunicaciones y el aprovechamiento del

potencial de estos territorios para la generación de energía eléctrica subsidiada para abastecer los centros industriales.

En gran medida, lo que se subsanó con dichas instancias fue la demanda de energía eléctrica requerida por los centros industriales del país, especialmente, la Ciudad de México, por lo que, las ventajas que esta estrategia daban *in situ* fueron sustancialmente menores que las recibidas por los contados puntos industriales que concentraban ya en ese momento la mayor parte de las actividades económicas en el país coartando el enfoque de desarrollo local y regional.

Hacia ese momento, distinto de lo que políticamente se mencionaba sobre el impulso a una política distributiva de la riqueza, la planeación, lejos de buscar mecanismos para propiciar un reparto más equitativo y oportunidades de inserción de los territorios en el desarrollo nacional, fundamentalmente se centraban en la búsqueda de niveles de ingreso más altos, sin considerar los desequilibrios que éstos pudiesen generar en la población. Los programas de desarrollo regional prácticamente surgieron a partir de la necesidad de áreas rezagadas al crecimiento económico que contaban con ventajas territoriales y las demandas de energéticos de las ciudades. Sin embargo, no se buscaba tácitamente, la redistribución del ingreso ya que entre otras premisas lo que fomentaron fue la inversión e integración de los capitales locales, fortaleciéndolos y generando mayores desequilibrios entre la población local; "...no sólo es necesario relocalizar la actividad económica sino que es imperativo rediseñarla para facilitar el acceso de gente que, de otra manera, no podría tomar ventaja de las nuevas oportunidades..." (Barkin, 1973:156).

A finales de la década de 1950, se da una etapa de estancamiento de la economía, derivada de la transición de una etapa del modelo sustitutivo a otra, ya que para ese momento se había agotado el proceso sustitutivo respecto a los

productos de consumo tradicional, hecho que culminaría en la crisis de principios de los años sesenta y que llevaría a replantear la programación de la inversión pública hacia otras ramas del sector.

En materia de planeación, se realizaron algunas reformas en la que destacan la promulgación el 24 de diciembre de 1958 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que otorgaría un peso muy importante en la planeación a la Secretaría de la Presidencia, se creó la Comisión intersecretarial para elaboración de planes de desarrollo, se presentó el Proyecto de Ley Federal de Planeación en 1963, que no fue aprobada y que hasta cierto punto fue sustituida por el Plan de Acción Inmediata, elaborado por la Comisión intersecretarial, en el que básicamente se integró la programación de la inversión pública de los distintos sectores en un horizonte temporal del mediano plazo. En este sentido, se consolidó un insipiente modelo institucional de planeación constituido desde las dependencias centrales.

El periodo comprendido entre la década de los cuarenta y hasta los años setenta, está caracterizado por la consolidación de estrategias que propiciaron el desarrollo industrial a través de la sustitución de importaciones de bienes de consumo e intermedios y el fomento a la agricultura comercial en el marco de una creciente participación del Estado Central que controlaba institucionalmente la planeación, la gestión, la operación, el financiamiento, la recaudación y el control fiscal, por lo que, en gran medida, llevó a la agudización de las desigualdades regionales hasta el punto del agotamiento de la estrategia centralizadora, derivada de la fragmentación socio regional posterior a la lucha armada.

A su vez, en este mismo periodo, se elaboraron distintas organizaciones e instituciones que tenían como finalidad el estimular las actividades industriales y las actividades agropecuarias que tuvieron una incidencia directa en la estructura

regional del país. Esta estructura organizacional estaba basada principalmente en la política sustitutiva y, en menor medida, por la corriente regional del desarrollo. Sólo tres de éstas fueron aplicadas a nivel nacional; primero, las leyes estatales de exenciones fiscales a la industria; segundo, la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias; y en tercero, el Fondo de Garantía y Fomento para las industrias medianas y pequeñas (Lavell, 1975). Sin embargo, algunas otras aplicadas en zonas específicas son consideradas como casos importantes como las mismas Comisiones de Cuencas Hidrológicas, el Programa Nacional Fronterizo, los programas de Parques y Ciudades Industriales y los Créditos a la pequeña y mediana industria, basados en el fondo ya mencionado.

La fórmula de la exención fiscal a las industrias ha operado en algunos estados de la República desde los primeros gobiernos posrevolucionarios. Básicamente, mediante las leyes, se concedía una exención del 1.3% al impuesto sobre ventas, del impuesto del timbre y del impuesto predial, siendo aplicable a las industrias nuevas y a aquellas que incrementaran sus inversiones por periodos de 10 a 30 años, dependiendo de la entidad.

El programa, en general, era considerado como de poca importancia en cuanto a su capacidad de desconcentración de la industria, basándose en el hecho de que todos los estados ofrecían exenciones. Desde la perspectiva de la administración pública, incluso reconsideraba que el programa lejos de generar beneficios, generaba pérdidas importantes de recursos vía recaudación fiscal.

Para 1954, se abrogó la Ley de Exenciones Tributarias del Distrito Federal, con lo que se buscaba propiciar la inversión en otras ciudades y entidades de la República. Sin embargo, los incentivos de localización con los que la ciudad de México contaba (fuentes de materias primas, mano de obra y cercanía con mercado) eran mucho más fuertes que la política de exención de algunos

impuestos. Por ello no surtió gran efecto en su objetivo de lograr desconcentrar la industria del centro del país. En gran medida, lo que se generó fue una tendencia importante a la instalación de industrias en municipios aledaños como Naucalpan, Tlalnepantla, Cuautitlán, Ecatepec y Tultitlán (Lavell, 1975).

Por otro lado, la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias fue promulgada en 1941, revisada en 1955 y vigente hasta 1975, y constituyó una herramienta generada bajo la premisa de impulsar ciertas ramas de la industria consideradas fundamentales para el desarrollo del país. Por ello, constituyó una de las más importantes herramientas elaboradas para estimular la sustitución de importaciones.

La Ley básicamente se centró en exentar de impuestos a ciertas industrias por periodos de 5, 7 y 10 años sin hacer distinción alguna en el lugar en el que se estableciera. Dicha Ley estaba fundamentada en un corte visiblemente sectorial, que por mera inercia generó un patrón de concentración en la región centro del país dándole a ésta una estructura institucional sumamente sólida, en gran medida, a costa del debilitamiento de las instancias regionales como los gobiernos estatales.

Se basaba en la exención total de los impuestos a las utilidades extraordinarias, de timbre, de ingresos mercantiles e ingresos personales, así como de los aranceles a la importación de materias primas o componentes requeridos por el proceso de producción. Por industrias nuevas se refería a aquellas que se insertaran en la producción de bienes que no estaban representadas en México; por necesarias se entendía aquellas que tuvieran importancia fundamental para la continuación del desarrollo industrial de país.

Una de las críticas más fuertes a dicha ley, se centró en la falta de una visión regional del desarrollo, ya que no se consideraba la localización de la empresa para otorgar la concesión de la exención. La mayoría de las fábricas concesionadas se encontraban en el Valle de México, contrastante con la nula participación de 19 de las 32 entidades federativas hasta 1960. Las empresas exentas a partir de esta Ley localizadas en la Ciudad de México representaban el 65% de la inversión total y generaban el 40% de empleo. Así pues, esta fórmula de políticas pública, lejos de generar una descentralización industrial, acrecentó la concentración industrial en el DF y los municipios cercanos.

La primera experiencia, en torno a instrumentos para la gestión regional del desarrollo con enfoque territorial en México, está conformada por las comisiones de cuencas hidrológicas, que surgen como instituciones que a partir de un decreto nacional, por medio del cual se reciben recursos de la federación a manera de inversión destinada principalmente al aprovechamiento del agua tanto para el riego, como para la generación de energía eléctrica, dotando a la instancia de un cierto grado de autonomía a manera de coordinador en el ramo.

Las comisiones de cuencas hidrológicas surgen a partir de 1947 cuando inicia operaciones de la Comisión de la Cuenca del Papaloapan, que comprendía una extensa comarca formada por amplias zonas de los estados de Veracruz y Oaxaca, y una parte más pequeña del estado de Puebla. Ese mismo año, inició actividades la cuenca del Tepalcatepec que estaba conformada por áreas de los estados de Michoacán y Jalisco. Para 1957, se creó la comisión del Río Fuerte, en Sinaloa. Por último, se creó la cuenca del Chiapa-Grijalva-Usumacinta que prácticamente abarcaba todo el territorio de Chiapas y Tabasco (López Malo, 1960).

En gran medida, se ve la posibilidad de implementar estrategias de este corte a partir de la experiencia positiva que se había dado en Estados Unidos con la *Tennessee Valley Authority*, creada en 1933, la cual, aún hasta la fecha, continúa en operaciones. La política asumida por el gobierno federal del Presidente Ávila Camacho que en 1941, planteaba: “el futuro de la agricultura está en las tierras fértiles de la costa. Una marcha hacia el mar aliviará el congestionamiento de nuestra Mesa Central”. Para ello se crearon las comisiones que abarcaban regiones tanto hacia el Golfo como hacia el Pacífico. Cabe mencionar que dichas instancias respondían directamente a la Secretaría de Recursos Hidráulicos, una secretaría federal y que si bien eran dependencias descentralizadas, éstas no tuvieron la autonomía necesaria como para operar en los distintos ámbitos que se les confería de no ser por el poder que tuviese el directivo de la comisión. Como ejemplo, el primer director de la Comisión del Tepalcatepec fue Lázaro Cárdenas, personaje quien en todo momento buscó lograr obtener el acuerdo político que se necesitaba para lograr las metas planteadas y aún ésta tuvo serias deficiencias respecto a sus resultados (mapa 1.1) (Barkin y King, 1970).

El Programa Nacional Fronterizo comenzó sus operaciones en 1961, bajo la tutela del gobierno federal que estableció un fideicomiso en Nacional Financiera. El programa se centraba en tres objetivos básicos:

- 1.- Sustituir en forma significativa las importaciones de productos industriales destinados a las ciudades fronterizas, por productos elaborados por la industria nacional.
- 2.- Incrementar las ventas de artículos nacionales.
- 3.- Mejorar las condiciones físicas y ambientales de las ciudades fronterizas.

En todo el periodo de operación del programa, se integraron 14 ciudades de la frontera norte, distribuidas en 5 estados y dos de la frontera sur, en Chiapas (Matamoros, Reynosa, Ciudad Miguel Alemán y Nuevo Progreso en Tamaulipas; Piedras Negras y Ciudad Acuña en Coahuila; Ciudad Juárez y Ojinaga en Chihuahua; Nogales y Agua Prieta en Sonora; Mexicali, Tijuana, Tecate y Ensenada en Baja California; y en Chiapas, Talismán y Ciudad Hidalgo). La inversión estuvo encaminada a la adquisición de terrenos y la construcción (mapa 1.1) (El Mercado de Valores, 1970).

En general, surgió a partir de la marcada diferencia entre las condiciones de vida de la población habitante de las ciudades fronterizas de los Estados Unidos y de México. En sus inicios, el programa estuvo enfocado en mejorar la condición físico-urbana de las ciudades fronterizas, ampliándose el esquema de operación a partir de la introducción del Programa Nacional de Industrialización de la Frontera Norte, que brindaba diversos incentivos a las maquiladoras estadounidenses para su instalación en dichas ciudades.

A partir de la modificación del enfoque del programa, introduciendo la contraparte productiva, el programa tuvo un objetivo central, que fue la absorción del excedente de mano de obra que se aglutinaba en la región debido al crecimiento demográfico propiciado por la fuerte migración. Por ello, se introdujo el concepto de *Industria Maquila* cuya finalidad estaba centrada en la transformación y ensamble de materias primas, partes y componentes de ramas de la industria tales como la electrónica y eléctrica, la manufactura de textiles y en menor medida la fabricación de productos alimenticios y de madera (El Mercado de Valores, 1970).

El programa tuvo un éxito relativo, ya que numerosas empresas norteamericanas establecidas a lo largo de la frontera, instalaron plantas gemelas, que funcionaban

como empresas complementarias, en las que del lado mexicano se ocupaban de la producción en base al empleo intensivo de la mano de obra al grado de propiciar la generación de empleo de aproximadamente 41 000 personas, esto hasta 1972, último año en el que operó el programa (Gómez y Cortés, 1987). Sin embargo, las actividades mejor remuneradas y el mayor flujo de capital sin duda fue el que se dio hacia los Estados Unidos.

Otro de los programas con visión territorial del desarrollo fue el de Parques y Ciudades Industriales, en el que se clasificaron parques y/o zonas industriales, como aquellas que contaban con un plano regulador que no modificaba muchas de las características de áreas ya construidas de una localidad o ciudad. En general, las zonas industriales se localizaban en los alrededores de asentamientos ya establecidos; dicho planteamiento se vio reflejado en las ciudades de Torreón, Irapuato y Querétaro (mapa 1.1).

Por el otro lado, se generó un proyecto mucho más ambicioso, este fue el de las ciudades nuevas que tenían específicamente su motivación en las actividades industriales, denominadas como ciudades industriales, que fueron clasificadas en tres tipos: ciudades “de ensueño”, ciudades fantasma y ciudades realmente vivas (Lamartine Yates, 1962).

Las primeras eran zonas industriales que se encontraban relativamente distantes de la ciudad progenitora de tal forma que no se les consideraba parque industrial, ejemplo de ella fue la Zona Industrial de Occidente, localizada entre Guadalajara y Ocotlán.

El caso de las poblaciones artificiales principalmente refiere al caso de Ciudad Sahagún, ya que al inicio, el proyecto de esta ciudad contempló la construcción de un complejo industrial que daría cabida a tres mil obreros. Sin embargo, para 1958

la ciudad contaba ya con siete mil habitantes, por lo que hubo la necesidad de invertir grandes sumas de dinero en la construcción de infraestructura y vivienda; invertir prácticamente desde cero en la construcción de una ciudad *versus* hacerlo en un sitio que ya cuenta con servicios e infraestructura, ha sido una de las principales críticas al proyecto.

El caso de la ciudad viva a muy grandes rasgos puede considerarse como mejor ejemplo el caso de Monclova, ya que la construcción de esta ciudad respondió directamente a una decisión política. La instalación de Altos Hornos de México (AHDM) en Monclova generó una dinamización de las actividades económicas que provocó, a su vez, una dinámica demográfica a tal grado que para 1942 (año en que comenzó la construcción de AHDM), la población era de 5 mil habitantes, para 1960 era de 60 mil (López Malo, 1960; Lamartine Yates, 1962).

Dicho programa estaba íntimamente ligado al modelo sustitutivo de importaciones que pretendía aumentar, a toda costa, la producción industrial. Sin embargo, a su vez, conformó la primera estrategia explícita del gobierno por descentralizar la actividad industrial mediante la concentración en *polos de desarrollo*. Se inicia, en 1953 con la construcción de Ciudad Sahagún, siendo éste el primer conjunto urbano específicamente creado con la finalidad de albergar industrias. Sin embargo, el éxito de esta ciudad fue relativo ya que Garza (1992) menciona que a más de un cuarto de siglo de su creación albergaba prácticamente el mismo número de industrias, posiblemente puede interpretarse ello debido a que entre 1960 y 1970, se permitió el acceso de inversión privada en el programa la cual paradójicamente estuvo enfocada en la construcción de parques industriales en la Ciudad de México los cuales a fin de dicho periodo abarcaban el 95 % del área total del los 14 parques construidos en esa década (Gómez y Cortés, 1987).

Así pues, el éxito de este programa, en gran medida, estuvo coartado por los criterios de cercanía con el mercado utilizados por la iniciativa privada y por la falta de visión y/o responsabilidad política del Estado mexicano, contribuyendo más a la concentración industrial, la contaminación y la expansión de la Ciudad de México.

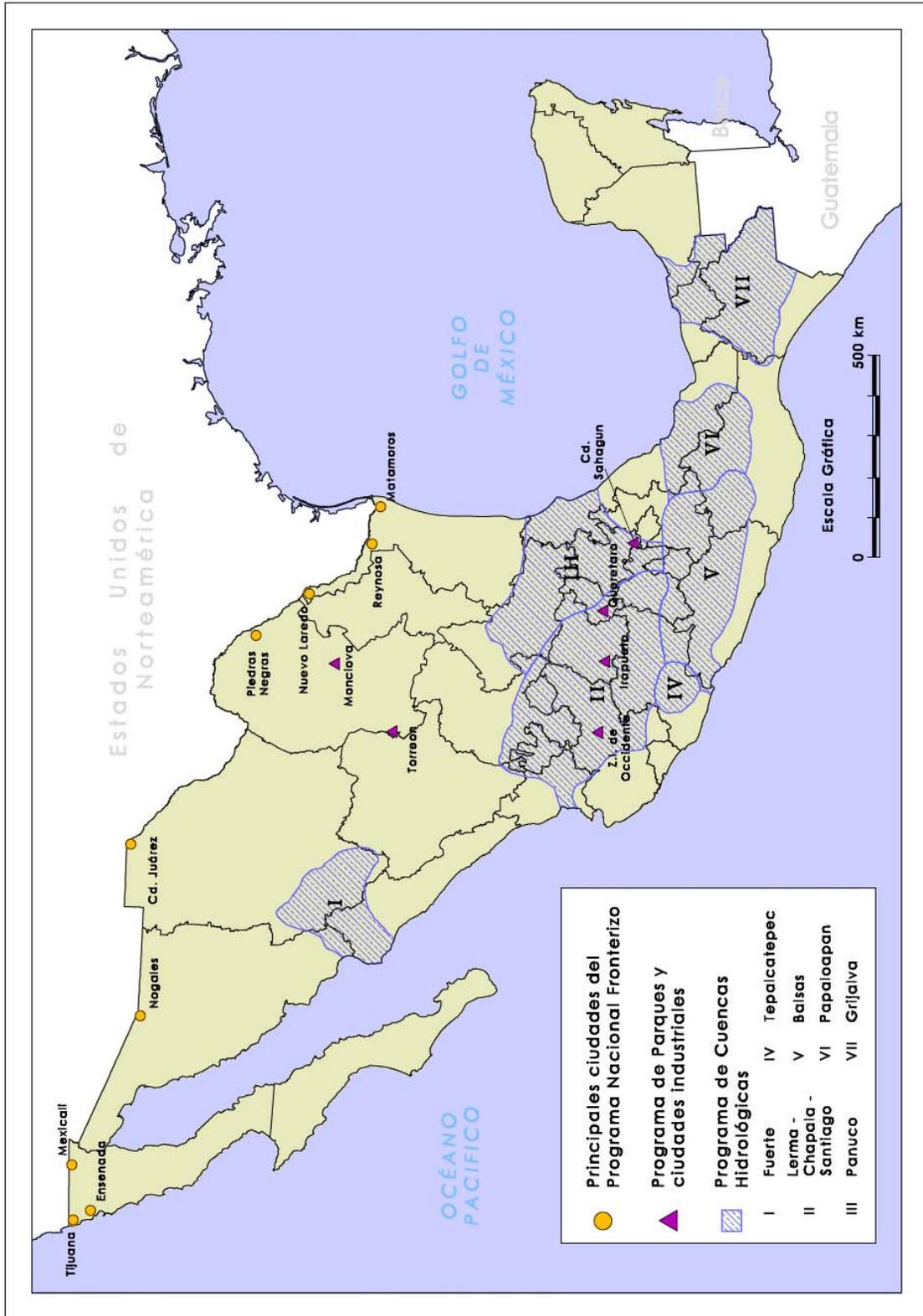
Los Créditos a la pequeña y mediana industria, mediante el Fondo de Garantía y Fomento a la Pequeña y Mediana Industria, fundado en 1953, tuvo como objetivo el financiar a industrias y empresas que se establecieran fuera de la Ciudad de México y Monterrey. Sin embargo, al igual que el programa de parques y ciudades industriales, paradójicamente después de sus primeros diez años de operación, dio financiamiento en un 58% a empresas ubicadas en el Distrito Federal (Garza, 1992).

En conclusión, dicho periodo no fue carente de estrategias sectoriales y regionales, ni tampoco puede ser caracterizado por la falta de inversión, pero sí se puede hablar de la gran concentración de recursos, de poder político y de ventajas que la zona central de país logró acumular a partir de un conjunto de políticas orientadas desde una lógica sectorial y central, controlada por una sola institución. En muchos de los casos mencionados, queda expuesta la contradicción entre lo que políticamente se planteaba y el resultado obtenido, ya que lejos de poner en la base del desarrollo a las regiones y a la sociedad, se continuó, directa e indirectamente, con políticas que fortalecieron el papel central de la Ciudad de México y del poder Ejecutivo Federal.

Sobre los resultados obtenidos de los diversos programas regionales que tuvieron un somero enfoque territorial, tales como las comisiones de cuencas, el Programa Nacional Fronterizo y los parques y ciudades industriales en Sahagún, Hidalgo; Irapuato, Guanajuato; Torreón, Coahuila; y Querétaro, Querétaro, básicamente podemos llegar a la conclusión de que no fueron lo suficientemente significativos

ya que estuvieron controlados y a su vez contrapuestos con la verdadera política del gobierno central, que se basaba en el apoyo a los sectores industriales que permanecerían anclados a las grandes ciudades.

Mapa 1.1 El modelo central de desarrollo y su impacto territorial hasta 1970



Elaborado a partir de Lavell, A. (1975); El Mercado de Valores, (1970); Barkin, D. y King, T. (1970).

1.3 Los procesos de desconcentración, descentralización y el Sistema Nacional de Planeación

A partir de la década de los setenta, comienza el periodo de mayor fuerza en el proceso de institucionalización de la planeación del desarrollo en México; se dan las bases para conformar el Sistema Nacional de Planeación (SNP); a su vez, se pretende dar un giro a los enfoques sectoriales mediante esquemas integrales de planeación, buscando una descentralización del poder, primero hacia los gobiernos estatales y municipales y posteriormente hacia la población, mediante la política de “Desarrollo Compartido”, la que en esencia buscaban mediante dichas acciones, brindar alternativas para la intervención de la sociedad en proyectos que pretendían, mediante su participación activa, elevar el nivel de vida. No obstante, la operatividad de dichas políticas, requería de un alto nivel de madurez y compromiso por parte de los diversos actores; por parte del gobierno federal para ceder funciones, de los gobiernos locales para asimilarlas y posteriormente poder realizarlas y de la sociedad para poder integrarse en procesos que históricamente habían realizado los gobiernos. Por ello y la posterior crisis económica de principios de los ochentas, en gran medida, se abandonaron estos enfoques.

No obstante, se dio paso a una serie de políticas basadas en el enfoque regional del desarrollo producto de una crítica a diversos fenómenos como la concentración industrial, demográfica y urbana de la Ciudad de México, una inequitativa distribución del ingreso y un mal aprovechamiento de los recursos de las distintas regiones del país.

1.3.1 estrategias institucionales del nuevo enfoque

A partir de los años setenta, se da inicio con la política denominada como el “desarrollo compartido”, que marca un esfuerzo importante en la redistribución del ingreso que posteriormente se verá traducido en diversas leyes que darán inicio a una larga etapa de ajustes respecto al papel de los niveles de gobierno, la sociedad civil y los agentes económicos.

En gran medida, las acciones que se impulsaron a partir de 1970 fueron de carácter reactivo ante una situación de problemas concretos en materia de desarrollo industrial y regional debido a la concentración que tenía la zona centro del país, en especial la Ciudad de México. Sin embargo, en algunos casos dichas políticas no estuvieron debidamente coordinadas, de tal forma que hubo acciones que entraron en confrontación o contradicción. Algunas de las más representativas fueron las siguientes:

A) La Siderúrgica Lázaro Cárdenas - Las Truchas, fue un proyecto creado en 1971 en los límites de la costa de Michoacán y Guerrero, que funcionaría como un polo de desarrollo industrial, en este caso de producción de acero con la finalidad de satisfacer las necesidades nacionales de esta materia prima a otros sectores industriales tales como la construcción y posteriormente para generar un complejo industrial derivado de las empresas técnicamente relacionadas con el consumo del acero.

B) Comisión Nacional de Zonas Áridas, creada en 1970 con la finalidad de dar alternativas en regiones con escasa precipitación pluvial mediante la introducción de nuevas tecnologías de riego y la coordinación de la inversión pública de las distintas Secretarías vinculadas a dicha problemática con la finalidad de generar y

fortalecer una trama económica desde la producción hasta la comercialización de los productos.

C) Comisión intersecretarial para el Fomento Económico de la Franja Fronteriza Norte y las Zonas y Perímetros Libres. Fue creada en mayo de 1972, integrada por representantes de las secretarías de Industria y Comercio, Hacienda y Crédito Público y Agricultura y Ganadería, con la finalidad de establecer un vínculo de coordinación de dichas instancias hacia la investigación, formulación e integración de proyectos y programas que estimularan la producción y comercialización de productos mexicanos elaborados en áreas aledañas a la frontera norte.

D) El Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER) que se creó en 1973, con la finalidad de generar y desarrollar zonas de producción agropecuaria que a su vez tenían por objeto el arraigo de la población campesina, en gran medida derivada de la fuerte migración que se estaba dando del campo a la ciudad. El programa se aplicó a cien regiones que contaban con las características adecuadas para las actividades de este sector.

E) Los Comités Promotores del Desarrollo Socio-económico de los Estados de la República (COPRODES). Esta fue una de las primeras iniciativas que pretendía estar en contacto directo con la problemática local, de manera desconcentrada y establecida en las distintas entidades federativas. Se da como iniciativa en 1971 con la finalidad de propiciar el desarrollo socio-económico mediante una constante retroalimentación de la realidad territorial, actuando como instancia coordinadora de las dependencias federales en la que se integra la participación de distintos sectores de la población como los campesinos, los obreros, los profesionales, los comerciales e industriales.

La práctica de los COPRODES, se generalizó en la república a partir de 1973 y fueron organizaciones que buscarían la eficaz coordinación de las actividades realizadas por los niveles de gobierno y los sectores sociales. En 1975, se creó la Comisión Nacional de Desarrollo Regional, que entre sus principales funciones estaba la generación de lineamientos para la programación del presupuesto y la evaluación de las propuestas anuales de los COPRODES.

F) Los Convenios Únicos de Coordinación. Constituyó uno de los mecanismos organizativos de mayor importancia en su momento ya que mediante éstos se pretendía generar una descentralización de la inversión y un estrecho vínculo de cooperación entre el Gobierno Federal y las Entidades Federativas hacia la construcción de acuerdos que facilitarían la canalización de recursos en distintas áreas consideradas como estratégicas, derivadas de las necesidades nacionales y estatales y basadas en las potencialidades locales.

Como proyecto surgieron en 1976, pero fue hasta el siguiente año que entraron en operación con la creación de los denominados Programas Estatales de Inversión (PEI) que posteriormente se ampliaron mediante la incorporación de programas de tipo sectorial y de desarrollo estatal (PROSEC y PRODES), ejemplos de ello fueron el Sistema Alimentario Nacional (SAM), el Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER) y el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR).

G) Ley General de Asentamientos Humanos. Constituyó el esquema institucional normativo de mayor importancia en materia de planeación, elaborado hasta entonces en México. Surge de la necesidad de planificar el desarrollo de los centros de población y para definir los asentamientos urbanos, ya que para este momento, la estructura demográfica en el país comienza a tender hacia la población urbana, ya que para 1940 el 20% de la población habitaba en ciudades

y el restante en comunidades rurales, lo que treinta años después prácticamente era una condición igualitaria con el 44.9% urbana y el 55.1% de la población rural (Gómez y Cortés, 1987: según parámetro de 15 mil habitantes).

A partir de esta Ley, se creó un aparato institucional de carácter público, que legalmente llevaría las riendas de las acciones que se llevarían a cabo por el aparato burocrático, administrativo y en los tres niveles de gobierno que culminaría en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Urbano en Mayo de 1978.

En resumen, a partir de 1970 surgen diversas políticas impulsadas por el Gobierno Federal que dejaron por resultado un impulso a la descentralización de recursos y de funciones, la asimilación de la necesidad de generar procesos de desarrollo regional y se da un avance en la institucionalización de la planeación del desarrollo. Sin embargo, los objetivos que se plantearon desde la política del “Desarrollo compartido” no fueron alcanzados.

En gran medida, todos los esfuerzos en materia descentralizadora y de desarrollo regional, como los pilares que sostenía la estrategia nacional de desarrollo, se caracterizaron por su verticalidad, la lógica central fue impuesta y aplicada de manera igualitaria a todas las regiones del país, sin pensar en las capacidades territoriales, tanto naturales, históricas, culturales, económicas y sociodemográficas.

A pesar del esfuerzo de dichas acciones y políticas en materia organizativa, entre 1970 y 1980 el modelo de desarrollo, aún basado en el modelo sustitutivo, denota síntomas de rezago, por lo que en diversas esferas surgen planteamientos en torno a su agotamiento ya que debido a la falta de una política decidida en torno a la introducción de elementos tecnológicos que favorecieran el desarrollo de la industria en sectores de bienes intermedios y de capital, los índices de sustitución

comenzaron a revertirse, aumentando las importaciones. Por ello, se plantea la supuesta necesidad de incursionar en nuevos planteamientos que lleven a la desregulación de la economía nacional como paradigma del desarrollo, llevando a la mayor parte de las estrategias e instituciones antes mencionadas a sufrir fuertes embates que les llevará a su posterior desaparición y, en su caso, a una práctica nulificación.

1.3.2 las bases y límites del nuevo arreglo institucional

Desde el inicio de la década de los años setenta, surgen tendencias tanto en México como en Latinoamérica que se basaban en la introducción de planteamientos y estrategias que hacían hincapié en la necesidad de descentralizar, coordinar y organizar el aparato institucional como estrategia para detonar el desarrollo desde las regiones, tendencias que no decrecieron, por lo que en México se consideró necesario realizar diversas modificaciones y adecuaciones al aparato público administrativo que, por un lado, llevarían a la consolidación institucional – al menos jurídica – del Sistema Nacional de Planeación Democrática, mediante las reformas a los artículos constitucionales 25, 26, 27 y 28, que fortalecían la intervención del Estado en la rectoría del desarrollo nacional y promoviendo la creación institucional de un sistema de planeación nacional (art. 26 Constitucional); requerimiento que se vería plasmado en la Ley Nacional de Planeación de 1983 y, por el otro, al fortalecimiento municipal a partir de la reforma del Artículo 115 constitucional, en el que se ampliaban las facultades reglamentarias de los gobiernos municipales en materia de servicios y un relativo fortalecimiento de las finanzas locales mediante la asignación del impuesto predial.

Respecto a la Ley de Planeación – reglamentaria del Artículo 26 de la Constitución Federal, que elevó a rango fundamental la planeación del desarrollo y creó el

Sistema Nacional de Planeación Democrática – estableció con carácter de obligatorio la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo. En ese sentido, dicha Ley, norma las bases, órganos, criterios, instrumentos y procedimientos que regulan el proceso de Planeación del desarrollo en nuestro país; constituye uno de los más importantes elementos institucionales que rigen el quehacer del aparato gubernamental en torno a la planeación del desarrollo. Ya desde la postura oficial del gobierno federal se dejaba clara la visión integral del desarrollo ya que para 1988 la Secretaría de Programación y Presupuesto emitía su postura respecto a la Ley de Planeación como la “clara preocupación de la Ley por coordinar las actividades federales, estatales y municipales en la planeación del desarrollo integral” (SPP, 1988:28).

Sin embargo, el arranque de la estructura nacional de planeación del desarrollo fue dado inicialmente, por la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), que pretendía establecer las disposiciones de orden e interés público a las que debían estar sujetas las autoridades estatales y municipales, cuyos principios se sintetizaban fundamentalmente en las fracciones I y II de su Artículo 1o que señalan: I. Establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional; II. Fijar las normas básicas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población. Dicho objetivo fue encomendado de manera general a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, pero esta instancia sólo existió en el Sexenio presidido por López-Portillo (1976-1982). Sin embargo, a finales de este sexenio, ya se contaba con un marco general que buscaba la regulación de la función pública mediante Planes y programas, hecho que culminó en la aprobación de la Ley de Planeación en 1983.

De esta manera, la estructura central del sistema de planeación mexicano, fue establecida y homologada desde 1983 en la Ley de Planeación como respuesta al requerimiento constitucional de la creación de un arreglo institucional de carácter nacional sobre planeación inscrito en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su primer párrafo:

ARTICULO 26. A. El Estado organizará un Sistema de Planeación Democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Por lo que en 1983 se establece en la Ley de Planeación:

Artículo 1o.- Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer:

II.- Las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática;

Posteriormente es establecida la postura oficial respecto al modelo de Planeación que asumiría el Estado, el denominado modelo de planeación democrática se reconoce, básicamente como *“el conjunto articulado de relaciones funcionales, emanado de un sistema de planeación en el que participan todos los sectores de la población; que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con la organización de diversos grupos sociales con las autoridades de las entidades federativas, a fin de efectuar acciones de común acuerdo, mediante responsabilidades y funciones establecidas, dando por resultado distintos documentos que se distinguen y su jerarquía, cobertura espacial y temporal o la*

función específica a cumplir dentro del sistema” (Dirección General de reordenación Urbana y Protección Ecológica, 1987:93)

El actuar del SNPD esta fundamentado en la Planeación del Desarrollo mediante la elaboración de documentos y la implementación de etapas hacia la coordinación y organización nacional. De esta manera, se generan, en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, los siguientes objetivos:

- **Formulación:** Diagnósticos; objetivos y prioridades; estrategias y políticas; compatibilidad e integración. Documento que genera: Plan Nacional de Desarrollo.
- **Instrumentación:** Diagnósticos; análisis de coyuntura; metas, responsables y recursos; políticas e instrumentos; vertientes. Documento: Programas Operativos Anuales (POAS).
- **Control:** Seguimiento y análisis de programación; Plan y programas; Relación con POAS; detección y ajuste de desviaciones. Documento: Reportes (elaboración y ejecución del PND y los programas).
- **Evaluación:** Cuantificación y valoración de resultados; Plan y programas; Evaluación del funcionamiento del SNPD. Documento: Informe de gobierno y reportes anuales (resultados del PND y Programas del SNPD). Los programas que presenta el Plan Nacional de Desarrollo son: nacionales, regionales y especiales. Para efectos del presente estudio se hará mención a lo que se refiere a los regionales y especiales, ya que estos últimos pueden considerarse, como de carácter regional.

Sin embargo, la lógica institucional del Sistema Nacional de Planeación estaba fundamentada en la rectoría del Estado Central, que a su vez distribuiría diversas

atribuciones a los estados y a los municipios; la organización de las políticas de desarrollo estaba centrada en las instituciones públicas. No obstante, en el panorama internacional comenzaban a darse posturas que cuestionaban la participación del Estado en la economía redefiniendo el papel de las instituciones de los Estados nacionales en el mercado.

Bajo este entorno, en el ámbito nacional, la planeación desde el momento en que se emanó la Ley de Planeación, más que actuar directamente en la búsqueda del desarrollo nacional, actuó en la modificación de las costumbres y obligaciones de la administración pública federal; a nivel local, permitió a los gobiernos estatales el acceso a recursos de carácter federal mediante los “Convenios Únicos de Desarrollo” (CUD), contratos y convenios que se realizan entre los Estados y el Gobierno Federal para la realización de las metas señaladas en el Plan Nacional de Desarrollo, a partir de la consulta a los diversos sectores de la sociedad realizada en los Comités de Planeación del Desarrollo (COPLADES), que a la fecha funcionan más como instancias de legitimación que de una real participación.

La dimensión territorial de los planes, programas, contratos y convenios, en gran medida, quedaría restringida a la mera delimitación geográfica. No obstante, cabe destacar la importancia del enfoque territorial que quedaba implícito en la Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, legislaciones que se integraban al Sistema de Planeación en México, en donde se contempla la participación de agentes no Gubernamentales. Sin embargo, dichas leyes entran en un contexto de rivalidad, ya que la primera busca la planeación urbana y la segunda tiende a privilegiar los elementos naturales de un entorno por encima de los ambientes construidos.

Bajo este panorama la sectorialización de la planeación nacional quedaba muy marcada ya que, en gran medida, funcionó de manera fragmentada, ya que no se le dio una visión sistémica capaz de integrar al territorio en todas sus dimensiones, existiendo una óptica sectorial y/o una perspectiva temática del desarrollo.

Dentro del marco legislativo quedan al descubierto las contradicciones y delimitaciones temáticas que en materia de la planeación del desarrollo quedan esquematizados de la siguiente manera:

Cuadro 1.1 Marco institucional formal de la planeación en México

Sistema de Ciudades	Sistema Físico-Ambiental	Sistema de Comunicaciones	Sistema Socio-productivo
Leyes en materia de asentamientos Humanos y desarrollo urbano	Leyes de equilibrio ecológico y protección al ambiente	Ley de Vías generales de comunicación	Plan Nacional de Desarrollo y leyes de planeación y fomento económico

Elaborado a partir de Hildenbrand, 2005.

En cuanto al fortalecimiento del municipio, inicialmente se dio como un proceso político ya que la revisión de las competencias de los niveles de gobierno implicó la reestructuración del sistema federal, en la que se concibió al municipio como la unidad básica de la estructura federal nacional.

Ello fue posible sólo a partir de la reforma de la constitución política que fue sustentada en las modificaciones del artículo 115 constitucional que pretendía crear las condiciones idóneas para el ejercicio pleno de los municipios con una autonomía en diversos ámbitos del poder estatal y federal.

Se le cedió al municipio diversas funciones públicas, por lo que fueron directamente responsabilidades de los gobiernos municipales la prestación de

servicios de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados, centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, que de alguna manera se esperaba que a su vez fortalecieran las percepciones locales mediante la recaudación de impuestos vinculados a estos servicios.

Diversas fueron las acciones realizadas en torno al fortalecimiento del municipio, algunas de las más importantes fueron las siguientes: se buscó propiciar la participación ciudadana en el quehacer de los municipios incorporando la participación de los partidos políticos en los cabildos; a su vez se pretendía que a partir de los Convenios Únicos de Desarrollo se cedieran programas y recursos de los Gobiernos Estatales a los ayuntamientos; se planteó como propósito el lograr la autonomía económica del Municipio principalmente mediante la delegación de la facultad de recaudar el impuesto predial (SPP, 1988).

En teoría “con estas modificaciones, se fortaleció la capacidad política del municipio y su marco jurídico, se reforzó su autonomía económica y se modernizó su estructura y práctica administrativa” (SPP, *op. cit.* 29). No obstante, la operatividad fue distinta, fundamentalmente debido a factores que no se tuvieron contemplados respecto a la estructura unipartidista en México, marcando una fuerte tendencia que condicionó el operar de la estructura municipal y la falta de recursos para poder cumplir con las nuevas funciones asignadas.

Si bien por un lado desde la Constitución, se dio un fortalecimiento al municipio y a las políticas de descentralización en México y, por el otro, se aprobó la Ley de Planeación, haciendo de ella herramienta indispensable en la generación de políticas públicas, en la realidad no se dio continuidad operativa a dichas estructuras jurídicas por lo que la tendencia de un desarrollo desde las capacidades nacionales cambio rápidamente hacia el modelo neoliberal, dando

como resultado la necesidad de adaptar el modelo institucional al nuevo contexto en el que el país entraría.

CAPITULO 2. LOS PARÁMETROS DE LAS NUEVAS PROPUESTAS DE GESTIÓN TERRITORIAL DEL DESARROLLO

Como se ha revisado, el contexto institucional sobre el desarrollo por el cual México transitaba a finales de los setenta y principios de los ochenta, fue bastante rico en acontecimientos que marcarían el porvenir de la política pública. No obstante, se han revisado las políticas previas al modelo neoliberal del desarrollo en México, ya que este fue el parteaguas hacia la practica disolución del enfoque integral y regional del desarrollo en México, por lo que a continuación se realizará una revisión de las mismas.

De igual manera y con el fin de contextualizar la situación de las políticas de desarrollo regional a nivel mundial, se esbozan brevemente los casos de distintos países y de algunas organizaciones internacionales como la OCDE y la Unión Europea.

Con la intención de referenciar teórica y conceptualmente el tema de este trabajo, se desarrollan algunos de los conceptos clave y posturas que formarán un conjunto de conocimientos que permitirá orientar la búsqueda de tal forma que ofrezca una conceptualización adecuada a los términos que se utilizan a lo largo de este trabajo.

2.1 Las instituciones y la gestión del desarrollo regional bajo el contexto de globalización y modernización del Estado

En las ultimas décadas del siglo XX se comienza a fortalecer el pensamiento neoliberal que está basado en la libérialización de las economías mediante la reducción del papel del Estado en ámbitos sociales y económicos, a partir del libre mercado, la desaparición de la seguridad social, la privatización de la empresa pública y el cambio en las formas de regulación del trabajo (Petrella, 1996), es por ello que la figura estatal comienza a sufrir cambios que necesariamente le llevarían a replantear su papel dentro de la economía nacional, ya que en diversas áreas de actuación le fueron restando fuerza,

tales como la capacidad para regular la economía nacional y operar las políticas de bienestar social.

La reformulación del modelo de desarrollo tenía dos grandes ejes en común; por un lado, la apertura de mercado, apuntalada en el capital financiero transnacional, que a su vez, daba paso a una paulatina integración de la economía nacional a los círculos globales de bienes y servicios y, por otro lado, se aceleró el proceso de privatización de los activos de la nación. Según esta postura el papel del Estado, en cuanto a la economía nacional, necesariamente debe limitarse a promover y garantizar la concurrencia del mercado (Ocampo, 2006).

Así pues, la liberalización de la economía implicaba la liberalización de distintas actividades regulatorias y operativas realizadas hasta entonces por el Estado. Actividades de una amplia gama y de distintos sectores, destacando el laboral, el educativo y el sector salud. En otras palabras, todo aquello que el Estado controlaba tendería paulatinamente a ser manejado por el sector privado.

En lo que respecta al caso mexicano, la mayor parte de los avances logrados en materia descentralizadora, de desarrollo regional y de fomento a prácticas de planificación, gradualmente tenderían casi a desaparecer, asumiendo nuevamente una verticalidad en la toma de decisiones, en el control de los recursos fiscales y leal diseño y aplicación de los planes y programas.

A principios de la década de los ochenta, el planteamiento de la política neoliberal generó procesos de reestructuración de las instituciones en los distintos espacios del gobierno, el sector privado y en la sociedad civil. A partir de ello, todos los esfuerzos que en materia de descentralización, planificación del desarrollo y sustitución de importaciones, realizados de las décadas anteriores comenzaron a sufrir diversos reveses que llevarían a la minimización y del enfoque territorial y regional del desarrollo.

Así pues, los procesos mediante los cuales se había buscado impulsar en los años setenta el desarrollo regional y nacional, serían frenados y posteriormente desaparecidos de las prioridades dentro de la agenda nacional del desarrollo. Por ello, la descentralización fue somera y sujeta de discursos políticos que se convertirían en una mera desconcentración administrativa y la sustitución de importaciones, se convirtió en un proceso inconcluso que tendería a revertirse.

Como se ha mencionado, fue hasta el inicio de la década de 1970 en que surgieron iniciativas descentralizadoras, principalmente en materia de planeación regional y algunas propuestas en materia fiscal, que llevarían, a partir de 1982, a la configuración de una política federal de descentralización de la vida nacional. A partir de entonces, se planteó la necesidad de redistribuir funciones entre los tres niveles de gobierno, todo ello en el marco de una estrategia nacional para promover el desarrollo a nivel estatal y municipal mediante la creación del Sistema Nacional de Planeación Democrática, que posteriormente llevaría a la creación de los comités de planeación y desarrollo que fungirían como entes de concertación y coordinación entre los niveles de gobierno y los distintos actores del desarrollo regional en México. Entre sus funciones, estaba contemplada la directa participación de la sociedad local, los empresarios y el gobierno.

Sin embargo, el funcionamiento de dichas instancias fue poco fructífero, ya que, en gran medida, el unipartidismo y la falta de capacidades locales para costear y asumir nuevas responsabilidades, plantearían una clara orientación y limitante de los procesos de gestión del desarrollo.

De manera paralela, la crisis económica y el propio neoliberalismo harían del proceso de descentralización en México un tema de menor relevancia; es por ello que desde 1982, por la falta de recursos, fue imposible continuar con los esfuerzos que se habían realizado hacia la consolidación del SNP, lo que contradictoriamente sucedió fue que algunos de los órganos e instancias que se crearon en la administración anterior que hacían operable dicho modelo fueron desmantelados. No obstante, la Ley de Planeación fue aprobada el

siguiente año en este panorama operativo bastante endeble. Sin embargo, no fue el último revés que sufriría dicha ley, ya que en la siguiente administración se da por concluido el proceso de desaparición de las instancias con orientaciones hacia la planeación integral y regional, dándose inicio a la reestructuración del aparato público en esta materia, encausándola por un lado hacia la reforma económica y el libre mercado y, por el otro, hacia la generación de políticas asistencialistas de corto plazo que pretendían dar respuesta a las demandas de pobreza (Ferreira, 2005).

La transformación del aparato institucional mediante las reformas, acciones y leyes antes mencionadas tuvo un avance importante en materia de regulación, en lo que respecta a la modificación de la estructura institucional de carácter formal, no obstante, la manera en como toda esta estructura formal ha sido asumida por la sociedad, dista, en gran medida, de lo que se había esperado. Dicha situación ha sido propiciada por diversos factores derivados de las diferencias locales, de las características territoriales, a partir de las cuales se asumieron las estrategias planteadas por la Ley de Planeación y las reformas constitucionales hacia la descentralización y el fortalecimiento municipal.

Una de las instituciones que se propuso fortalecer de manera importante es el municipio, figura fundamental dentro de la estructura federal, debido a la cercanía entre gobierno y sociedad en la escala local. El municipio como nivel de gobierno ha encontrado cierta ampliación de sus capacidades, mediante las reformas constitucionales al Artículo 115. Sin embargo, el fortalecimiento a los municipios, en su gran mayoría, no ha sido un proceso continuo, por lo que hasta la fecha, responde a la constante dependencia de las administraciones estatales y federal, debido a estructuras municipales débiles en cuanto a capacidades de acción, recursos y facultades que continúan siendo limitadas y que, en gran medida, han propiciado procesos cíclicos de dependencia.

Por otro lado, uno de los instrumentos institucionales impulsados desde la estructura formal, son los COPLADES, que lejos de funcionar como instancias de coordinación, concertación y participación, han operado como instituciones

completamente distantes de la integración de una visión local plural, ya que han servido como estructuras que convergen con los intereses políticos en curso, que en su gran mayoría, se han encontrado bajo el control directo de la esfera política estatal y municipal. Es por ello que dichas instancias generaron posturas parciales de participación ciudadana.

Al finalizar la década de los ochenta, el pobre nivel operativo de las distintas instituciones locales vinculadas a la estructura del SNPD, conjugado con la postura nacional que se enfocaba en el libre comercio, propició un fuerte proceso de desmantelamiento de los operadores institucionales del modelo nacional de planeación, tal es el caso de la Secretaría de Programación y Presupuesto, instancia encargada de la operación a nivel federal del SNPD, la cual desapareció en 1992 (D.O.F. 21 de febrero 1992). En el caso de los programas orientados a fortalecer las economías regionales, se redujeron a impulsar los sistemas estatales de planeación y diversos programas regionales de corte sectorial, productivista, asistencialista y/o ambiental, que tuvieron efectos limitados en sus respectivos ámbitos de instrumentación.

No obstante lo anterior, cabe destacar que en diversas latitudes se diseñaron esquemas de gestión y planificación regional y territorial que han sido reconocidos y forman parte de los casos que desde hace varias décadas se han orientado en torno a políticas de desarrollo. En este caso, sobresalen ejemplos de varios países europeos que han posicionado estos enfoques y desarrollado instituciones que conforman referentes a nivel internacional en este renglón.

2.2 El contexto internacional de las políticas de desarrollo regional

En México, la planeación del desarrollo regional ha tenido diversos tropiezos que han formado un esquema de políticas públicas y gestión institucional con serias limitaciones. No obstante, la revisión de casos en otras latitudes demuestra que la evolución a nivel internacional ha sido distinta, lejos de desaparecer o desempeñar un papel secundario, el enfoque regional y

territorial del desarrollo se ha adecuado de tal forma que ha logrado integrarse en el nuevo contexto mundial, formulando respuestas para los ámbitos regionales desfavorecidos. Es por ello que vale la pena documentar algunos de los casos en que se han consolidado enfoques, políticas e instituciones orientadas al desarrollo regional y territorial y la manera que han permeado algunos países como el nuestro.

a) El caso de Francia

El proceso por el que este país ha transitado respecto a los distintos aspectos relacionados con el territorio y el desarrollo, ha sido uno de los principales referentes que Latinoamérica ha empleado para la elaboración de los respectivos modelos de planificación regional y urbana, por lo que constituye un importante ejemplo de fortalecimiento de las políticas públicas de corte territorial. Igualmente se convierte en un caso de gran importancia, ya que la concentración y centralización del modelo francés desde la ciudad de París, es un referente en torno a los avances generados en materia de redistribución de las actividades, funciones e ingreso, que puede aportar a los casos latinoamericanos y en especial al mexicano.

El proceso da inicio a finales de la Segunda Guerra Mundial en donde a raíz de las múltiples batallas el país se encontraba inmerso en un escenario de destrucción urbana y económica. Por ello, economistas, geógrafos y políticos plantean la necesidad de generar esquemas que favorecieran el desarrollo de las distintas regiones del país, ya que para ese momento era evidente la desigual distribución de la riqueza y el poder entre París y el resto de las regiones de Francia. Así pues se planteó la posibilidad de impulsar un modelo basado en un auge industrializador que se enfocaba en la innovación, que encontraba su fundamento en nuevos enfoques de localización, en la modernización del sistema de comunicaciones, en el desarrollo de las hidroeléctricas y en la electrificación rural.

A partir de ello se puede mencionar que el caso francés se ha caracterizado por:

- 1.- La estrecha relación entre la ordenación del territorio, la planificación económica y social y la política económica regional, haciendo del enfoque territorial una política nacional del desarrollo;
- 2.- Contar con una participación fuerte del Estado Central en la planificación económica, la ordenación del territorio y el urbanismo. Materias en la que tiene competencias propias en entornos subnacionales.
- 3.- La implementación del sistema de contratos (Convenios entre Estado Central con las Regiones) como elemento central de concertación y coordinación entre los niveles de gobierno (Hildenbrand, 1996).

De esta manera, se posicionaron las posturas del equilibrio regional, como planeamiento que basaba su importancia en la igualdad socio-económica, que debía generarse desde las ciudades y pueblos para frenar la migración que hasta ese momento era forzada debido a la concentración de las actividades económicamente rentables, establecidas en una sola ciudad.

El detonante de la aplicación de políticas de corte regional, se dio a partir de 1963, con la creación de la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR) y de la Comisión Nacional de Ordenamiento del Territorio, las dos como instancias dependientes de la estructura del gobierno central y que operaba a nivel nacional, como guía de los lineamientos nacionales del desarrollo regional.

Desde entonces, la visión territorial del desarrollo estuvo directamente vinculada a la generación de la política pública. No obstante, desde el gobierno de De Gaulle, hasta el periodo de inserción en la economía global, la perspectiva regional, fue impulsada para todo el país desde el poder central. Sin embargo, los resultados fueron más coherentes que en el caso mexicano,

debido entre otros, a la decidida acción intersectorial con una base territorial e interinstitucional. El impacto territorial que las acciones, de corte intersectorial tuvieron, fue muy fuerte debido a la focalización de acciones en el territorio.

Posterior a ello y, en gran parte, debido a la crisis francesa de 1985, el planteamiento centralizado de la DATAR, comenzó de manera progresiva a sufrir de fuertes críticas, que finalmente, con el acceso al poder de la izquierda nacional, se dio paso a un modelo basado en la democratización y la descentralización hacia las comunidades regionales, que gradualmente se apropiarían los procesos de planeación y gestión del desarrollo de los entornos propios.

b) El caso de Alemania

El caso Alemán, difiere del caso Francés, ya que desde la implementación de las políticas de desarrollo regional en Alemania, ha habido una visión descentralizada de la planeación, que ha llevado a los Länder (regiones) a constituir el eje integrador de las políticas que se han elaborado desde la perspectiva regional, es decir, las administraciones regionales, tienen un alto grado de autonomía del poder central.

Esta figura central de la planeación del desarrollo, los Länder, son constitucionalmente en Alemania un nivel reconocido desde 1949, en donde llevan a cabo un papel similar al de los estados en México. Sin embargo, la dependencia de éstos hacia el poder central es mínima. El principio de subsidiariedad es el que rige la relación entre niveles, ya que los asuntos y/o materias que respecta a un nivel, no pueden ser interferidos por otro (Torres, 2005).

La planeación alemana ha demostrado una trayectoria continua, que lejos de verse afectada por las crisis y la internacionalización de las economías nacionales, ha logrado adaptarse casi de manera inherente, debido, en gran medida a su naturaleza descentralizadora, democratizadora y multinivel, ya que

desde sus orígenes, ha roto el esquema de operación *arriba abajo*, basando su operatividad en la lógica de cooperación entre los distintos niveles de gobierno.

Una de las principales características de las políticas públicas basadas en el enfoque territorial en Alemania, radica en la estrecha coordinación entre las políticas del medio ambiente y ordenación del territorio. Esta relación se manifiesta en la integración de ambas políticas en una sola instancia (el Länder) y la creciente importancia del aspecto medio ambiental en los planes territoriales.

En gran medida se institucionaliza la planificación territorial en Alemania a partir de la Ley Federal de Ordenamiento Territorial de 1965 (Torres, 2005), ya que en esta, se ve plasmada la atribución de los Länder para la elaboración de los objetivos de los programas y planes territoriales, elaborados a partir del consenso entre los gobiernos de los municipios o mancomunidades con la finalidad de que estos elaboren sus propios planes en concordancia con el nivel regional, fijando lo que se denomina principio de contraflujo.

La fortaleza al poder de los Länder, surgió desde La Comisión de Expertos de Ordenación del Territorio, instituida en 1955. Para 1961 en su "Informe sobre la Ordenación de Territorio en la RFA" se pronunció a favor de un papel moderado de la Federación, además de recomendar como una de las funciones principales de los Länder, el centrar la planificación territorial en el nivel Subregional, lo que en el caso mexicano equivaldría al nivel Municipal. Para 1965 se aprobó la Ley Federal de Ordenamiento Territorial, que llevó a la creación de la Conferencia de Ministros Responsables de Ordenación del Territorio, organismo encargado de la coordinación entre las regiones y la Federación. A partir de ello se da el periodo de consolidación de la política territorial alemana, en el que los Länder constituyen la figura central, desempeñando un papel coordinador entre el nivel nacional y el nivel municipal, que a su vez ha llevado a la aplicación de planes y programas de corte territorial (Hildenbrand, 1996).

c) El caso de Suiza

Constituye uno de los pioneros en la planificación territorial a nivel local y subregional, ya que, a partir de 1930 surgen planteamientos de tipo territorial, que son integrados a la estructura institucional formal en diversos Cantones mediante las Leyes de Planeación local (tal es el caso de Valais 1924, Glarus 1952, Nauchâtel 1957, Genf 1961). Esta práctica fue generalizada entre 1960 y 1970, década en la que la mayoría de los cantones aprueban sus propias leyes de planificación del territorio y urbanismo. No obstante, a nivel federal se acepta la planificación de corte territorial en 1969, introduciendo un nuevo artículo en la Constitución (art. 22 quater), que definió la planificación territorial como una tarea a cumplirse también desde el nivel federal (Hildenbrand, 1996).

La política territorial suiza se caracteriza por un alto grado de descentralización, en la que el rol central está desempeñado por los Cantones (regiones), que están en íntima vinculación con la Federación (ya que éstos son los únicos dos niveles de gobierno en Suiza) asumiendo la llamada “Visión de conjunto”; existe además, una especial atención a la participación pública que entran en sintonía con la tradición suiza en la implementación de instrumentos de democracia directa.

Los elementos centrales de la política territorial suiza se basan en la participación activa de los Cantones y la Federación en el desarrollo del sistema urbano mediante la generación de redes entre los centros urbanos y los espacios rurales. Igualmente existe una visión clara sobre el impacto territorial de los planes sectoriales en aspectos tales como la localización, trazado, potencialidad o aptitud de los lugares, entre otros (Torres, 2006).

d) El caso de Holanda

El territorio y su organización ha sido uno de los principales enfoques del desarrollo holandés prácticamente desde siempre, en parte debido a su

localización, su tamaño y su densidad de población. Sin embargo, se considera el inicio formal de la política regional holandesa a partir de la aprobación de la Ley de Construcción de Viviendas en 1901 (*Woningwet*), formulada con la finalidad de mejorar las condiciones de la vivienda en los barrios marginales. Un paso de mayor importancia se dio en 1941 con la creación de la Agencia Estatal para el Plan Nacional (*Rijksdienst voor het Nationale Plan*, reformada en 1965 con el nombre de *Rijksplanologische Dienst/RPD*), que asumiría la dirección nacional en torno al desarrollo territorial (Hildenbrand, *op. cit.*).

Los elementos característicos de la política de desarrollo regional en Holanda son: un mayor conocimiento de la utilidad de la planificación territorial por parte de la ciudadanía; un peso político importante de la ordenación del territorio; una amplia posibilidad de participación de los distintos actores en los procesos de planeación; un alto grado de descentralización de la planificación en donde el Gobierno Federal se limita a el establecimiento de directrices generales y esenciales dotando a las Provincias y Municipios de un amplio margen de operación; entendimiento de la planificación territorial como una “planificación de la coordinación” y de los grandes escenarios (Hildenbrand, *op. cit.*). El caso holandés es uno de los ejemplos más desarrollados del “Estado Cooperativo”, en debido a su enfoque cooperativo entre niveles de gobierno y a una sólida coordinación y a la flexibilidad operativa de los planes y programas (Fürst y Ritter, 1993).

e) La OCDE y el desarrollo regional

A partir de la década de los noventa, la política territorial, el desarrollo regional y los enfoques espaciales del desarrollo comienzan a tener un fuerte impulso (caso contrario al de México), que entre otros dio como resultado la conferencia internacional organizada por la OCDE en 1999, titulada “Hacia un nuevo papel de la planeación espacial”, en la que se reafirmó el papel central de la política territorial en los modelos de desarrollo.

Entre los resultados que marcan la tendencia en la planeación territorial, destacan los siguientes:

- El referente de la sustentabilidad como un principio organizador;
- El enfoque integral como articulador de las políticas y acciones sectoriales;
- El fortalecimiento del enfoque territorial en las políticas públicas, a partir de la aplicación y planificación de estrategias desde el espacio (regiones, ciudades, campo);
- La introducción de marcos en las competencias y funciones de los niveles de gobierno;
- El *Partnership*, asociacionismo como nuevo enfoque a las relaciones entre agentes y actores:
- La creciente importancia de la relación horizontal entre regiones y ciudades.

Desde la OCDE, se ha desarrollado el enfoque regional del desarrollo, en varias líneas que principalmente se enfocan en la articulación de espacios y sectores que tradicionalmente ha referido a una fragmentación entre lo urbano y lo rural, primario, secundario y terciario. Así pues, se denota la importancia de la integralidad entre políticas de distintos enfoques mediante la reagrupación de las mismas.

De igual manera, se da una especial importancia al papel que deben desempeñar los distintos niveles de gobierno, mediante el concepto de gobernabilidad, refiriéndose a él como la relación que se da entre los gobiernos y entre éstos y los distintos actores no gubernamentales. Refiere al nivel óptimo

que cada lugar debe de intentar alcanzar respecto al equilibrio entre lo propuesto desde lo local y desde lo nacional (Ferreira, 2005).

f) La Comisión Europea y su Estrategia Territorial

La tradición de la visión territorial en la planificación Europea, ha conducido a la construcción de la Unión Europea que ha constituido un referente mundial respecto a la cooperación y colaboración en materia del desarrollo. Uno de los pilares de dicha integración se ha constituido a partir de la elaboración y la aplicación de la Estrategia Territorial Europea (ETE) (CE, 1999), surgida en 1999, en el núcleo de la Unión Europea, que plantea la necesidad de introducir la visión territorial del desarrollo que es operada por la Comisión Europea, los Estados Miembros, los responsables regionales y los responsables locales.

Para ello plantea tres principales objetivos:

- 1.- Desarrollar un Sistema Urbano Policéntrico y equilibrado y un nuevo tipo de relaciones entre el ámbito rural y el urbano;
- 2.- Garantizar la igualdad de acceso a las infraestructuras y al conocimiento;
- 3.- Fomentar el desarrollo sostenible, la gestión responsable y la protección del entorno natural y del legado cultural (CE, 1999: 11).

Surge de la necesidad por reducir las diferencias entre las distintas regiones y el atraso de las menos favorecidas (Calussi, 1998). Básicamente se logra a partir del consenso entre Francia y Holanda, que históricamente poseían una amplia tradición en la planificación territorial (con sus marcadas diferencias entre la obligatoriedad y el carácter indicativo de los planes entre los primeros y los segundos), y que junto con la Comisión Europea, logran el consentimiento de los demás Estados Miembros (Falludi, 2004).

A partir de la ETE, se pretende desarrollar un esquema global del territorio europeo que sirva de referencia general a las políticas comunitarias, con el objeto de lograr un territorio europeo equilibrado y sostenible mediante la generación de escenarios policéntricos del desarrollo, ya que se considera la hipótesis “de que los sistemas urbanos policéntricos estimulan el crecimiento económico, son mas sostenibles desde el punto de vista ambiental, y refuerzan la coherencia territorial mucho mejor que los sistemas monocéntricos o que los pequeños asentamientos dispersos” (Aalbu, 2004).

De esta forma y a manera de conclusión, se afirma que lejos de la desaparición y desuso del enfoque regional y territorial de la planeación del desarrollo, como es el caso mexicano, el auge de lo territorial como eje integrador de la políticas públicas es tan intenso que desde gobiernos nacionales hasta organizaciones internacionales apuestan a ello como visiones estratégicas del desarrollo. A la luz de ello, las instituciones con enfoques territoriales del desarrollo se han fortalecido, propiciando la descentralización y la participación activa de las regiones en el desarrollo. Diversos son los gobiernos nacionales como las instancias internacionales que conciben el proceso de desarrollo regional como esencial. Así pues, el contexto mexicano de los últimos años, ha encontrado una coyuntura propiciada desde la OCDE, el Gobierno Federal e instancias estatales que han llevado a un nuevo impulso por retomar las políticas regionales y territoriales desde la reorganización de un entorno institucional que propicie la integración de los diversos actores, para ello resulta importante hacer una revisión sobre el marco teórico de las instituciones, la descentralización, la planeación y el desarrollo regional y territorial.

2.3 Las instituciones como entidades de regulación, gestión y promoción del desarrollo

Como se ha revisado, la política pública orientada al desarrollo desde la visión territorial ha sido impulsada paralelamente a la globalización, es por ello que uno de los elementos estudiados desde los enfoques que refieren al desarrollo, son las instituciones, ya que son consideradas como componentes clave dentro

de los modelos de desarrollo. En gran medida, las instituciones y su estructura, han sido aspectos medulares dentro de los procesos de desarrollo regional, por lo que en la actualidad el estudio de las mismas desde perspectivas territoriales ha cobrado importancia. Diversos son los enfoques y postulados teóricos que abordan el tema del desarrollo. No obstante, la gran mayoría lo asocian a ideas como el empoderamiento, la descentralización, el capital social y el territorio que a su vez son incorporados en el enfoque de la gobernanza. Es por ello que las instituciones como espacios donde se toman decisiones convergen con todos estos postulados, sobre la participación y el rol de los distintos agentes, fuerzas y componentes del desarrollo.

En un primer momento, la instancia central de planeación y gestión del desarrollo era el Estado-nación, que en cierta medida fue sustituido a partir de la década de los ochenta y podría considerarse que hasta finales de los noventa por la empresa privada y el mercado, para posteriormente considerar a la sociedad civil como un actor del desarrollo.

Desde mediados de los años cincuenta, Arthur Lewis, en su libro *Teoría del crecimiento económico*, planteaba la importancia de las instituciones en el proceso de crecimiento económico. Así pues, las instituciones han sido y seguirán siendo objeto de estudio de diversas disciplinas, de las que han surgido una amplia gama de enfoques sobre lo que éstas son y sobre lo que representan. De esta manera, puede decirse que en el campo de las ciencias sociales queda reconocido el papel condicionante que desempeñan las instituciones en el desarrollo de los territorios.

Entre los enfoques actuales sobre las instituciones, destacan las aportaciones de North (2006) que define a las mismas como las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. Es necesario crear espacios institucionales que alberguen a los distintos agentes regionales hacia la organización y gestión del desarrollo. De igual manera, las define como

organismos, cuerpos políticos, económicos y sociales y agencias reguladoras que implican una estructura de gobernanza.

Para Boyer y Saillard (2002) una institución es una codificación de una o varias relaciones sociales fundamentales que normalizan las representaciones individuales e inducen a acciones y prácticas sociales. Son convenciones sociales que expresan y delimitan el campo de lo posible. De esta manera, una institución es aquello que representa una autoridad frente a los intereses individuales o a las preferencias personales.

Para Thorstein (1995) las instituciones no son sólo entidades sino más que nada refieren a un conjunto de ideas y modos de pensar comunes de un conjunto de individuos, que implican reglas, costumbres y modos de coordinación.

Ayala (2003) a su vez, de manera más detallada describe lo que son las instituciones, en lo que considera un sentido amplio, de la manera siguiente:

- Reglas del juego que norman los diversos intercambios de los actores.
- Estructuras de incentivos que permiten construir organizaciones, para a su vez hacer cumplir las reglas y guiar el intercambio a menores costos de transacción.
- Restricciones del oportunismo de los grupos e individuos, atenuando problemas de incertidumbres y riesgos que dificultarían o volverían muy costoso el intercambio.
- Modelos mentales que facilitan el cálculo de las distintas transacciones en las que incurren los agentes.

“En este sentido las instituciones crean un marco social, económico y político más predecible sobre la futura conducta de los agentes, contribuyendo de este modo a disminuir los costos de transacción y, en consecuencia, estimulando la inversión, el ahorro, el trabajo, la innovación tecnológica, el cambio institucional y en general la organización de acciones colectivas complejas.” (Ayala, *op. cit.*)

“Las instituciones son artefactos privilegiados de coordinación, que pueden disminuir la incompatibilidad de intereses y aun producir las bases para una sólida cooperación de grupos” (Ayala, 2003:12).

Para Obregón (2008), una institución es la suma de un arreglo institucional y un sistema conceptual, estrictamente en ese orden, ya que el primero implica la existencia del segundo, pero no necesariamente al revés, ya que las instituciones son ineludiblemente el reflejo de su base conceptual que se ve plasmada en su arreglo. A manera de síntesis, para este autor, las instituciones son el conjunto de un arreglo y un concepto, el cual determina el enfoque de las mismas.

Para Vázquez Barquero (2005), las instituciones son el conjunto de normas y acuerdos dados entre actores, organizaciones y pueblos con la finalidad de regular sus relaciones económicas, políticas y sociales, expresadas no sólo en las reglas formales como las constituciones, leyes y los instrumentos generados para aplicarlas, sino también todas aquellas normas informales como las pautas de conducta, los códigos o las convenciones, y aquellas otras formales como contratos, que condicionan el comportamiento de las empresas y la poblaciones.

Por otra parte, Appendini y Nuijten (2002) conciben a las instituciones como todas aquellas estructuras reguladas, que el hombre ha creado con la finalidad de facilitar procesos. Sin embargo, muchas de éstas no logran cumplir con su cometido por no haber evolucionado ante los procesos de su entorno, corrupción, falta de seguimiento de sus alcances, entre otros ya que las instituciones deben ser entendidas como unidades sociales dirigidas al logro de objetivos colectivos o a la satisfacción de necesidades institucionales de la sociedad o del entorno del cual son un componente.

Para Scott (2001), las instituciones son estructuras de tipo regulativo, normativo y cognoscitivo que dan estabilidad, coherencia y significado al comportamiento

social. De esta manera, las instituciones son transportadas por diferentes medios: cultura, estructuras y rutinas (Scott, 1995:33). A su vez, bajo el panorama histórico del estudio de las mismas, están constituidas por tres pilares de concepciones esenciales; el primero es el referido a su carácter regulador, el segundo a su carácter normativo y el tercero a su carácter cultural y cognitivo. Igualmente considera que las instituciones en su concepción conllevan una serie de aseveraciones de diversas naturalezas que se enumeran a continuación:

- Las instituciones son las estructuras sociales que han logrado el mayor grado de resistencia.
- Las instituciones están compuestas por elementos culturales-cognitivos, normativos, y reguladores, mediante los cuales, junto con actividades de asociación y recursos proveen de estabilidad y sentido a la vida social.
- Las instituciones son transmitidas por distintos tipos de elementos, tales como sistemas simbólicos, sistemas de relaciones, rutinas y objetos.
- Las instituciones operan en distintos niveles de jurisdicción, desde sistemas mundiales, hasta las relaciones entre los individuos.
- Las instituciones, por definición, pueden generar estabilidad, pero esta sujeta a los amplios y discontinuos procesos de cambio.

Por otra parte las organizaciones según Scott (citado de Apenndini y Nuijten, 2002) son entidades construidas en torno a procesos definidos que aseguran el logro de objetivos determinados. La estructura organizacional se basa en la definición de roles y funciones distintas y las reglas organizativas deben asegurar un desempeño confiable (Scott, 1995:48-49).

Sin embargo, la mayoría de los estudios que pretenden hacer una distinción entre las instituciones y las organizaciones ponen un mayor énfasis en los aspectos normativos de las instituciones y en la parte estructural de las organizaciones. De esta manera, las primeras principalmente son definidas a partir de creencias, normas y reglas que permiten el desarrollo de funciones y estructuras mientras las segundas se basan en estructuras de funciones

reconocidas y aceptadas (Uphoff, 1986; North, 1990; Ostrom, 1995; Scott, 1995; Appendini y Nuijten, 2002).

Ahora bien, el enfoque de las instituciones para este estudio, está definido en un espectro amplio, las instituciones son aquellas que están referidas tanto aspectos normativos, reguladores y culturales-cognoscitivos que son los que las conforman (Scott, 2001).

No obstante, resulta de gran utilidad clasificar las instancias que ejercen un rol en un contexto territorial, por lo que son distintos los enfoques taxonómicos usados. Uno de los más empleados es la clasificación dicotómica de North (1990); formales e informales, las primeras entendidas como las reglas políticas y judiciales, reglas económicas, y contratos, así como reglas tales como las constituciones, estatutos y leyes, todas ellas con la finalidad de complementar y alentar la efectividad de las limitaciones informales, éstas entendidas como las extensiones, interpretaciones y modificaciones de normas formales, normas de conducta sancionadas socialmente y normas de conducta aceptadas internamente; “son reglas que nunca han sido ideadas conscientemente y que a todo el mundo le interesa observar” (citado en Scott, 2001) que parten de una arquitectura culturalmente construida.

Otra de las clasificaciones citada a menudo en la literatura está en torno a las organizaciones de base de la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y las agencias gubernamentales (Poulton y Harris, eds., 1988; Curtis, 1991; Bebbington y Ferrington, eds., 1993), referidas en este caso de manera preponderante a el control de un organismo a partir de un agente central. No así en la realidad, raramente organizaciones permanecen al margen del gobierno o el sector privado, ya que la mayoría de éstas son una mezcla de ambos.

En general, si bien la acción de los individuos y los grupos, es la que de manera principal moldea la vida de una sociedad, existe consenso en torno a la influencia que las instituciones generan en la misma ya que desde las

estructura formales e informales o convenciones sociales, es que se autogestionan o se inducen procesos que pueden llevar a los territorios a introducirse o a mantenerse al margen de estrategias sistémicas de desarrollo, es por ello que existe gran inquietud en trabajar en el arreglo institucional que teóricamente puede propiciar el desarrollo de una región. En gran medida, dicho arreglo se deriva del modelo de poder, de las capacidades que tienen las instituciones dentro de áreas administrativas como dentro de áreas de poder. Como se ha revisado, el modelo mexicano es fuertemente centralizado, no obstante es necesario entender el contexto en el que las instituciones se encuentran respecto al desarrollo regional.

2.4 El papel de las instituciones en el desarrollo regional

De esta investigación sobre las instituciones, se puede centrar la atención en las tendencias que refieren al desarrollo desde el territorio y la visión territorial, que emergen como nuevo paradigma del desarrollo aún dentro de un contexto global de la economía.

Para Storper (1997:181) “el capitalismo global está siendo construido a través de las interacciones entre economías de flujo y economías territoriales”, lo cual en gran medida ha llevado a replantear el importante rol que juegan los territorios, concebidos como los escenarios en los que se llevan a cabo las actividades económicas, aquellas que realmente son actividades productivas. Por otra parte, la emergencia de distintas estructuras institucionales *desde abajo o desde arriba*, han dado cuenta del papel que las mismas desempeñan dentro de los contextos regionales, ya que pueden ser detonantes o frenos al desarrollo de los territorios.

Así pues como consecuencia a los procesos de globalización, diversas regiones en todo el mundo comenzaron a desarrollar distintas estructuras institucionales, que buscan generar las bases necesarias para la movilización y el direccionamiento de los actores económicos en los planos territoriales. Por ello, la bibliografía especializada, hace hincapié en la necesaria generación de

procesos de aprendizaje de los agentes y las instituciones del territorio, como sustento de los procesos del desarrollo regional.

Para la gran mayoría de los autores que abordan el estudio de las políticas económicas regionales, las instituciones basan su importancia a partir de la conformación de agentes e intereses regionales que a su vez llevan a la construcción de un sujeto colectivo del desarrollo regional, del territorio o de la región (Amin y Thrift 1994; Cooke y Morgan, 1998; Keating, 1998; Piore y Sabel, 1984; Scott, 2001; Storper, 1997).

Dicha construcción de agentes y del territorio, es en la que se basa la sostenibilidad del desarrollo regional. Para lo que es necesario partir de varios elementos explicativos que le dan una connotación integral y menos estática, que encuentra como punto de partida el propio concepto de desarrollo, entendido como el proceso de cambio social que persigue, como finalidad última, la igualación de las oportunidades sociales, políticas y económicas.

Para ello, el panorama del desarrollo regional, visto desde las instituciones, se ha enriquecido recíprocamente, desde el proceso de descentralización que entre otros, ha buscado fortalecer el entorno de la planeación, con la finalidad de impulsar el desarrollo desde las regiones y desde una visión territorial del desarrollo basado en las instituciones.

2.4.1 Las instituciones y la descentralización

La importancia de las instituciones dentro de los procesos de desarrollo regional, está centrada en el espacio que ocupan dentro de las estructuras de poder, brindando un grado de cohesión a la sociedad. Es por ello que un aspecto clave lo ocupa la descentralización, ya que constituye una estrategia mediante la cual se busca distribuir el poder. En efecto, uno de los principales aspectos que engloba la descentralización es el que corresponde a los gobiernos locales ya que como se ha mencionado, desde estos espacios se tiene un contacto directo entre la sociedad, el gobierno, las organizaciones y el

sector privado. A mayor espacio institucional para ejercer la autonomía política, los gobiernos locales tienen la opción de fungir como centros de decisión sin intermediarios. La descentralización, al transferir a los gobiernos locales atribuciones, recursos, información y decisiones, descongestiona el proceso de gobierno, diluye la centralización improductiva y da mayor consistencia al conjunto del Estado y a la sociedad misma. Permite a la vez, que la igualdad jurídica y política sea uno de los sustentos más consistentes del Estado moderno.

La distribución del poder implica el reconocimiento de que hay fuerzas activas a considerar para gobernar, planear, gestionar e impulsar políticas de manera más eficaz. La exclusión de los factores reales de poder anularía a la descentralización e impide que la unidad del Estado sea armónica y eficaz. La descentralización se enlaza a la vez con las fuerzas que aspiran al cambio positivo y deseado en la sociedad, pero recibe contrainfluencias que tratan de paralizar su avance para que la distribución del poder no sea factible. Por su tendencia, favorece a los gobiernos locales, ya que son el medio a través del cual el pueblo procura los servicios por sí mismo, tomando parte activa y constructiva en los asuntos públicos, decidiendo por sí mismo, dentro de los límites permitidos por la política nacional y los recursos locales.

Las instituciones, dentro del proceso de descentralización, basan su importancia debido a que éstas, desde la esfera federal han iniciado caminos hacia transferencia del poder y desde su base local y/o regional han buscado encontrar brechas hacia la apropiación de tareas que les de un mayor grado de control de diversos elementos del desarrollo.

Se entiende y se habla sobre la descentralización como la transferencia de autoridad y capacidad de decisión propiciada por el gobierno central a los organismos descentralizados del sector público y del gobierno (Martínez, 2002). Retirar los poderes de la autoridad central para transferirlos a una autoridad de competencia menos general, ya sea territorial o por servicios.

La descentralización es además un proceso dinámico, relativo y contextualizado en un momento determinado, por lo que no se puede utilizar este concepto como un atributo institucional, sino como un conjunto de tendencias que se manifiestan o no dentro de la evolución de un sistema más amplio (Cabrero y Mejía 1992). Esta definición lleva implícita la característica esencial de la descentralización, la transferencia o traslado de un centro a otro u otros, del poder o facultad de decisión o ejecución. Se desprende entonces que la descentralización, en su sentido más amplio, implica la redistribución del poder político, pero ello no implica de ninguna manera, la pérdida o quebrantamiento de la unidad nacional, pero sí un cambio de las estructuras políticas, y por consecuencia, de las administrativas.

Con el fin de ampliar el panorama sobre el concepto, es útil apoyarse en definiciones que algunos juristas han hecho al respecto. Para Gabino Fraga (1997:198) “La descentralización tiene lugar cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados en mayor o menor grado de la administración central”. A decir de Andrés Serra Rojas (1965:551) “La descentralización es el régimen administrativo de un ente público que parcialmente administra asuntos específicos, con una determinada autonomía e independencia y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa”. Para Miguel Acosta Romero (1990:347) la descentralización “es la decisión política de los gobernantes, de entregar a los gobiernos regionales, locales y municipales, una serie de responsabilidades que van desde actos políticos, hasta cuestiones presupuestarias y de planificación”. En el caso de México, tradicionalmente a la descentralización se le asocia con una redistribución del ingreso hacia el campo y hacia regiones de menor ingreso, así como con una redistribución del poder hacia los estados, municipios y las comunidades.

De acuerdo con la Constitución Federal, en el caso mexicano el Estado adopta la forma de una república representativa, democrática y federal, que se compone de estados libres y soberanos en cuanto a su régimen interior. El Poder Federal se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Las entidades federativas adoptan la misma forma de gobierno y recogen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al denominado municipio libre (Artículos 40, 41, 49 y 115). De esta manera, se constituyen jurídicamente los tres órdenes de gobierno y autoridad pública existentes en el país: el Federal, el Estatal y el Municipal.

Dentro del régimen Federal, la Constitución hace una distribución de competencias entre las diversas esferas de gobierno, estableciendo facultades exclusivas para cada una de ellas o asignando otras de carácter coincidente. En algunos casos, además, se establecen prohibiciones absolutas o relativas. De acuerdo con Jorge Carpizo, se puede abundar y decir que en México se cumplen formalmente los requisitos de un orden Federal, debido a que:

- a) Se crean dos órdenes delegados y subordinados, pero coordinados entre sí (Estado y Federación).*
- b) Las entidades federativas gozan de autonomía y se otorgan su propia Constitución.*
- c) Los funcionarios de éstas no dependen de las autoridades federales.*
- d) Las entidades federativas poseen recursos económicos propios para satisfacer sus necesidades e intervienen en el proceso de reforma a la Constitución Federal (Carpizo, 1978:13)*

De esa manera, si se cumpliera cabalmente el marco legal y la doctrina que inspira al régimen político mexicano, las relaciones entre las diferentes esferas de gobierno existentes en el país tendrían que darse dentro de un ambiente de equilibrio, de respeto mutuo de competencias, de coordinación y de apoyo. Sin embargo, se ha coincidido en que el desarrollo y consolidación del sistema político mexicano en las décadas pasadas se ha caracterizado por una fuerte tendencia a la centralización de recursos económicos, políticos y militares a favor del Ejecutivo Federal, ocasionando graves limitaciones y distorsiones al Federalismo -el cual establece el principio de que el Gobierno federal y los Gobiernos de los estados se encuentran en una relación de igualdad ante la Constitución- formalmente existente en el país.

Más allá de su importancia formal, la descentralización política es un sendero para ubicar la expresión real del poder en la sociedad y en sus instituciones, a través de una articulación con las decisiones del Estado. Determina, asimismo, el *modus operandi* de la descentralización administrativa, ya que ésta alude a un sistema de capacidades de gestión que tienen por objeto dar congruencia y eficiencia a la acción de gobierno. "La descentralización administrativa es una forma de administración indirecta, donde se realizan por parte de la administración directa del Estado, la transferencia de funciones o competencias de los órganos de la persona jurídica estatal a las demás personas jurídicas públicas " (Garrido, 1985:163).

La descentralización administrativa es tan amplia o restringida como amplia o restringida es la redistribución del poder que alimenta a la descentralización política. Su cobertura depende de cómo se desactivan los cotos de poder opuestos a la descentralización política. Sus ventajas funcionales tienen como contexto los usos, costumbres y prácticas del poder que no pueden ni deben desconocerse. Su efectividad no es únicamente operativa, sino que se relaciona con el desempeño institucional que la Administración Pública es capaz de generar. Revalorar la descentralización administrativa por el lado del desempeño institucional, ubica la acción de gobierno en su relación externa con la sociedad civil y sus agrupaciones ciudadanas. Sin desconocer la importancia introspectiva de la descentralización administrativa, sus resultados tienen que evaluarse de cara a los ciudadanos y vincularlos a los fines públicos que el Estado está obligado a cumplir.

Uno de los factores por los que la descentralización contribuye hacia el desarrollo de las instituciones y del desarrollo regional, es la búsqueda del fortalecimiento de las capacidades regionales y locales de la planificación, de la acción de ceder a las instituciones con una base territorial regional y local, la posibilidad de contribuir de manera directa hacia la construcción de un devenir colectivo desde las potencialidades y capacidades locales, buscando acrecentar las mismas, hacia la articulación regional y nacional del desarrollo.

2.4.2 las instituciones y la planeación del desarrollo

Como se ha revisado, el proceso de descentralización, puede llevar al fortalecimiento de las instituciones, por ello, una de las tareas que se ha logrado descentralizar, al menos en el marco jurídico, lo es la planeación. Sin embargo, necesariamente debe de acompañarse de procesos redistributivos de ingresos, fortalecimiento del sector educativo, entre otros. Se ha partido de una concepto limitado de la planeación, considerándola sólo como el proceso requerido para la elaboración de un plan y entendido como el proceso de adopción de técnicas prescriptivas apoyadas en proyecciones estadísticas, evaluaciones cuantitativas y estimaciones cualitativas para prever el futuro en función de objetivos, metas, políticas y programas establecidos.

No obstante, aún cuando los estados y los municipios tienen la facultad de elaborar sus planes y programas, el alcance y visión de los mismos, en general son muy limitados, debido a la falta de presupuesto, a la necesidad de cuadros técnicos calificados, a la falta de articulación con la sociedad local, y en general, a la falta de una visión nacional de conjunto en la que aún la centralización es el común denominador.

Es por ello que la planeación vista desde el territorio y desde las instituciones debe considerarse como un proceso complejo y que requiere de la integración de actores en distintos niveles, por ello de acuerdo con Ignacio Pichardo Pagaza (1984:16) *“la planeación es una función de la administración que consiste en identificar los objetivos generales de una institución o de un conjunto de instituciones, a corto, mediano y largo plazos; definir las políticas o estrategias para alcanzar esos objetivos, ordenarlos de acuerdo a prioridades, establecer el marco normativo dentro del cual se desenvuelven las acciones de la institución, así como dar las bases para poder realizar las otras funciones generales de la administración, es decir la programación, el financiamiento, la administración de personal, el control y evaluación de resultados”*.

Con base en esta definición, se puede afirmar entonces que la planeación es una función de la administración cuya tarea es identificar los objetivos generales del organismo o institución administrativa. En el proceso de planeación, la identificación de tales objetivos deben ser a corto, mediano y largo plazos, y además se definen las políticas o estrategias que se utilizarán para el logro de los objetivos propuestos. Asimismo, los objetivos que se hayan determinado se ordenan de acuerdo con las prioridades de la institución u organismo y se establece el marco normativo dentro del cual se desarrollarán las acciones de la administración. Igualmente se determinan las bases a partir de las cuales se realizarán otras funciones generales de la administración, refiriéndose a las funciones de programación, financiamiento, administración de personal, control y evaluación de resultados.

Por su parte, Rogelio Montemayor (1983:21) señala que más que un conjunto de procedimientos técnicos, la planeación es una práctica. Es un proceso de transformación de la sociedad que lleva a la conjunción de los distintos intereses nacionales. Por sí sola, no resuelve los problemas ni asegura certidumbre frente al futuro, pero sí permite disponer de mejores instrumentos, en los ámbitos de acción global, sectorial, estatal y regional. Cumplir con la responsabilidad de conducir el proceso de desarrollo mediante la planeación democrática conlleva el compromiso de hacer de ella un sistema permanente de trabajo y, al mismo tiempo, mediante la creación de mecanismos de participación, abrir nuevos espacios a los grupos sociales para que intervengan en los asuntos públicos.

De esa manera, la aplicación de un proceso de planeación a una institución u organismo comienza con la definición y establecimiento de su misión, para continuar con un análisis o diagnóstico de lo que sucede al exterior e interior de la misma. Luego se deberán definir los objetivos y estrategias (estado deseado en el futuro), la implementación de las mismas, para finalizar con la fase de supervisión y evaluación de lo que se hizo a fin de determinar si las cosas se están haciendo correctamente o bien se requerirán ajustes o reorientaciones a lo que se está haciendo.

Como hemos revisado en el capítulo uno, en el ámbito de la administración pública, existe un marco legal para la planeación, denominado Sistema Nacional de Planeación Democrática. Mediante éste la planeación se sistematiza en la formulación y ejecución de planes y programas nacionales, sectoriales, regionales y especiales. No obstante, la operatividad del mismo está sujeta directamente a la descentralización de funciones, recursos y poder político. Por ello, uno de los tipos de planeación que existen en México, y que está sustentado desde la Ley de Planeación, es la regional. Sin embargo, tradicionalmente ésta ha sido entendida como el proceso de incorporación de las variables regionales en cualquier tipo de plan, sea de carácter estatal o nacional. Es por eso también que la mayor parte de los planes regionales generalmente establecen como objetivos fundamentales el desarrollo equilibrado entre las regiones y la promoción del ritmo creciente de cambio económico y social traducido en un crecimiento secular de la producción y el ingreso por habitante. Asimismo, la planeación regional en México se ha basado en dos visiones que teóricamente son complementarias pero que empíricamente ha sucedido lo contrario, ya que lejos de buscar su articulación mediante las instituciones, se ha actuado en vías distintas, teniendo, por un lado, la planeación urbana y, por el otro, la planeación rural.

Es por ello que las instituciones deben de ser el medio a través del cual la planeación encuentre su camino, articulando a los territorios y maximizando su potencial mediante el conocimiento local.

2.5 Sobre el desarrollo regional desde las instituciones

Una vez contextualizado el caso mexicano respecto a la planeación del desarrollo regional, se puede decir que la descentralización es un proceso que tiende hacia el empoderamiento de los distintos actores regionales. Sin embargo, en la práctica las modalidades clientelistas de participación social como estrategias descentralizadoras, o aquellas que buscan ser mecanismos momentáneos de presión, sin perspectivas de largo plazo, están asociadas a la existencia de un capital social igualmente débil (Solari, inédito), por lo que es

necesario hacer de la descentralización un proceso continuo que redirija los esfuerzos y los ponga en una base local y que articule las distintas propuestas regionales de desarrollo hacia la construcción de un nuevo modelo de federalismo.

De igual manera se ha demostrado que la descentralización se ha dado de diversas formas, al grado de en algunos casos, como el estudio realizado por Appendini y Nuijten (2002) las instituciones locales han adoptado un papel central en la tarea de apoyar a las personas frente al impacto de los cambios macroeconómicos, de tal forma que estas buscan encontrar nuevas maneras de mejorar los modos de vida a través del acceso a recursos y empleo.

El rol que tienen las instituciones en los procesos de desarrollo, en varios campos disciplinarios, está vinculado a que estas son artefactos privilegiados de coordinación, que pueden disminuir la incompatibilidad de intereses y así producir las bases para una sólida cooperación de grupos. (Ayala, 2003:12)

Dichos procesos de descentralización y empoderamiento de las instituciones locales, buscan generar consensos y las sinergias, que en el caso europeo el observatorio Europeo LEADER ha documentado tres casos:

- Cuando la cooperación parte de una iniciativa individual, suele concebirse como un **ejercicio comprometido entre varios**, lo cual le da perspectivas de perpetuidad gracias a una ciudadanía activa;
- Cuando es iniciativa de agentes privados, se suele basar en el **interés sectorial**, que obliga a ir más allá de los intereses individuales y a crear agrupaciones progresivas partiendo de bases más amplias;
- Cuando parte de la iniciativa pública, nace por lo general de una **voluntad paliativa y del deseo de reaccionar frente a una situación económica y social desfavorable**.

El impulso de la cooperación público-privada y la concertación estratégica de actores socioeconómicos territoriales para diseñar las estrategias locales de desarrollo han, supuesto la aplicación de una gestión compartida del desarrollo económico que no se basa únicamente en directrices emanadas del sector público o simplemente guiadas por el libre mercado. De este modo, la búsqueda de espacios intermedios entre el mercado y la jerarquía, esto es en el nivel mesoeconómico, ha servido para definir el nuevo modo de hacer política y, en particular, política de desarrollo económico (Albuquerque, 2004).

A lo que North (2006) dice “Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico.” De tal forma que las instituciones tienen entre sus principales posibilidades, la generación de escenarios de cooperación en los que se busca que los agentes obtengan beneficios colectivos vinculados al intercambio.

El tipo de instituciones que compete a este estudio, son las que regulan procesos de desarrollo, a lo que Eggertsson (1995) dice: Los resultados económicos de la producción dependen, en gran medida, de las reglas sociales y políticas que gobiernan la actividad económica y la sociedad en general, un conjunto específico de reglas contribuye más a la riqueza de las naciones.

- Especificación del tipo de restricciones iniciales a las que se enfrenta el actor económico;
- Especificación del tipo de información que poseen los agentes económicos sobre su situación;
- Especificación del tipo de interacción estudiada.

Si bien son argumentos que en la actualidad han dado mayor fuerza al Mercado sobre el Estado, son elementos de gran importancia para fines de esta investigación, ya que de tal forma nos podemos percatar que el dar pie a un exceso de fuerza en alguno de estos dos agentes mayores de desarrollo,

tiene como consecuencia, entre otras, la acumulación de grandes capitales; dejando al sector estatal limitado en sus acciones, dando pie a una mayor disparidad regional, por lo que es necesario generar o modificar los espacios institucionales que propicien la equidad regional.

Ante ello surge la interrogante ¿Cómo integrar una institución para buscar una vocación regional, ante el enfoque del desarrollo regional, insertado en un contexto global?, directamente nos lleva al potencial de los elementos endógenos como materia prima para la formación de un andamiaje institucional, los que enumera Boisier (1999):

El primero son los actores presentes en el territorio en cuestión. Se clasifican en personas individuales, que ocupan distintos lugares en la estructura de poder, los segundos son instituciones que representan intereses de grupo, y los terceros corresponden a los movimientos sociales territoriales o regionales.

El segundo factor es que ocupan las organizaciones o instituciones, ya sean públicas o privadas, localizadas en la región.

Un tercer factor es el desarrollo del territorio, que refiere a la cosmogonía que la región presenta, la “cultura local”, el conjunto de normas, reglas que regulan las relaciones entre los individuos del grupo social, y su base material de recursos, o su situación respecto a su entorno ambiental.

Todo esto con el fin de generar una propuesta que englobe las posibilidades y metas de la región, ya que a partir de esto se pueden ocupar vacíos en la economía nacional o nichos específicos del mercado, como ejemplo, las denominaciones de origen como en nuestro caso sería el tequila para dicha población.

El cuarto factor se refiere a los procedimientos utilizados para la gestión del desarrollo, refiriéndose al conjunto de formas empleadas por el gobierno

territorial, vinculado a lograr o estimular el desarrollo. Generar procedimientos *ad hoc* respecto a la situación que enfrentan las regiones.

El quinto es el material con el que se cuenta, tales como los recursos materiales, tanto naturales, como financieros y humanos, estos últimos mas entendidos por el carácter cualitativo que cuantitativo, que en algunos casos en donde la migración en México es extrema, obviamente también contaría bastante el aspecto de con cuantos se cuenta. Sin embargo, se refiere mas al aspecto de las habilidades que se tienen, y el nivel de educación e instrucción, entendiendo el concepto recurso también como conocimiento.

El sexto factor es el contexto en el que se encuentra la región, el ámbito geográfico que si bien no determina, si tiene un grado de influencia dentro de los esquemas de planeación, como ejemplo las vías de comunicación con las que se cuenta.

Es necesario buscar un equilibrio entre los actores locales, globales, gubernamentales y privados en una región específica, a su vez resulta importante generar entes que articulen las reglas y normas del juego, que atenúen los privilegios ante las posibilidades del desarrollo regional, fortificado por las instituciones reguladoras-coordinadoras desde la base local o endógena.

Como North menciona (2006) el desempeño de las instituciones estará en función del conjunto de elecciones derivado de una mezcla de normas, reglas y características informales de cumplimiento obligatorio, haciendo referencia a las limitaciones formales e informales de una sociedad en un sitio específico, como aquella estructura que definirá el grado del éxito de las organizaciones económicas. En gran medida, el éxito de las instituciones vinculadas a proyectos regionales estará basado en el capital social con el que las regiones cuenten.

Para finalizar este capítulo, se describen los elementos principales del enfoque en el cual se inserta este trabajo, debido a sus características que posee como modelo, y a que es el que se considera que más se apega a lo que se ha hecho en el proyecto Mesorregional y en especial en las regiones Centro Occidente y Centro-País.

Al respecto hay que mencionar que en los últimos años, se ha venido elaborando un nuevo marco conceptual respecto al desarrollo regional, denominado Visión Territorial del Desarrollo. A través de este tamiz es que se aborda la gestión del desarrollo desde una perspectiva territorial, otorgándole una importancia decisiva en el proceso de desarrollo, concibiendo al territorio no sólo como el escenario de los procesos sociales y económicos, sino como la dimensión material de estos procesos, como un espacio socialmente construido, en concreto, como la expresión espacial de las relaciones sociales.

Se trata de un enfoque que se viene construyendo con base en la teoría de la construcción social del espacio desarrollada por Henri Lefebvre, quien postula que el espacio se construye social e históricamente, esto es, que cada sociedad con su modo de producción, produce su propio espacio, y con base en el enfoque de la Geografía Económica e Industrial desarrollada por Ron Martín y por los regulacionistas franceses George Benko y Alain Lipietz, que conciben igualmente al espacio como la dimensión material de las relaciones sociales. Son teorías que parten de la reflexión de que las relaciones sociales tienen un expresión territorial, y que por ello el espacio se constituye en un campo de fuerzas en donde interactúan los factores históricos y físicos, con la acción nutrida de los agentes sociales (Moncayo, 2001).

De esa manera, el espacio es comprendido como el resultado de lo que la sociedad realiza, como expresión de la estructura social, y entendido simultáneamente como base de la construcción de la propia sociedad. Comprensión del territorio que contiene la idea de éste, como un espacio de poder, de gestión, en él que se producen relaciones de posesión y de

apropiación del territorio por parte de individuos, grupos, organizaciones y por ello como un factor esencial que permite explicar los procesos de desarrollo.

El nuevo enfoque establece que este espacio tiene que construirse social y políticamente, convertirse en el centro y sujeto de acción del desarrollo, porque se descubre que el territorio es el resultado de las interacciones sociales, que son producto de las relaciones de poder, razón por la cual se considera necesario transformar las formas de uso y aprovechamiento e éste, modificar las relaciones sociales que se producen en él y que lo producen para lograr su desarrollo.

Eso es así, porque este enfoque territorial del desarrollo está orientado por una visión holística, por una visión que contempla al territorio como un todo, que considera su multidimensionalidad, intertemporalidad, intergeneracionalidad, multisectorialidad y la articulación de una economía territorial.

Multidimensionalidad que refiere a las diferentes dimensiones que conforman a un espacio territorial, a saber: dimensión económica, dimensión sociocultural, dimensión ambiental (administración y gestión de los recursos naturales) y dimensión político institucional. Intertemporalidad que alude a que las acciones que se realizan en un territorio en el presente deben estar articuladas a un proyecto de país que necesariamente deben ser de largo alcance. Intergeneracionalidad que supone que el modelo de desarrollo que se despliega no puede comprometer el bienestar y progreso de las futuras generaciones. Multisectorialidad que considera que debe terminarse con políticas sectoriales para adoptar un enfoque integral de los fenómenos, reconocer la complementariedad y multiplicidad de los sectores, tomando como base al territorio para concebir e instrumentar políticas articuladas de desarrollo territorial sustentable. Y la articulación de una economía territorial, que refiere a considerar que las ventajas competitivas y comparativas de las cadenas productivas se expresan en el territorio, las economías de aglomeración (Sepúlveda, 2004).

Con base en esta concepción integral del territorio, el nuevo enfoque de desarrollo plantea la formulación de políticas y estrategias de desarrollo que contemplen la territorialidad de los procesos sociales, económicos y políticos; planteamiento que explícitamente señala la necesidad de la intervención del Estado y de todos los agentes que actúan en un espacio determinado para lograr su desarrollo. De hecho, este enfoque territorial del desarrollo enuncia que de lo que se trata es de “construir las regiones”, y de convertir al territorio en el sujeto de su propio desarrollo, lo que entraña la intervención no sólo del Estado, sino la intervención conjunta del Estado con la sociedad civil, por medio de la creación de un proyecto político regional (Boisier, 1999; Coraggio, 1991; Echeverrú, 2009; Delgadillo, 2004; Ferreira, 2005).

Considerando este proyecto político regional como prioritario para propiciar la convergencia de todos los actores regionales y definir una meta común y clara, que contemple el crecimiento económico, justicia social, democracia y sostenibilidad ambiental. Y se aclara que se hace referencia a un proyecto político y no simplemente a un plan, porque su implementación repercutirá en las relaciones político-sociales establecidas, y porque al participar diversos actores gubernamentales, sociales, empresariales en el diseño y ejecución de un proyecto colectivo de desarrollo, en realidad se trata de procesos de negociación política.

El enfoque territorial propone que el territorio sea el objeto de las políticas, que se sustituyan políticas públicas sectoriales por políticas públicas territoriales multisectoriales, con base en una planificación del territorio, en la que se consideran todas las interrelaciones económicas, sociales, políticas que se producen en él. Ahora bien, cómo llevar dichos planteamientos teóricos a la realidad, se piensa en una visión transversal de las políticas sectoriales engarzadas por las instituciones y en específico en el caso mesorregional, en los fideicomisos mesorregionales que ocupan un espacio con fuertes repercusiones en las estrategias regionales y se enfatiza además en un cambio radical de la planificación en el sentido de que tiene que pasar de una planificación centralizada a una descentralizada. Esto es así, porque este

enfoque se fundamenta en la revalorización del territorio concebido como unidad de gestión, como un espacio de múltiples dimensiones, con una economía multisectorial, política, social, cultural, y ambiental.

Así pues, una vez desarrollados los elementos teóricos que dan base a este trabajo, es necesario dar paso al estudio de caso de las Mesorregiones y los fideicomisos mesorregionales, ya que como hemos mencionado, representa una de las últimas políticas públicas en México que pretende fortalecer a las regiones mediante un proceso de descentralización y fortalecimiento de las capacidades estatales, en torno a la planeación y la gobernanza a partir de procesos de cooperación horizontal entre los niveles y los sectores involucrados en el desarrollo de nuestro país.

CAPITULO 3. LAS INSTITUCIONES PARA EL DESARROLLO REGIONAL EN MÉXICO. EL CASO DE LOS FIDEICOMISOS MESORREGIONALES CENTRO-OCCIDENTE Y CENTRO-PAÍS

Como se ha visto, el desarrollo regional en México y la estructura institucional ligada a dicha tarea ha dependido de las instancias del Gobierno Federal. A través del tiempo, los mecanismos institucionales creados para dar respuesta a acciones de desarrollo regional, planeación en sus diferentes ámbitos, ordenamiento territorial y cooperación intergubernamental fueron evolucionando en diferentes sentidos, lo cual demuestra la permanente readecuación de las instituciones a los contextos económicos, políticos y sociales que se van presentando. Sobre todo, vale la pena resaltar el tránsito de instituciones con funciones altamente centralizadas desde el gobierno federal, pasando por mecanismos de relativa descentralización hacia los estados y municipios hasta llegar a propuestas incipientes de gobernanza vía acuerdos intergubernamentales que han implicado una cierta revaloración de los actores regionales.

Por ello, en este capítulo se lleva a cabo una revisión de dos casos recientes de instituciones que intentan readecuar los mecanismos de gestión regional del desarrollo a nivel interestatal. Se trata de los denominados fideicomisos mesorregionales, una estrategia implementada la administración Fox que ha pretendido posicionar nuevamente estrategias regionales dentro de las políticas públicas a nivel federal y estatal.

3.1 La institucionalización de los procesos de desarrollo regional en México

La década de los setentas inaugura una fase cualitativamente diferente en materia de desarrollo regional, impulsada tanto por las acciones de política gubernamental como por el soporte jurídico e institucional que llevaron a

posicionar el tema territorial, regional y urbano en los ejercicios de descentralización y las políticas públicas para el desarrollo.

El sentido que asumió la práctica de la regionalización y el desarrollo regional ocurrió a través de acciones, mecanismos e instrumentos gubernamentales que posibilitaron el reconocimiento y ampliaron la esfera de participación de los ámbitos regionales, estatales y municipales en la gestión del desarrollo.

A partir de 1971, se crearon los Comités Promotores del Desarrollo de los Estados (COPRODES) con la idea de formar organismos coordinadores de las dependencias federales que actuaban a nivel estatal.¹ En 1975 se creó la Comisión de Desarrollo Regional, que coordinó las acciones de inversión para la descentralización económica y adoptó por primera vez un esquema de regionalización del desarrollo.

Como parte de la instrumentación de la Ley de Asentamientos Humanos en 1976 se crearon los planes de las 31 entidades federativas y el Distrito Federal, los correspondientes a las zonas conurbadas del centro del país, Monterrey y Guadalajara, así como 2,377 planes de desarrollo municipal (Garza, *op. cit.*).

Durante la década de los setentas se formaron diferentes comisiones y fideicomisos que comenzaron a transferir competencias a las delegaciones de las dependencias centrales en los estados, entre estas podemos destacar la Comisión Coordinadora de Puertos y el Fideicomiso de Nacional Financiera, para realizar estudios y actividades de fomento en parques industriales.

A partir de este auge en las acciones gubernamentales se inaugura una fase prolífica de políticas de corte regional en diversas escalas y modalidades,

¹ Los COPRODES se crearon con la idea de formar organismos coordinadores de las dependencias federales que actuaban a nivel estatal. De 1971 a 1975 se formaron 21 Comités por decretos individuales, posteriormente se regulan a través de una sola disposición jurídica. A partir de 1976 se llevan a cabo diversos ajustes para que sus funciones fueran compatibles con la Ley de Asentamientos Humanos, derivando en la constitución de los Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados (COPLADES) (Ruiz, 1984:172)

siendo las estrategias de planificación socioeconómica sobre bases territoriales las que permitieron integrar esfuerzos más acabados de regionalización. Estas prácticas regionalizadoras manifestaron una clara preocupación porque correspondieran a la integración de espacios territoriales a fin de desplegar y articular los primeros procesos de planificación interestatal e intersectorial y el establecimiento de mecanismos de coordinación del gasto público entre la federación y los estados. Para este último propósito a finales de 1976 se creó la figura de Convenio Único de Coordinación (CUC), un mecanismo jurídico, financiero y administrativo de carácter vinculatorio entre la acción federal y estatal para atender problemas de carácter regional.

A finales de 1982, se reformaron los artículos 25 y 26 de la Constitución, dando lugar a un marco jurídico con normas y procedimientos, entre los que destaca la reforma a la Ley de Planeación, así como la modificación a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Estos cambios constituyen el esfuerzo gubernamental para ordenar la plataforma institucional de los instrumentos de planeación, gestión pública y coordinación entre la federación y los estados que venían operando desde las administraciones pasadas. En este sentido, se integró en 1983 lo que se denominó Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), un esquema tendiente a fomentar los ejercicios de planeación nacional, estatal, regional y municipal, así como la integración de procedimientos de coordinación intersectorial, interinstitucional e intergubernamental y mecanismos de participación social.

A partir de la instauración de la ley reglamentaria del Artículo 26 Constitucional referido y la aparición del SNPD, se creó la figura del Convenio Único de Desarrollo (CUD), instrumento que sustituiría al CUC, a través del cual se promovieron acciones de coordinación entre la federación y los 31 estados del país. La misma Ley reconoce la participación y coordinación de los estados y los municipios en el proceso de planeación (Artículo 14); la definición de programas regionales (Artículo 25) y la coordinación entre los tres niveles de gobierno para los procesos de planeación (Artículo 33).

Cabe destacar que la Ley de Planeación, vigente desde 1983, facultó a los estados y municipios para llevar a cabo sus propios procesos de planeación y gestión del desarrollo, a través de instrumentos jurídicos e instituciones como los Comités Estatales de Planeación del Desarrollo (COPLADES) y los Comités Municipales de Planeación para el Desarrollo (COPLADEMUN).

Como resultado de lo anterior, desde mediados de la década de los ochenta la mayoría de las entidades federativas incorporaron en sus leyes de planeación y/o estrategias de gestión pública sus propias regionalizaciones, creando instancias y cauces para promover estrategias de desarrollo regional, municipal y ordenamiento territorial.

El posicionamiento de la vertiente estatal y regional del desarrollo ocurrió en el marco de un discurso descentralizador² que replanteaba un nuevo federalismo fiscal y fortalecimiento municipal a través de nuevas atribuciones; proponía la redistribución espacial del gasto público, las actividades económicas, los servicios culturales y la impartición de justicia, buscaba la desconcentración de la administración paraestatal, la transferencia de los servicios de salud y educación a los estados, y la apertura de espacios de participación social; además se consideró importante el apoyo de las comunidades indígenas y políticas de infraestructura y proyectos productivos para zonas marginadas.

Quizás el esfuerzo más significativo en materia de descentralización fueron las reformas constitucionales al Artículo 115 que se concretaron en 1983, por las cuales los municipios adquirieron nuevas atribuciones y competencias en materia de servicios públicos, financiamiento y gestión del desarrollo.

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, propuso una división del territorio nacional en cinco grandes regiones, I. Mar de Cortés: Baja California, Baja

² Para profundizar en este tema consúltense: Secretaría de Programación y Presupuesto (1988). *Descentralización. Cuadernos de Renovación Nacional*. México, Fondo de Cultura Económica, México.

California Sur, Sonora, Sinaloa; II. Norte: Chihuahua, Coahuila, Durango, Nuevo León, Zacatecas; III. Centro: San Luis Potosí, Aguascalientes, Guanajuato, Querétaro, Hidalgo, Distrito Federal, México, Tlaxcala, Puebla, Morelos; IV. Costa del Pacífico: Jalisco, Colima, Michoacán, Guerrero, Oaxaca; V. Sureste: Chiapas, Veracruz, Tabasco, Campeche, Yucatán, Quintana Roo. Esta regionalización fue considerada como una estrategia territorial de la economía con el propósito de intensificar la desconcentración industrial, frenar las migraciones hacia las grandes metrópolis, consolidar sistemas urbanos en el occidente y la zona del Golfo, restringir en forma más estricta la localización de actividades manufactureras y terciarias de la ciudad de México, y racionalizar su expansión física (Gasca, 2009).

El plan referido también estableció líneas de acción para integrar a las grandes regiones al desarrollo nacional, con ese propósito desde se desprendieron los siguientes programas denominados estratégicos que formalizaron mecanismos de coordinación interestatal y tuvieron diferentes alcances e implicaciones en materia de desarrollo regional, ordenamiento territorial y desarrollo urbano: Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988; Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro; Programa de Desarrollo de la Región del Mar de Cortés, Programa de Desarrollo de la Frontera Norte, Programa de Desarrollo de las Zonas Áridas, Programa de Desarrollo de la Región Sureste; Programa de Reordenación Henequenera y Desarrollo Integral de Yucatán; y Programa de Desarrollo Rural Integral de las Mixtecas Oaxaqueñas Alta y Baja.

Sin duda, los cambios institucionales en materia de planeación posicionaron el enfoque de los procesos de desarrollo regional y ordenamiento territorial en la política pública, aunque en la práctica se presentó un contexto desfavorable que condicionó los alcances y logros buscados. Ello se debe a que la administración de Miguel de la Madrid se desarrolló en el marco de una aguda crisis económica, producto de la caída de los precios del petróleo, la fuga de capitales, elevada inflación y desaceleración de la economía, factores que

desembocaron en una crisis fiscal, limitando el impetuoso esfuerzo institucional para planificar el desarrollo del país en sus diversas escalas y modalidades. La crisis financiera del Estado profundizada en 1985 no sólo mermó los fondos destinados para el desarrollo regional, sino que incluso llevó al estado mexicano a contratar cuantiosos préstamos de la banca internacional y a adoptar políticas de ajuste, desregulación, privatización y liberalización, acciones que inauguran una fase de políticas de corte neoliberal que acotaron el marco de acción del estado de bienestar e incidieron en el desmantelamiento de los aparatos, programas y estructuras administrativas vinculados a la planeación.

La administración de Salinas de Gortari aceleró y profundizó las reformas estructurales de la economía a través de cambios institucionales iniciadas en la administración anterior. Por esta razón, desde finales de la década de los ochenta y principios de los noventa, se llevaron a cabo cambios para redimensionar los aparatos y esfuerzos de las instituciones públicas estatales en materia de planeación nacional y regional. La SAHOP se disolvió y en su lugar se creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), más tarde esta misma institución fue el antecedente para formar la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAT), organismos donde actualmente se encuentran sectorizadas la política urbano-regional y ambiental, respectivamente. En 1992, con la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Hacienda absorbe las funciones, de planeación y programación que estaban integradas en la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP). Con estos cambios, la administración de Salinas le correspondió no sólo un cambio sustancial para hacer planeación con reducidos recursos financieros e institucionales, lo cual contrastaba con los grandes aparatos y proyectos gubernamentales de las administraciones anteriores, sino también fue escenario de una crisis de legitimidad política producto de las elecciones presidenciales de 1988 sumamente cuestionadas.

La disolución progresiva de la intervención del Estado y la búsqueda de una cierta legitimidad colocaron la política social en el centro de las acciones gubernamentales. Por esta razón, el tema de descentralización pasó a un segundo plano en la agenda gubernamental y salvo algunos esfuerzos aislados, la política regional y territorial tuvo un lugar marginal en el contexto nacional de las políticas públicas. Los recursos y esfuerzos institucionales hacia acciones de política pública se concentraron bajo el propio Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), que de hecho se convirtió en el proyecto más importante de la administración de Salinas de Gortari.³ El Pronasol representaba un esfuerzo por mitigar los efectos de la crisis y paliar el impacto social de las políticas de ajuste y se concibió como un instrumento gubernamental de redistribución del ingreso, propósito que resultó ser muy limitado dado que solamente se orientó hacia la erradicación de la pobreza por la vía de acciones de dotación de servicios urbanos y vivienda.

A partir de esta lógica, las acciones de desarrollo regional se delegaron a los propios estados y municipios, no obstante que el propio Pronasol promovió 16 programas regionales principalmente en zonas indígenas, áreas de alta marginación y sectores en crisis.

Un esfuerzo más de política urbana-regional se llevó a cabo durante la administración de Salinas fue propuesto a través del Programa Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) que apareció en 1990. Este programa propuso el reordenamiento territorial a través de la potencialidad de desarrollo de subsistemas urbanos, la consolidación de enlaces de articulación y distribución jerarquizada de servicios. Sobre la base de una regionalización donde se identificaban nueve grandes regiones, el eje de integración territorial se identificó a través de la funcionalidad que imprimen las ciudades que fueron clasificadas bajo criterios de regulación (zonas metropolitanas de México,

³ Se estima que los recursos federales destinados al Pronasol fueron de 37,000 millones de pesos en los primeros cinco años de operación y se incrementaron a 52,000 millones si se considera la participación de los gobiernos estatales, municipales y los propios beneficiarios, esto representaba en 1992 el 9% del PIB nacional y el 18% del gasto federal (Garza, 2004:362).

Guadalajara y Monterrey), de consolidación (Puebla, León, Irapuato, Guanajuato, Toluca, Cuernavaca, Morelia, Pachuca, Querétaro, Ciudad Juárez, Acapulco, Coatzacoalcos, Ciudad del Carmen, Cancún, Ciudad Juárez, Xalapa), de impulso industrial (ciudades fronterizas y algunas estatales). Para jerarquizar los servicios se propusieron cuatro niveles: 17 centros regionales, 32 estatales, 44 subregionales y 111 de integración rural.

La política urbana-regional durante esta administración resultó muy limitada, según Gustavo Garza (2004:306) el PNDU representó un documento solo indicativo con serías limitaciones técnicas y metodológicas y no contó con el respaldo financiero e institucional necesario, toda vez que cuantiosos recursos federales se destinaron a la política social, mientras que la SEDUE, institución encargada de impulsar el PNDU, fue extinguida en 1992, traspasando sus funciones a la naciente SEDESOL. En esta última institución surgió el entonces el Programa de 100 ciudades medias que insiste en la estrategia descentralizadora a través del impulso a las ciudades medias.

Un primer balance en materia de políticas públicas de corte regional y territorial en la década de los ochenta y principios de los noventa es que aunque hubo avances en materia jurídica e institucional, que generaron oportunidades para que las regiones, entidades federativas y municipios se volvieran sujetos más activos en los procesos de desarrollo, los procesos de descentralización, integración del territorio y desarrollo regional resultaron procesos incompletos, toda vez que los desequilibrios urbano-regionales siguieron presentes a lo largo del tiempo, e incluso se agudizaron en los últimos años.

En la administración de Zedillo hubo una revaloración de las estrategias de desarrollo urbano-regional. El principal instrumento para este propósito fue el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000 (PNDU), que tuvo como finalidad propiciar el ordenamiento territorial de las actividades económicas y de la población conforme a las potencialidades de las ciudades y las regiones, así como inducir el crecimiento ordenado de diversas ciudades. Este programa

presenta cuatro iniciativas: 1) Programa de 100 Ciudades; 2) Programa de Consolidación de las Zonas Metropolitanas, 3) Programa de Ordenamiento Territorial y Promoción del Desarrollo Urbano, 4) Programa de Impulso a la Participación Social en el Desarrollo Urbano. Para la aplicación de los programas se llevó a cabo una división territorial del país de nueve regiones.

Además de la propuesta de regionalización interestatal se crearon las siguientes iniciativas de carácter regional: el Megaproyecto del Istmo de Tehuantepec, una estrategia que recuperaba la posibilidad de conectividad internacional de esta zona del país; el Programa Frontera XXI que representaba el proyecto binacional más importante en el rubro ambiental, emanado a partir de los acuerdos paralelos del TLCAN, y el Programa de 250 microrregiones que constituyó la versión territorializada del PRONASOL, a través del cual se identificaron 1,334 municipios en niveles de alta y muy alta marginación.

A partir de la administración de Fox la visión territorial y regional del desarrollo tuvo un posicionamiento importante en las políticas públicas. Desde la Presidencia se estructuró una propuesta operativa de desarrollo regional bajo la coordinación de la Oficina para la Planeación Estratégica y el Desarrollo Regional (OPEDR). Dicha iniciativa representó un mecanismo de gestión regional interestatal acuerpado a través de las denominadas Mesorregiones que se basaba teóricamente en un esquema de participación de los diferentes actores e integraba una instancia de concertación a través de los Consejos Promotores del Desarrollo Regional.⁴

Las iniciativas mesorregionales se impulsaron a través de la creación de Fideicomisos que se convirtieron en instancias de gestión regional y espacios de negociación de recursos con la federación. Los resultados de la labor de dichos fideicomisos son limitados, aunque se puede destacar que han

⁴ Para más detalles de la propuesta consúltese: José Antonio Madrigal Ortiz "El nuevo modelo de desarrollo regional", en *El Mercado de Valores*, México, Nacional Financiera, No. 3, marzo de 2002.

avanzado a distintas velocidades, destacando la experiencia de la mesorregión Centro-Occidente y Centro País como dos esfuerzos interesantes en el marco de los procesos de gestión del desarrollo regional intergubernamental.⁵

Por lo anterior y para los propósitos de la investigación se consideró pertinente evaluar los alcances que ha tenido el desempeño del Fideicomiso Mesorregional Centro Occidente y Centro-País, como instituciones de reciente creación y que bajo un esquema de relaciones intergubernamentales y financiamiento federal y estatal se han trazado objetivos y metas orientadas al desarrollo de dos importantes espacios regionales en nuestro país.

3.2 Las mesorregiones y la institucionalización de los fideicomisos

La introducción de un sistema mesorregional de fideicomisos permite la administración de los recursos aportados por las distintas instituciones, tanto del sector gubernamental estatal, como federal consideradas como asociadas que permite un cierto grado de correspondencia entre los diferentes grupos regionales, concertando y coordinando la acciones; así pues el fideicomiso se convierte en algo más que solo un instrumento de financiamiento, siendo uno de sus propósitos sustantivos el concretar acciones regionales, de igual manera busca no transformarse en un medio de poder de un grupo sobre los otros, pretende no perder su base territorial y no burocratizarse.

De igual manera, el fideicomiso tiene dentro de sus propósitos y objetivos de manera preponderante, recibir aportaciones de las instituciones asociadas al proceso para su canalización a acciones regionales conjuntas acordadas por dichas instituciones en el seno del grupo regional correspondiente y recibir aportaciones de otras fuentes para el cofinanciamiento de dichas acciones regionales conjuntas y buscarlas activamente.

⁵ Para mayores detalles sobre el desempeño de los Fideicomisos Mesorregionales puede consultarse José Gasca (2007) (Coord), *Memoria del XVII Seminario de Economía Urbana y Regional*. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM

Los fideicomisos mesorregionales tuvieron su antecedente en los procesos de asociación voluntaria en la región Centro Occidente, promovidos por SEMARNAP, entre 1998 y 2000 y el Programa de Gran Visión, formulado por las Secretarías de Obras Públicas de los Gobiernos de los Estados de la Región Centro y del Estado de Veracruz.

De la misma manera, desde el 2001, en la Cámara de Diputados se asumió una nueva postura respecto al desarrollo regional que llevó a la regionalización del Presupuesto de Egresos Federal. Se adoptó el sistema mesorregional como punto de apoyo para la consolidación de una planeación regional basada en la asociación voluntaria de los gobiernos de los estados. Se puso de manifiesto en dicha legislatura, con la operación de la Comisión Especial del Sur-Sureste, la importancia en la canalización de recursos a regiones específicas en el país, todo desde la base de los fideicomisos mesorregionales. Como ejemplo, en gran parte gracias a la intervención de esta comisión, los recursos federales destinados a obras de infraestructura en el Sur-Sureste pasaron de 900 millones de pesos en 2001 a 5,700 millones de pesos en 2003.

Por ello, el proceso que dio origen a los fideicomisos mesorregionales, tiene su antecedente en la administración de Zedillo (1994-2000), en la que como se ha revisado, se dio un somero impulso a dichos programas regionales, principalmente vinculados al Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), con la finalidad de impulsar las potencialidades de las regiones a partir de las ciudades, para lo cual se llevó a cabo una división territorial del país en nueve regiones, que se conforman de la siguiente manera:

1. Noroeste: Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora;
2. Norte: Chihuahua, Coahuila y Durango;
3. Noreste: Nuevo León y Tamaulipas;
4. Centro Norte: Aguascalientes, Guanajuato, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas;
5. Golfo: Tabasco y Veracruz;

6. Occidente: Colima, Jalisco, Michoacán y Nayarit;
7. Centro: Distrito Federal, Hidalgo, México, Morelos, Puebla y Tlaxcala;
8. Pacífico Sur: Chiapas, Guerrero y Oaxaca;
9. Península de Yucatán: Campeche, Quintana Roo y Yucatán

Sin embargo, la administración de Zedillo se caracterizó por la ausencia de una visión de conjunto en materia de desarrollo regional y urbano debido a que el PNDU tuvo serias limitaciones en su instrumentación y las formas de planeación regional ya que quedaron subordinadas a las políticas sectoriales operadas por la SEDESOL, SEMARNAT Y SAGARPA (Ferreira, 2004:61).

Por ello, se consideró necesario generar un nuevo marco regional que sería elaborado en el siguiente sexenio por diversos miembros de distintas oficinas federales y algunas iniciativas de secretarías estatales, hechos que se consolidarían en la conformación de las mesorregiones y posteriormente en los fideicomisos mesorregionales. La Administración Federal 2001-2006 diseñó un modelo de planificación regional buscando establecer los objetivos, estrategias y proyectos que darían rumbo a las acciones en los siguientes años. Lo anterior considerando que el marco legal actual de la planeación, aun cuando contempla mecanismos de planeación que buscan vincular a la Federación con los estados, y a los estados entre sí, resulta ineficaz, ya que las competencias legales, las funciones de planeación, los instrumentos de financiamiento y de operación se encuentran fragmentados de manera sectorial provocando la falta de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. Situación que a pesar de que en la Ley de Planeación en sus artículos 14 y 33 señala esas atribuciones para la SHCP, mismas que no son claras y que desde la desaparición de la SPP, quedaron dentro de las funciones de la SEDESOL.

La visión territorial y regional del desarrollo en la administración Fox tuvo un importante impulso, que no fue fortuito, ya que diversos regionalistas que colaboraron en la SPP, continuaron desde diversas trincheras impulsando el enfoque territorial del desarrollo, por ello en un momento coyuntural, desde la

Presidencia se estructuró una propuesta operativa de Desarrollo Regional bajo la coordinación de la Oficina para la Planeación Estratégica y el Desarrollo Regional (OPEDR), que se institucionalizaría como un mecanismo de gestión regional interestatal basada en la integración mediante la participación, de los diferentes actores.

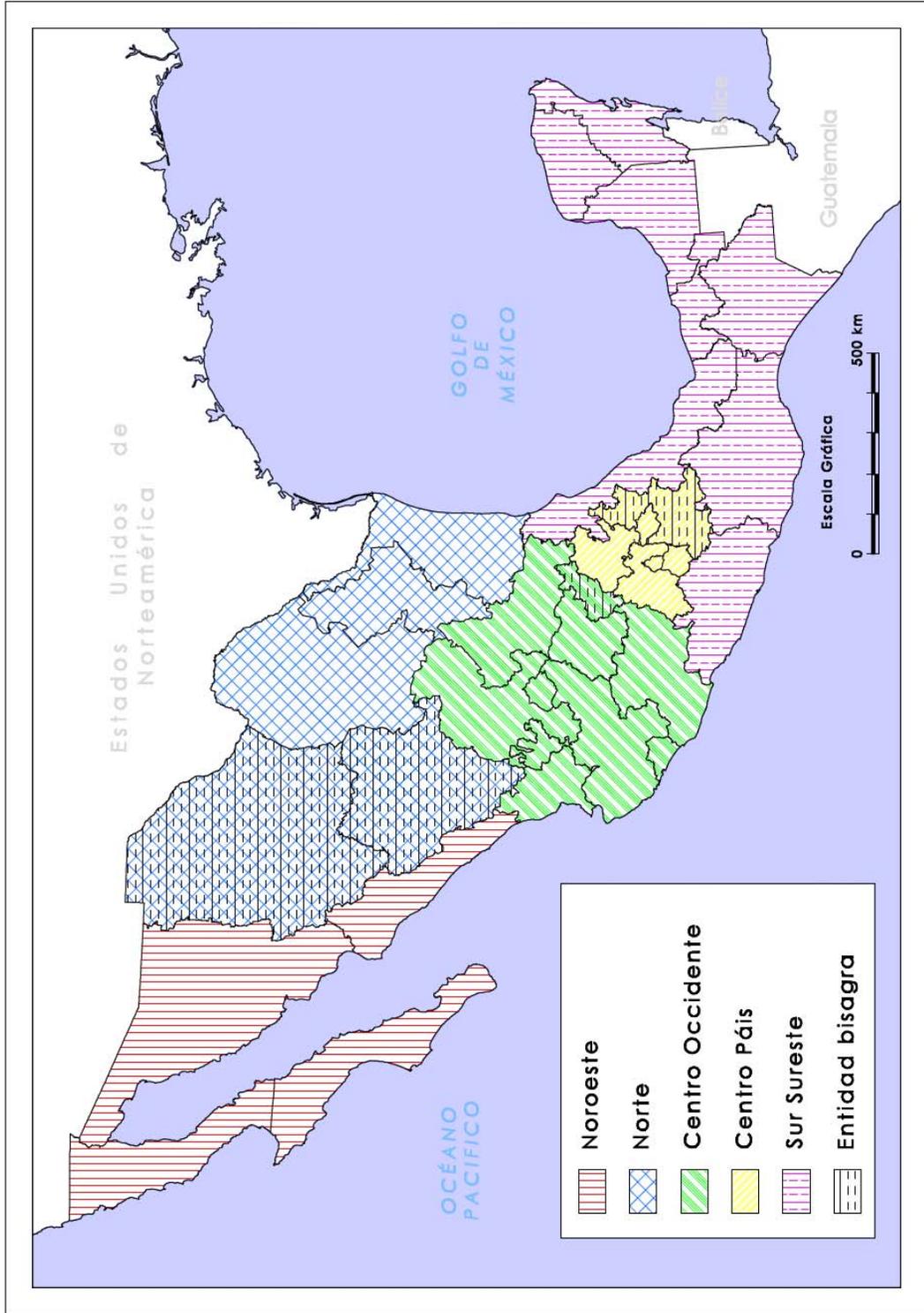
De esta manera, el modelo diseñado por la Presidencia de la República, se propuso como unidad de análisis y planeación a las mesorregiones, las cuales se emplearían como las unidades base del sistema de planeación para el desarrollo regional. La conformación de las mismas fue en función de ámbitos tales como vínculos económicos, relaciones históricas, potencialidad regional, entre otros. Así pues están conformadas por varios estados que de manera operativa se agruparon para identificar y coordinar proyectos de gran alcance que buscara generar impactos que trascendieran los límites de dos o más entidades federativas. La finalidad de constituir dichas mesorregiones fue organizar al país para facilitar la planeación y la colaboración entre entidades y la Federación, objetivo planteado desde la Ley de Planeación, y fortalecer los procesos de descentralización mediante el reforzamiento de las estructuras de planeación y el financiamiento conjunto.

Para este fin, desde el gobierno federal se definieron las cinco mesorregiones siguientes:

- **Sur-Sureste:** Campeche, Yucatán, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Guerrero, Veracruz y *Puebla*;
- **Centro:** Distrito Federal, *Querétaro*, Hidalgo, Tlaxcala, *Puebla*, Morelos, Estado de México;
- **Centro-Occidente:** Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, *Querétaro*, San Luis Potosí y Zacatecas.

- **Noreste:** Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila, *Chihuahua* y *Durango*.
- **Noroeste:** Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa, *Chihuahua* y *Durango* (mapa 3.1).

Mapa 3.1 Sistema meso-regional



Elaborado a partir de Poder Ejecutivo Federal (2001), PND 2001-2006.

Esta fue una regionalización diferente a las anteriores ya que, tenía como objetivo la coordinación y concertación de actores estatales y que buscaba poseer una especial flexibilidad mediante la integración de las “entidades bisagra”, consideradas como entidades articuladoras y/o coordinadoras de acciones con más de una mesorregión, esta propuesta contemplaba como una característica especial que un estado fungiera un papel de coordinador y que a su vez pudiese participar en más de una mesorregión. Estos fueron los casos de Puebla, Querétaro, Chihuahua y Durango.

La expresión de flexibilidad en esta propuesta quedó de manifiesto mediante la posibilidad que para ciertos temas o proyectos específicos algún estado de otra mesorregión pudiera agregarse al esfuerzo. Otro propósito, fue que la coordinación de la planeación regional con la que se hace en los estados a través de este esquema regional, pretendía que la programación de recursos tanto federales como estatales fuese adoptando consideraciones y compromisos de desarrollo regional; que ambos órdenes de gobierno destinaran recursos presupuestales para financiar programas y proyectos que atiendan a las prioridades de cada mesorregión. Hecho que llevaría a la constitución de los Fideicomisos Meso-regionales que básicamente operarían como instancias de gestión regional e instrumentos de negociación de recursos con la federación.

Con el propósito de instrumentar el modelo de planeación de las Mesorregiones, la Presidencia de la República conformó al inicio de la Administración Federal 2001 2006, la Oficina de Planeación Estratégica para el Desarrollo Regional (OPEDR), desde la cual, se planteó institucionalizar un proceso regional de planeación integral de largo plazo, en donde los estados fueran los actores institucionales centrales en la toma de decisiones e identificación de prioridades.

Desde la OPEDR en un primer momento, se planteó que la planeación regional podría propiciar la interacción en sentido ascendente, desde los estados hacia

la región y en un sentido descendente, de la Federación hacia la región, que posteriormente se vería traducido en lo que denominarían como la cooperación horizontal voluntaria. Para hacer posible lo anterior, algunos de los elementos esenciales del sistema necesarios de crear fueron:

Primero, un instrumento de coordinación con la finalidad de la interacción activa de los estados, los municipios y la Federación, con el propósito de construir consensos, acuerdos y estrategias conjuntas que llevara a la generación de oportunidades de desarrollo para la región.

Segundo, un Plan Regional de Desarrollo, que fuese lo suficientemente flexible, dinámico y de largo plazo que a su vez contase con una visión integral, sólida y compartida, en el que se marcaran los objetivos y estrategias de manera clara y comprometida que por otro lado fuese respaldado por una cartera de proyectos regionales específicos y viables.

De igual manera, se consideró la necesidad de convocar la participación de diversos sectores que jugaban un papel importante dentro de las regiones tales como los gobiernos federal, estatales y municipales, organizaciones de la sociedad y de los sectores productivos, todo ello con la finalidad de encontrar opciones para la gestión de presupuestos regionales y mecanismos de financiamiento alterno (federal, estatal, municipal, privado, social, internacional) para financiar estudios, consultorías, diseño de proyectos ejecutivos, y en última instancia, obras y programas, que derivó en la creación de los ya mencionados Fideicomisos Mesorregionales, de lo cuales resultó de interés conocer y evaluar el papel desempeñado por dos de ellos.

3.3 La región Centro-Occidente y su fideicomiso mesorregional

Como ya se ha mencionado, forman parte de la región los estados de Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, San Luis Potosí, Zacatecas y el estado bisagra de Querétaro. Con base en información

de los Resultados Definitivos del II Censo de Población y Vivienda 2005 del INEGI, la población de la región Centro Occidente en el año 2005 ascendió a 23,571,339 habitantes, la cual representa el 22.83% de la población total del país.

La región Centro Occidente es la tercera Mesorregión más poblada del país (después de las regiones Centro-País y Sur-Sureste). Esto se debe a que en ella se localizan la Zona Metropolitana de la ciudad de Guadalajara, el estado de Guanajuato, cuya densidad poblacional es alta y la ciudad de Querétaro que es una de las que tiene una dinámica de crecimiento poblacional más acelerado en el país. Los nueve estados conforman una superficie de 356,163 kilómetros cuadrados, que representa 18.10% del territorio nacional, por lo que se caracteriza por una mayor densidad de población con respecto al promedio nacional, siendo ésta de 66 habitantes por kilómetro cuadrado con respecto a 52.5 habitantes por kilómetro cuadrado, respectivamente.

En la región se localiza una de las dos metrópolis con mayores niveles de infraestructura y servicios del país: Guadalajara. La Mesorregión cuenta además con corredores urbano industriales consolidados, como el Corredor del Bajío sobre la carretera 45 o Panamericana, el Corredor Querétaro – San Luis Potosí sobre la carretera 57 o del TLC, y el Corredor CANAMEX o carretera 15, a lo largo de los cuales se albergan 54 parques industriales de diferentes ramas de la industria. Cuenta con un sistema consolidado de ciudades medias (mayores de 50 mil habitantes). Asimismo, 35 de las 99 ciudades y zonas metropolitanas que mayor aportación hacen al PIB nacional pertenecen a la región, el cual es soportado por ciudades pequeñas con importantes niveles de desempeño en su actividad económica.

De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda de 2000, el 38.60% de la población radicaba en 20 ciudades de 100 mil habitantes, y 32.4% en 707 localidades entre 2,500 habitantes y 100 mil habitantes. Así pues, para ese año 71.0% de la población total de la región habitaba en localidades urbanas

comparado con 74.7% del promedio nacional; mientras que 29.0% de la población vivía en el medio rural, proporción mayor con respecto al 25.3% del promedio nacional. Pese a la gran potencialidad que le confiere a la región Centro Occidente el disponer de un sistema urbano regional que pocas regiones del país dispone, la dispersión demográfica en el medio rural ha constituido un factor que determina la marginación en muchas de sus microrregiones.

En general, la región ha presentado algunas mejorías en sus condiciones de desarrollo social, cercanas a las presentadas por el promedio nacional. Sin embargo, aún muestra diferencias entre los estados que la conforman. Estados como Aguascalientes, Jalisco y Colima se encuentran por debajo del promedio nacional de población analfabeta con 15 años y más, mientras los demás estados que conforman la mesorregión presentan niveles altos de analfabetismo, especialmente Michoacán, Guanajuato y San Luis Potosí. En otro de los rubros educativos, la población sin primaria completa refleja que a excepción de Aguascalientes y Querétaro, se encuentra en un fuerte rezago educativo, similar sólo a las condiciones que muestran estados del sur sureste del país. En resumen, las condiciones regionales de educación, son ligeramente peores a los niveles nacionales, pero ello es debido a las condiciones particulares de algunos de los estados ya mencionados que se encuentran en niveles muy favorables con respecto a las condiciones nacionales.

Respecto a la vivienda y los servicios, la condición, si bien en algunos aspectos es mejor que el promedio nacional, la heterogeneidad que existe hacia el interior de la mesorregión mantiene un alto grado entre entidades federativas. El porcentaje de viviendas con algún tipo de hacinamiento a nivel nacional es de 40.64% mientras el regional es de 37.34%. No obstante, en Guanajuato y Michoacán es del 41% y 40%, respectivamente. Por otra parte, las viviendas con piso de tierra en la región representan un 9.70% frente al 11.48% nacional, pero casos como el de los estados de San Luis Potosí y Michoacán es de

19.67% y 15.67%, respectivamente. Escenarios similares son los que aparecen en vivienda sin agua entubada y sin energía eléctrica. El cubrimiento de los servicios de salud en la mesorregión es bajo ya que apenas alcanza al 50.25% de la población de la región, que representa uno de los más deficientes a nivel nacional, equiparado con el 50.22% nacional.

El panorama económico de la mesorregión no es diferente a los mencionados anteriormente; la diferencia entre los PIB per capita estatales son fuertes. El PIB per capita nacional es de 15.6 mil pesos, mientras el regional es de 13.37 mil pesos. Estados como Aguascalientes, Querétaro y Jalisco presentan algunos de los PIB per capita más altos del país mientras Michoacán, Nayarit y Zacatecas forman parte de los estados con los más bajos a nivel nacional. En gran medida se debe al predominio de la actividad primaria, lo cual se demuestra con el índice de especialización productiva que tiene una fuerte tendencia a dichas actividades, por el contrario, los casos mas diversificados son los que se refieren a los PIB más altos.

En lo que se refiere a infraestructura carretera, la región Centro Occidente cuenta con un total de 84,633 km de carreteras, que representan 25.35% del nacional, 26,905 km de carreteras pavimentados, 34,469 km son revestidas, 444 km de terracerías y 22,815 km de brechas mejoradas, distribuidos en cuatro corredores, en donde se registran la mayor parte de los desplazamientos de pasajeros y carga entre ciudades. Esta situación es en gran medida debido a su cercanía al centro del país y como tal, es una de las regiones con mayor densidad de carreteras por kilómetro cuadrado con un 0.106, superando incluso al promedio nacional que es de 0.065, situación similar es la que se presenta en torno a la densidad ferroviaria, aeroportuaria y de la red telefónica.

La organización y construcción de una estrategia regional como lo es el fideicomiso de desarrollo implicó diversos trabajos que lograron el impulso de dicha institución, lo cual se remonta al año de 1998. El proceso de organización

regional comenzó con la iniciativa de los Secretarios de Desarrollo Urbano y Obras Públicas de los estados de Aguascalientes, Jalisco y Guanajuato, quienes efectuaron una serie de reuniones con el propósito inicial de intercambiar experiencias entre homólogos de estados vecinos, en temas como los de ordenamiento territorial, infraestructura urbana, caminos y agua. Los primeros encuentros fueron motivados por la expectativa de identificar proyectos que pudieran ser impulsados de manera conjunta por varios estados de la región (Ferreira y Wario, 2000).

A partir de la experiencia de dichos encuentros, surgió la idea de una iniciativa que sería emprendida por los estados que se basaba en la construcción de una visión regional compartida por los distintos actores involucrados, así como definir una estrategia integral para el desarrollo regional con la que se buscaría contribuir a la estructuración de un proyecto a nivel nacional. Conforme transcurrió el tiempo, la dinámica de las relaciones interestatales llevó a la necesidad de involucrar a las contrapartes de varios estados vecinos en diversos temas, que después de una serie de procesos, acordaron formular un esquema de ordenamiento territorial del crecimiento industrial y urbano, en el marco de una estrategia integral para el desarrollo sustentable de la región.

Para el proyecto interestatal, se integró un grupo operativo con funcionarios de cada uno de los estados y de un grupo de partidarios de la gestión del desarrollo regional provenientes de grupos de trabajo de la ya desaparecida Secretaría de Planeación y Presupuesto. En su etapa inicial, entre 1998 y 2001, se contó con la promoción y apoyo técnico de dichos grupos de trabajo que en ese momento se encontraban en la entonces Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP, 1998).

Los trabajos trajeron como resultado, la suscripción de las bases de coordinación entre las Secretarías de Desarrollo Urbano y Obras Públicas de los estados de las regiones Occidente y Centro-Norte (según la división del sexenio de 1994-2000), para la formulación y ejecución de una estrategia

regional de ordenamiento territorial, en el marco de una estrategia integral de desarrollo sustentable de la región.

Para finales de 1999, los estados y los gobiernos de los mismos reconocieron la necesidad e importancia de convocar a otras dependencias estatales para integrar distintos grupos de trabajo como medida de apoyo del proyecto regional, por lo que se organizaron foros y reuniones periódicas, organizados entre áreas de gobierno homólogas que sentaban precedentes de relaciones intergubernamentales, en las cuales se manifestaban diversos puntos comunes que llevarían a la identificación entre los funcionarios de los distintos estados, hecho que motivó la respuesta y participación de otras áreas gubernamentales que representan sectores que directa o indirectamente incidían en algunas de las vertientes temáticas de la estrategia de desarrollo sustentable, cuya composición, busca incorporar los aspectos económico, humano, ambiental, institucional y tecnológica. En el caso de Centro Occidente, se logró la participación de autoridades de los sectores social, ambiental, de ordenamiento territorial e infraestructura, incorporando además a los secretarios de desarrollo económico, lo cual hasta ese momento no había sido suscitado en ninguna otra región del país.

Las autoridades ambientales, con el propósito de establecer el marco de referencia sobre el tema de su competencia, incluyendo el agua, convocaron a las dependencias responsables del desarrollo social en la región y a los COPLADEs de los estados, para revisar el marco de la planeación; así como el Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable de la región, con la intención de propiciar una participación que incluyese a la iniciativa privada, las ONGs y el sector académico, que en esos años, era promovido por la SEMARNAP.

El proceso para alentar el desarrollo integral de la región, trajo como resultado la conformación de distintos grupos sectoriales que, mediante redes de trabajo, dieron lugar a lo que se denomina las relaciones intergubernamentales, que a

su vez, y con el paso del tiempo, han propiciado el establecimiento de mecanismos formales de participación y coordinación.

De esta manera, la iniciativa surgida desde las necesidades regionales se consolidaba como un espacio de coordinación y participación que estaba basado en tres permisivas básicas:

- 1.- una visión enfocada en la acción conjunta, que no busca únicamente la generación de documentos de investigación sino el detonar procesos que tuvieran un impacto en la realidad regional;
- 2.- el retomar las posturas integradoras en la planificación más allá de la imperante visión sectorial y vertical de los planes y programas de desarrollo, mediante la incorporación de la visión territorial del desarrollo;
- 3.- la gestión de abajo hacia arriba del proceso de construcción de la visión regional (Wario, 2000).

Por ello, ante la falta de un marco jurídico apropiado y de instrumentos en proceso de construcción que permitieran promover el desarrollo en el nivel mesorregional, la asociación horizontal de voluntades, como se le llamo al proceso de concertación y participación, se constituyó en una de las bases más importantes para impulsar el proceso de gestión en la región Centro Occidente. Esto, a través del acuerdo entre autoridades sectoriales de los distintos estados para conformar los grupos de trabajo por sectores. De esa manera, con el tiempo estos grupos, mediante la participación de funcionarios de los gobiernos estatales, habrían de formalizarse al constituirse en consejos sectoriales en la región.

El proceso de organización regional en torno a las redes de coordinación gubernamental entre los homólogos de las entidades federativas, fue avalado por los propios gobernadores de los estados de la región. La voluntad política

al más alto nivel, se manifestó tanto en las reuniones que se llevaron a cabo con el Presidente de la República, como en la decisión de continuar en este proceso de coordinación regional hecho inédito hasta el momento que se vería traducido en la construcción de un fideicomiso que pretendería alentar los trabajos de promoción regional.

De igual manera, otro elemento importante de la experiencia que ha sido parte del proceso organizativo de la mesorregión Centro Occidente, fue la influencia recíproca en la adopción de una nueva política para el desarrollo regional por parte del Gobierno de la República. Como ya se mencionó, al inicio de la Administración Federal 2001-2006 se creó la Oficina de Planeación Estratégica para el Desarrollo Regional (OPEDR) en la Presidencia de la República, desde la cual, se promovió el esquema de coordinación regional emprendido en la región Centro Occidente, y se contempló impulsar la articulación de los esfuerzos estatales buscando vincular el proceso, con los organismos y las dependencias del Gobierno Federal. En particular, la gestión de la oficina de la Presidencia hizo posible la constitución de los Fideicomisos para el Desarrollo Regional, en los primeros años de dicho periodo de gobierno, con ello se logró extrapolar la experiencia de la región hacia las demás.

Algunas de las acciones específicas que permiten afirmar que durante la Administración Federal de gobierno 2001-2006, se promovieron las bases para un resurgimiento de las políticas regionales en el país, son la conformación de los grupos de trabajo sectorial, el respaldo otorgado por los gobernadores, la Presidencia de la República, la constitución del Fideicomiso regional en diciembre de 2001, la formalización de acciones y proyectos regionales con el respaldo de estados y la Federación, el proceso de planeación regional que se ha cristalizado con la elaboración del Programa de Desarrollo Regional, y la propuesta para la suscripción de un Acuerdo para el Desarrollo de la región Centro Occidente.

Por otro lado, la iniciativa regional que surgió de la necesidad de descentralización y reconfiguración de las instituciones de toma de decisiones, impulsó desde diversos frentes a la estructura institucional en construcción para la promoción del desarrollo regional y la operatividad del Programa de Centro Occidente y en general de los Fideicomisos a nivel nacional. Desde la región Centro-Occidente la perspectiva, visión y postura fue definida por la Junta de Gobernadores en conjunto con el Presidente de la República y el Comité Técnico del Fideicomiso para el Desarrollo de la región Centro – Occidente (FIDERCO), integrado por los representantes de los gobiernos estatales ante el fideicomiso, el cual, dentro de sus atribuciones buscaría promover la instrumentación del Programa de Desarrollo de la Región Centro Occidente, y garantizar la congruencia entre éste, y los proyectos regionales.

Otro elemento implementado son los consejos sectoriales, en los que participan los distintos grupos de autoridades gubernamentales que colaboran en una lógica interestatal, en función de la agenda regional y de los aspectos estatales de su propia competencia. El trabajo de estos grupos es promovido y ordenado por sus respectivos coordinadores (titulares de dependencias estatales), con el apoyo de los organizadores operativos, quienes a su vez, realizan una labor de enlace con los demás consejos a través de su participación en el Grupo Técnico Coordinador (GTC), donde se discuten y coordinan las acciones técnicas que aseguran el sentido integral del proceso de planeación y gestión.

El motor de todo este trabajo se define en la figura de la Coordinación Ejecutiva del Fideicomiso, cuya tarea es operar y articular el trabajo, de los distintos grupos con las previsiones directivas que adoptan el secretariado técnico, y las previsiones operativas definidas en el GTC. La Coordinación Ejecutiva instrumenta las decisiones en el seno del Comité Técnico del FIDERCO y ejecuta las acciones administrativas que sean requeridas.

Con estos mecanismos de organización y promoción para la gestión regional, Centro Occidente ha impulsado una planeación que busca hacer participar, a

los actores gubernamentales y a la sociedad en la dimensión mesorregional. De hecho, el proceso de planeación emprendido establece los canales de planeación participativa, buscando involucrar de manera gradual y progresiva, a los actores relevantes, y a propiciar su integración en redes de trabajo regional, así como de participar en las causas y proyectos de su interés. La lógica de gestión asociada implícita en esta iniciativa de desarrollo regional, incorpora la participación de las instituciones públicas, privadas y sociales en sus estrategias. Este propósito establece los espacios de representación de las instituciones y los organismos que pueden actuar a la par, con los grupos sectoriales conformados en la región.

Por ello, se creó el Fideicomiso mediante el Contrato del Fideicomiso para el Desarrollo de la región Centro Occidente que fue suscrito por los Gobernadores de los estados de la región, el 7 de diciembre de 2001, teniendo como fiduciario al Banco Nacional de Obras y Servicios (BANOBRAS). El patrimonio del FIDERCO se constituyó con una aportación inicial de 250 mil pesos, que realizaron los estados fideicomitentes, mientras que el Gobierno Federal aportó los recursos en calidad de donación, en un esquema de peso por peso. En 2004, los Gobiernos de los Estados realizaron cada uno una aportación adicional, de un millón de pesos que sería complementada por la Presidencia de la República en el esquema de *pari passu*⁶.

Cabe destacar que desde el sexenio pasado la conformación de mesorregiones dio lugar a la creación de consejos técnicos con los representantes de las entidades federativas en cada una bajo la figura de Fideicomiso Mesoregional, cuyas tareas se han orientado a gestionar la dotación de la infraestructura requerida, la canalización de inversión pública y privada hacia los proyectos, y la provisión de servicios públicos.

⁶ Se establece como una cláusula en un contrato financiero para precisar que los créditos deberán de guardar las mismas igualdades de derechos y obligaciones en relación con otras deudas similares de un mismo emisor. Su contrario sería: primero en tiempo, primero en derecho.

De acuerdo con los informes de gobierno de los dos últimos años de la administración anterior los avances de la participación FIDERCO se habían concretado en la elaboración del Programa de Desarrollo Regional (2004) con la participación del sector gubernamental, académico y social de los nueve estados que componen la región, programa que se dio a conocer en julio de 2005. La elaboración e instrumentación de un programa de desarrollo de la mesorregión incluyó la puesta en marcha de un programa carretero multianual, proyectos de ordenamiento urbano interestatal, un observatorio urbano regional con la participación de universidades de la región, y gestiones de proyectos ante organismos internacionales. Cabe destacar que durante el primer semestre de 2006 se efectuaron cinco sesiones de trabajo del comité técnico para la realización y puesta en marcha de diversos proyectos carreteros y urbanos, así como para definir las prioridades de conjunto de la región; y se renovó en mayo de este año su mesa directiva y entre junio de 2005 y junio de 2006, los consejos sectoriales del FIDERCO, en más de 31 sesiones de trabajo identificaron las necesidades en materia de ordenación territorial, gestión ambiental y desarrollo sustentable, desarrollo rural, de salud y de comunicación, elaborando proyectos para abordarlos desde una perspectiva de desarrollo integral.

De manera puntual, los considerados proyectos estratégicos por el Fideicomiso, son los siguientes:

- Conclusión del Corredor Manzanillo-Tampico
- Conclusión del Corredor Manzanillo-Nuevo Laredo
- Construcción de la vía corta de Ferrocarril Manzanillo-Guadalajara-Aguascalientes
- Proyecto de consolidación del Puerto Manzanillo
- Proyecto del Corredor interestatal Tepic-Aguascalientes
- Proyecto de construcción de la Carretera Ruiz, Nay.-Valparaíso, Zac.
- Proyecto del Corredor Interestatal de "Tierra Caliente": Cd. Altamirano-Cd. Guzmán.

- Proyecto de consolidación del Corredor San Miguel de Allende-Celaya-Acambaro.
- Proyecto carretero Aguascalientes-Moctezuma-Salttillo.
- Proyecto urbano-turístico de la ZM de Pto. Vallarta-Bahía de banderas.
- Proyecto de la Cuenca Lerma-Chapala.
- Proyecto de la Presa El Realito.
- Proyecto de la Presa El Zapotillo.
- Proyecto de construcción del Gasoducto Manzanillo-Guadalajara.
- Proyecto de construcción del Gasoducto Lagos de Moreno-Aguascalientes-Zacatecas.

De estos proyectos, todos están en marcha bajo la colaboración de instituciones federales tales como SEMARNAT, SEDESOL, SCT, además de los gobiernos estatales y la gestión y administración de los recursos desde el FIDERCO.

Por otra parte en desarrollo y en cartera de proyecto se encuentran los siguientes:

- Tren de alta velocidad Guadalajara-Bajío-Querétaro-Cd. De México.
- Programa de encadenamientos productivos en el sector Agroindustrial.
- Integración regional de la industria Automotriz y de Autopartes.
- Programa de manejo integral de la Sierra Fría.
- Trazo del enlace carretero Aguascalientes-Nayarit.
- Autopista Morelia-Salamanca.
- Sistema de Centros Rurales de servicios en la Sierra Gorda.
- Programa de electrificación en la zona Huicot.
- Promoción de artesanías regionales.
- Estudio Hidrogeológico de la región Centro-Occidente.

3.4 La Región Centro-País y su fideicomiso mesorregional

La mesorregión esta formada por el Distrito Federal y los estados de Hidalgo, México, Morelos, Tlaxcala y el estado bisagra de Puebla. Con base en información de los Resultados Definitivos del II Censo de Población y Vivienda 2005 del INEGI, la población de la región Centro-país en el año 2005 ascendió a 33,138,164 habitantes, la que representa el 32.09% de la población total del país. La mesorregión, en su conjunto, presenta condiciones sociales favorables con respecto a la media nacional. Sin embargo, entidades como Hidalgo y Puebla se encuentran rezagadas en gran parte de los indicadores seleccionados.

En cuanto a educación, la mesorregión presenta 6.51% de población analfabeta, se encuentra por debajo de la media nacional que es de 8.37%. Sin embargo las diferencias entre las entidades que conforman la región son muy marcadas, por ejemplo el Distrito Federal presenta un 2.59% que contrasta con el 12.80% y el 12.71% de los estados de Hidalgo y Puebla respectivamente, siendo estos dos últimos parte de los 10 estados con mayores niveles de analfabetismo en todo el país, a su vez los estados de Morelos y Tlaxcala presentan condiciones cercanas a la media nacional en este mismo aspecto. La población sin primaria completa de más de 15 años muestra una situación similar, ya que si bien el indicador regional esta por debajo de la media nacional y es el indicador mas bajo en el país, contrasta con algunos de los niveles mas altos por estado en los casos de Puebla, Hidalgo y Morelos.

El escenario que se presenta en la región, respecto al hacinamiento en vivienda, es ligeramente favorable con respecto al escenario nacional: la región presenta un 39.67% respecto del 40.64% a nivel nacional. No obstante, las entidades de la mesorregión, en este mismo ámbito, presentan altos niveles de disparidad, ya que el hacinamiento del Distrito Federal y Morelos son los únicos dos indicadores por debajo de la media nacional. A su vez, las viviendas con piso de tierra del Distrito Federal, representan el 1.12% mientras en Puebla representan el 15.86%; por otro lado Puebla e Hidalgo presentan porcentajes

de 14.03 y 12.21% de vivienda sin agua entubada, por arriba de la media nacional que es del 10.14%.

La situación regional de población sin derechohabiencia al sector salud, es mayor a la media nacional ya que el país registra un 49.78% frente al 52.88% de la mesorregión Centro-País, de esta manera, solo el Distrito Federal muestra un porcentaje de menor al nacional, de 42.65%. Sin embargo, los demás estados presentan niveles muy altos en falta de cobertura de derechohabiencia.

A partir de los indicadores sociales seleccionados, encontramos que la media nacional y la media regional de diversos indicadores, son similares. No obstante, la situación al interior de la región muestra una muy marcada diferencia entre el Distrito Federal y el resto de las entidades federativas que componen la mesorregión.

En el ámbito económico, el escenario mesorregional, ocupa a nivel nacional el segundo lugar en ingreso per capita, sólo por debajo de la mesorregión Norte. Sin embargo, el PIB per capita del Distrito Federal ocupa el primer lugar a nivel nacional, duplicando el promedio nacional; situación que contrasta al interior de la región, con el tercer ingreso mas bajo a nivel nacional, que presenta el estado de Tlaxcala, que es cercano a la mitad de la media nacional. A su vez ninguna de las entidades de la región a excepción del Distrito Federal, se encuentran por arriba del PIB per capita nacional, la media regional se ve fuertemente influenciada por el Distrito Federal, ya que si este no fuese promediado, la región mostraría un promedio per capita de 10,967 pesos, por debajo de la media nacional de 15,625 y sólo por arriba de la media de la región Sur-Sureste.

Si bien la estructura productiva de la región muestra un cierto nivel de diversificación, en general se enfoca en los servicios, el turismo y el transporte, ya que juntos representan casi el 70% de la actividad económica, la industria

aporta cerca del 20% y el sector agropecuario tan solo un 2.24%. Morelos es el estado que tiene el mayor porcentaje regional de actividades agropecuarias con el 11.78% que prácticamente duplica la media nacional. Puede considerarse que la región es una de las más fuertes en cuanto a industria se refiere ya que cuatro de los seis estados registran un porcentaje mayor al de la media nacional en torno a dicha actividad. Sin embargo, son los servicios los que juntos representan la actividad más importante en la región ya que ocupan poco más del 40% del total de la actividad económica.

En cuanto a infraestructura, la región centro es la que mayor densidad carretera tiene en el país. El promedio que presentan los estados de la región, en todos los casos, cuando menos duplica el promedio nacional. Caso similar es el que se presenta en torno a la infraestructura ferroviaria. No ocurre lo mismo en la densidad aeroportuaria que es apenas ligeramente superior a la media nacional. Lo que al interior se traduce en cuatro estados con niveles aeroportuarios muy por debajo de la media nacional, solamente el Distrito Federal y el Estado de México, se encuentran en ese rubro arriba del promedio nacional.

La región centro básicamente es una región consumidora, más que productora de energía eléctrica ya que en promedio se generan 2.24 Megawatts hora, de 5.48 que promedia el país. Condición que a nivel regional es fuertemente modelada por el estado de Hidalgo, único dentro de la macro-región centro con un promedio mayor al nacional, que genera 17.77 Mwh.

Los rubros de agua potable y saneamiento en la región indican que existe una condición favorable, respecto del promedio nacional, siendo solamente los estados de Hidalgo y Puebla los que presentan condiciones de rezago en la cobertura de agua y alcantarillado, ya que ambos se encuentran por debajo del 89.20 y 85.60% nacional de cobertura de agua potable y alcantarillado, respectivamente.

En general se puede plantear que la influencia y los beneficios que la región centro tiene, referido a la realidad nacional, continua siendo importante, ya que sigue manteniendo por herencia histórica una ventaja sobre las demás regiones, que se ve reflejada en algunos de los mas altos porcentajes en los ámbitos mencionados. Sin embargo, es hacia el interior de la misma que podemos encontrar claramente diferencias muy marcadas entre las entidades históricamente mas favorecidas como lo son el Distrito Federal y el Estado de México y las más rezagadas como Hidalgo, Puebla y Tlaxcala, que en diversos aspectos ocupan los niveles mas bajos a nivel nacional.

El proceso de construcción e institucionalización mesorregional en Centro-País, comenzó como posteriormente al de Centro-Occidente; los procesos de planeación y de gestión regional en Centro País iniciaron formalmente con la solicitud por parte de la Oficina de la Presidencia de la República a los gobernadores de designar un enlace con la OPEDR para la conducción de los mismos.

Una vez que se conformó, en conjunto con los otros estados, el grupos de enlaces estatales, se tuvieron dos resultados iniciales, por una parte, se consolidó el apoyo de la iniciativa, que previamente se encontraba en marcha a través de un programa regional de infraestructura, impulsada por los Secretarios de Obras Públicas de los estados, bajo el liderazgo de Puebla, que se vio concretada mediante el Programa de Gran Visión acordado en la segunda reunión de gobernadores con el Presidente de la República en 2001, y por otra parte, mediante la constitución del Fideicomiso Centro-País (FIDCENTRO) y la selección del Coordinador Ejecutivo del mismo.

Posteriormente y ya bajo la conducción del Coordinador Ejecutivo de FIDCENTRO se conformaron siete Consejos Técnicos Sectoriales creados a partir de las temáticas compartidas, consideradas de carácter prioritario. A su vez conformaron estructuras de trabajo hacia su interior, por ejemplo, en el caso del tema desarrollo social, se inició un proceso de concertación por el cual

se formaron tres mesas de trabajo denominadas mesas técnicas sectoriales en las áreas prioritarias fueron la educación, salud y asuntos indígenas.

Una vez conformados los Consejos Técnicos Sectoriales, se llevaron a cabo en 2002 diversas reuniones de trabajo, en las que se realizaron ejercicios de planeación estratégica con la finalidad de consensuar diversos proyectos para la acción conjunta regional bajo un enfoque temático.

Las temáticas prioritarias fueron desarrollo económico, desarrollo agropecuario, desarrollo social, educación, salud, asuntos indígenas, medio ambiente, infraestructura, ordenamiento territorial y seguridad pública, áreas en las que se desarrollaron consensos generados desde cada uno de los Consejos, algunos de los avances mas importantes han sido siguientes:

Se logró una vinculación con la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Económico, misma que acodó el proporcionar fondos para estudios y proyectos; de igual manera se consensuó como proyecto económico prioritario a nivel regional el relativo a la Competitividad regional mediante un modelo basado en 5 cadenas productivas. Dicho proyecto se encuentra en marcha bajo un cofinanciamiento de la Secretaría de Economía y FIDCENTRO.

De igual manera, en materia agropecuaria, se llegó a la premisa del intercambio de experiencias entre los estados, con la finalidad de aplicar programas basados en la experiencia previa y en el aprendizaje colectivo para la acción regional. A su vez se llegó a la identificación de cuatro proyectos, tres de ellos definidos en torno a sistemas-producto: primero, el de la cebada, segundo, el referido a productores lecheros de bajos ingresos y tercero sobre el nopal y la tuna. El cuarto proyecto se refiere al establecimiento conjunto por parte de las entidades federativas de un sistema de control sanitario.

Por otra parte, respecto a desarrollo social, como he mencionado, se trabajo en torno a tres temáticas que posteriormente se convertirían en Consejos

Técnicos Sectoriales, educación, salud y asuntos indígenas. Por ello, dichos consejos trabajarían cada uno en forma separada pero íntimamente ligados y buscando generar planteamientos relativos a la articulación del conjunto de las acciones sociales en la región.

La inserción del tema educativo, salud y asuntos indígenas básicamente fueron centrados en la intención de acción regional conjunta que destacó la necesidad de programas educativos, de salud y de integración económica indígena adaptados a las necesidades de los estados, con respeto a su diversidad y que, en general, fue reflejó de una orientación de acción de abajo hacia arriba, muy en línea con la filosofía del programa regional.

El tema medio ambiental se centró en la visión sustentable del desarrollo mediante el consenso de tres proyectos: cuencas hidrográficas, tratamiento de aguas residuales, manejo y disposición de residuos sólidos no peligrosos. En el caso específico de los temas abordados, por la propia naturaleza regional y el planteamiento de los proyectos los hizo claramente de alcance y carácter regional e interestatal.

La iniciativa en materia de infraestructura, fue la primera en formarse mediante la asociación voluntaria en materia de infraestructura carretera regional, promovida por el gobernador de Puebla en 1999 y que se tradujo en el Programa de Gran Visión acordado por los gobernadores y el Presidente de la República hacia fines de 2001. La misión del consejo ha sido la unificación de las visiones estatales hacia la consolidación de la región mediante la integralidad de los diferentes planes estatales y nacional en materia carretera, de los modos de transporte, el transporte multimodal, las telecomunicaciones y la infraestructura energética.

Respecto a seguridad pública, los diversos integrantes estatales tienen una idea concreta en términos de coordinación regional. El grupo ha identificado cuatro proyectos que parecen igualmente pertinentes y prioritarios:

Coordinación policial regional para atacar bandas delictivas organizadas; Capacidad de respuesta policial en la región centro país; Proyecto regional de prevención del delito; Sistema de información estratégica regional para la seguridad pública.

Una vez que el fideicomiso logró tener una estructura operativa sólida, diversos fueron los trabajos que se realizaron en busca de integrar una propuesta regional de desarrollo que se vería concretada en la elaboración del programa de desarrollo de la región Centro-País. Para ello fue necesario llevar a cabo diversas tareas tales como, el diagnóstico regional elaborado en 2002 por el Colegio Mexiquense, los ejercicios de planeación estratégica elaborados por los consejos y mesas técnicas previamente tratadas y la concertación y aprobación en el desarrollo de 27 proyectos regionales prioritarios identificados en el marco de dichas reuniones y talleres.

El programa regional fue elaborado como documento guía de planeación regional con la finalidad de definir y gestionar las acciones regionales conjuntas entre los estados con una orientación estratégica. A la luz de ello, el documento fue elaborado para contribuir al logro de los siguientes *objetivos críticos* de la en la región Centro País:

- La formulación de una *estrategia regional* que sea realmente integral, que afronte los problemas y oportunidades centrales de desarrollo de la región y proponga objetivos y principios realmente estratégicos para la acción regional conjunta;
- La transmisión a los grupos de trabajo regionales de una metodología pertinente y práctica para que interactúen sistemáticamente en la integración y gestión de una *cartera regional de proyectos estratégicos*;
- La orientación técnica y metodológica de los futuros *procesos regionales* de planeación participativa;

- El señalamiento y consenso de principios y criterios prácticos relativos a la construcción gradual de *instituciones e instrumentos* adecuados para la acción regional conjunta de los estados, como resultado de los propios procesos de planeación y de gestión conjunta (FIDCENTRO, 2003).

En general, el Programa de Desarrollo de la Región Centro del País tiene que ver con la convergencia de los intereses y capacidades de acción de los gobiernos de los estados involucrados para impulsar acciones conjuntas de desarrollo regional, bajo esquemas de asociación voluntaria y para gestionar conjuntamente ante el Gobierno Federal acciones sectoriales prioritarias y ajustes a reglas de operación de programas federales en apoyo a, y en coordinación con, las acciones regionales definidas por ellos.

El programa aspira a ser *integral*. No es un programa sectorial, tampoco un programa integral por yuxtaposición, sino *por articulación compleja de las partes*. La acción regional integral puede jugar con *múltiples temas*. En esta propuesta de programa, se ha considerado conveniente trabajar con cuatro grandes dimensiones temáticas: económica, social, ambiental y territorial. Al articular estas dimensiones básicas en una primera aproximación, se espera establecer condiciones para la articulación de los numerosos temas sectoriales, que ya han dado lugar a la formación de grupos regionales sectoriales y a otros que conciten la organización de nuevos grupos regionales.

La integralidad por *articulación compleja* requiere la *convergencia transdisciplinaria y transfuncional* de las visiones y medios de los actores estatales y federales agrupados en los Consejos Técnicos Sectoriales, en torno a objetivos comunes. La convergencia plena de visiones podrá demandar mucho tiempo, incluso años. Si bien el programa de desarrollo de la región Centro-País no se ha hecho a partir de un proceso regional de planeación participativa, sino de un estudio de consultoría por encargo, está pensado para

ser utilizado en futuros procesos de planeación regional participativa tendientes a lograr esta convergencia de visiones, llevar a cabo en forma integrada las diversas tareas de preinversión requeridas en torno a los proyectos estratégicos identificados y consolidar gradualmente formas organizativas adecuadas para la gestión y el financiamiento de la acción regional conjunta.

De acuerdo con los informes de gobierno de los dos últimos años de la administración anterior los avances de la participación en la mesorregión Centro País, en mayo de 2005 culminó el proceso de elaboración del Programa de Desarrollo Regional con el trabajo permanente de los 10 consejos técnicos regionales y un proceso de planeación conjunta en los temas de infraestructura y transporte, ordenación del territorio y desarrollo urbano, medio ambiente, desarrollo social, salud, educación, asuntos indígenas, seguridad pública, desarrollo económico y desarrollo agropecuario. A la fecha, el programa de desarrollo regional está en proceso de revisión final, y de integración de la cartera de proyectos. En la mesorregión Centro País, los consejos técnicos sectoriales y especiales realizaron de junio de 2005 a junio de 2006 procesos de planeación conjunta vinculados con las siguientes temáticas: infraestructura y transporte, ordenación del territorio y desarrollo urbano, medio ambiente, desarrollo social, salud, educación, asuntos indígenas, seguridad pública, desarrollo económico y desarrollo agropecuario. Asimismo, los estados integrantes del fideicomiso FIDCENTRO presentaron en junio de 2006 una nueva versión de su programa de desarrollo regional con el propósito de actualizar la visión común del futuro de la región. Destacan también: La aplicación desde julio de 2005 del proyecto Referencia y Contrarreferencia de Pacientes, desarrollado con los recursos del FIDCENTRO y el desarrollo de un Sistema de Información Geográfica y Estadística de la Región Centro País por parte del Consejo Técnico Especial con la asistencia del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y la Secretaría de Marina, con el fin de efectuar diagnósticos y evaluaciones con datos e información regional.

De manera puntual, algunos de los proyectos y estudios mas relevantes que se han realizado a partir de la gestión del Fideicomiso son:

- Programa de Desarrollo Regional de la Región Centro País 2005.
- Programa Plataforma Colaborativa Regional Centro País.
Actualización del PDR
Proyecto Innovación en la Referencia y Contrarreferencia de Pacientes en la Región Centro País. (21,000,000.00).
- Programa de Competitividad Internacional para la Articulación de la Cadena Productiva y Desarrollo Cluster de la Industria Farmacéutica de la Región Centro País. (\$2,875,000.00).
- Actualización de imágenes satelitales. Ortoprecisión de 160 Espaciomaps de la Región Centro País. (2005-2006) (\$22,000,000.00).
- Proyecto Ejecutivo para la Creación del Fondo Regional para la Constitución de Reservas Territoriales.
- Proyecto Regional de Prevención del Delito de la Región Centro País.
- Proyecto Ejecutivo, Taller de Evaluación de Proyectos para el Consejo técnico Sectorial de Medio Ambiente.
- Proyecto, Infraestructura: Base para la Competitividad de las Empresas.
- Estrategias para la Coordinación de Políticas Públicas de Desarrollo Regional.
- Proyecto Ejecutivo, Sistema Electrónico para el Tránsito Interestatal de Alumnos de Escuelas de Educación Media Superior y Superior de la Región
- Estrategia Regional para Desarrollar la Competitividad de la Artesanía en comunidades Indígenas de la Región Centro País.
Proyecto Regional para el Desarrollo de esquemas genéticos en las unidades de producción ovina, a través de la implementación de núcleos reproductivos con animales de excelente calidad genética.
- Gestión de recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación por más de 6 mil MDP para el proyecto de Gran Visión que incluye 83 tramos carreteros.

- Estudio del Forum EUROLATINOAMERICANO de Torino Criterios para el Desarrollo Regional con Base al Modelo Europeo.

Algunos otros es encuentran en desarrollo, tales como:

- Identificador de Proveedores de Centros de Servicios en Localidades con menos de 2500 Habitantes.
- Migración Factores y Condicionantes.
- Diagnostico Regional del Sistema de Control Sanitario en la Movilización Agropecuaria y Acuícola.
- Proyecto Regional de Horticultura Ornamental.
- Proyecto Estrategias para el Ordenamiento Territorial Logístico Competitivo de la Región Centro.
- Estudio sobre la caracterización y diagnostico de las Cuencas Hidrográficas del Balsas, Panuco, Cuenca del Valle de México y Lerma.
- Proyecto de Señalización Turística Innovadora.
- Fortalecimiento de la Infraestructura Tecnológica de las Entidades, para la integración del Sistema de Información Geográfica de la Región Centro País.
- Diseño e Instrumentación del Instituto Regional de Prevención del Delito.

3.5 Reflexiones finales sobre los fideicomisos mesoregionales

A partir de la revisión de los casos Centro-Occidente y Centro-País, además de la conducción de la política mesorregional por parte del gobierno federal desde 2002 hasta la fecha, se desprenden diferentes apreciaciones.

Si bien existe un conjunto amplio de leyes, artículos, normas, reglamentos, programas, decretos, etc., que conforman el marco jurídico e institucional, referido al desarrollo regional en México, y que en teoría ayudan a dar sustento a las acciones que se realizan para la promoción del desarrollo regional en las mesorregiones, las condiciones normativas y legales no son favorables para

que el proceso en marcha, desde los fideicomisos puedan respaldarse sin mayor problema, es por ello que existe una diferencia entre lo que se tiene en el terreno de lo formal e informal, dicho de otra manera, existe una diferencia entre el marco legal y un entorno propicio para la continuidad de los trabajos regionales.

De igual manera, la institucionalización desde las estructuras formales, como lo son los marcos jurídicos o las instituciones mismas constituyen procesos importantes, pero han mostrado en la práctica no ser suficiente. Existen leyes, artículos y decretos, que se emiten sin que se vean acompañados de instrumentos, mecanismos o elementos que hagan posible su aplicabilidad. De igual manera, la falta de esfuerzos por hacer del desarrollo regional tarea conjunta entre lo regional y lo nacional ha llevado a la inutilidad de marcos legales, ya que sólo han generado gran cantidad de documentos de planeación que no han transitado hacia el terreno de la acción. Eso hace que diversos instrumentos jurídicos puedan permanecer en el tiempo sin poder aprovecharse debido a que no se trabajó respecto a la forma de aplicarlos o sobre lo que debe derivarse de ellos para ponerlos en práctica.

A pesar de los innegables avances en la institucionalización del nuevo enfoque de planeación regional en el país, el modelo mesorregional perdió la fuerza necesaria y la orientación territorial que ha dejado entre otros, los siguientes resultados:

- El deterioro de las instancias federales de planeación regional y, en particular, con la desaparición de la función regional en la Oficina de la Presidencia de la República;
- La insuficiente vinculación de los procesos regionales de planeación con la formulación del Presupuesto de Egresos de la Federación;

- La carencia de mecanismos que permitan destinar recursos federales a los proyectos regionales estratégicos.

De igual manera y tratando de hacer un balance general sobre la actuación de la OPEDR, puede afirmarse que con el paso de los primeros tres años de la Administración Foxista, en los que se diluyó la fuerza de promoción del desarrollo regional, el modelo mesorregional de fideicomisos, mostró sus carencias, ya que faltaron más ideas y estrategias, que garantizaran la continuidad y fortalecimiento del procesos, del mismo modo faltó la creación de mecanismos jurídicos y de coordinación que dieran evidencia real de un acertado manejo del proceso de planeación regional.

Entre los obstáculos identificados que no permitieron avanzar el proceso de planeación regional, deberá reconocerse que se careció de una real y adecuada coordinación y colaboración entre los representantes de varios gobiernos estatales, del sector empresarial y la sociedad civil de los estados respectivos, así como de las diferentes secretarías y organismos del gobierno federal. Un ejercicio de esa naturaleza implicaba la construcción de un tipo de asociación de las denominadas multiorganización en cada mesorregión, que se abocara a identificar y negociar prioridades comunes y, sobre esa base, establecer compromisos entre los distintos participantes. Sin embargo tal esfuerzo no se realizó.

También, es conveniente señalar que desde el propio diseño de la estrategia regional de desarrollo, no se contó con elementos indispensables para propiciar un comportamiento de colaboración entre los participantes, ya sea de tipo formal, como pudieran ser arreglos pactados, o bien de carácter informal basado en interdependencias y complementariedades de intereses. Dicho de otra manera se generaron los vínculos, elementos o mecanismos que generaran confianza mutua entre los participantes, por lo que conforme transcurrían los años se tradujo en un problema, ya que sin confianza no iba a haber colaboración ni respuesta para mostrar un espíritu de cooperación.

Dicho de un modo, el esquema promovido por la OPEDR no contempló ningún tipo de contratos o vínculos legales que pudieran garantizar el cumplimiento de compromisos que se establecieran respecto a las aportaciones de recursos por parte de los distintos participantes en cuanto al financiamiento de proyectos regionales. En este caso, hizo falta el establecimiento de un entorno legal más claro, que permitiese programar gasto para los proyectos mesorregionales, tanto por parte de los gobiernos estatales involucrados en cada caso, como de las secretarías federales e incluso de las organizaciones empresariales y comunitarias. Esos eran requisitos básicos para generar certidumbre y confianza entre las distintas partes. Porque además en la práctica no es posible programar gasto gubernamental federal o estatal para proyectos mesorregionales, si dicho gasto no está reconocido jurídicamente.

Por otro lado, el proyecto de las mesorregiones fue un proyecto iniciado fuertemente como una estrategia de desarrollo planteada desde el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, por lo tanto, la Administración Federal de dicho sexenio, sería la encargada de su promoción, gestión, seguimiento y monitoreo, no obstante, como se ha mencionado, desde la segunda mitad del periodo sexenal, el impulso de dicha estrategia mermo fuertemente, suspendiendo las reuniones con los gobernadores y con los representantes estatales.

Otro aspecto ya mencionado de alguna manera, es que la OPEDR no contaba con autoridad jerárquica para conducir el esquema de planeación diseñado. En primer lugar se requería que ésta no permaneciera todo el sexenio como provisional, y tuviera reconocimiento en la estructura orgánica de la administración pública federal, idealmente como parte de la secretaría que tenga a su cargo planear y programar el gasto federal y las transferencias a los estados. Lo mismo tendría que haberse hecho con el esquema de gestión mesorregional incorporándolo en las leyes pertinentes, como en la Ley de Planeación.

Todos esos factores fueron propiciando que, sin que se hayan tenido grandes avances respecto a lo que se planteó al inicio del sexenio, en enero de 2006, la OPEDR se redujera en cuanto a su estructura orgánica y pasara a formar parte de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal, lo que en los hechos significa una sectorización y degradación de la política para el desarrollo regional en el país.

En suma, desde un balance crítico sobre la operación de estos fideicomisos hacen ver las limitaciones que estos tienen respecto de las expectativas generadas: a) limitados mecanismos para generar mejor participación de parte de los actores regionales; b) escasa participación en los mecanismos de cooperación y gestión intergubernamental; c) en la insuficiencia de recursos destinados a la promoción de desarrollo regional; d) en la escasa cooperación interinstitucional e intersectorial.

Conclusiones

El desarrollo regional en México se ha tratado de impulsar a través instancias gubernamentales que han resultado ser altamente centralizadas, rígidas y poco funcionales, por ello el diseño de nuevos esquemas institucionales de corte territorial se ha vuelto una creciente necesidad.

Las nuevas instancias de planeación y gestión del desarrollo regional responden así al impulso de los procesos de descentralización, gobernanza y participación social.

En el caso de México, los esquemas de instituciones formalmente reconocidas en materia de planeación a escala estatal, intraestatal y municipal se siguen impulsando por actores gubernamentales de acuerdo a los esquemas reconocidos de los sistemas de gestión pública del desarrollo. No obstante ello, recientemente están surgiendo nuevas modalidades de instituciones que redimensionan las formulas de participación de los actores, así como los mecanismos para establecer acuerdos y formas de funcionamiento.

En este sentido, es como han surgido mecanismos de cooperación intergubernamental como los Fideicomisos Mesoregionales, que no obstante surgir desde instancias federales, plantean un sentido de descentralización, impulso a nuevos actores regionales y redefinición de esquemas de planeación y gestión regional del desarrollo.

Los Fideicomisos Mesorregionales, lejos de sólo representar instituciones de financiamiento, basan su importancia en todo lo que en conjunto representan, , se convierten en una de las últimas estrategias aplicadas a nivel nacional con visión territorial del desarrollo en la que de manera inédita, se pretende implícitamente una coordinación entre los distintos niveles de gobierno con la finalidad de articular acciones conjuntas basadas en las potencialidades endógenas de una región. Sin embargo, un esfuerzo de dicha envergadura no puede estar basado solo en buenas intenciones sino que de manera

trascendental necesita un impulso por todos los niveles de gobierno y que por sus características brindara resultados a mediano y largo plazo.

Debido a que no se cuenta con un marco legal e institucional adecuado, no es fácil avanzar en la promoción del desarrollo regional a partir de las mesorregiones, y por tanto en la contribución a la descentralización de esa forma. No se contempla un mecanismo de planeación que vincule a la Federación con los estados y a los estados entre sí, lo que trae como resultado que las competencias legales y las funciones de planeación se encuentren dispersas de manera sectorial provocando la falta de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. Es por eso que la coordinación intergubernamental e intersecretarial sigue siendo a fin de cuentas uno de los grandes retos de la planeación regional integral.

No obstante que existe un Sistema Nacional de Planeación Democrática, y a pesar del modelo de planeación propuesto por la Oficina de la Presidencia para la Planeación Estratégica y el Desarrollo Regional durante 2001-2006, está pendiente todavía la vinculación entre la planeación nacional y la estatal, dado que se pretende que la planeación regional sea un instrumento para armonizar los dos ámbitos de la planeación.

A la luz de ello, las estructuras institucionales, necesariamente deben de fortalecer una base local o regional de actores que garantice la continuidad de los procesos y una continua coordinación entre los sectores y los niveles, se fortalece la visión complementaria entre lo inducido por las estructuras centrales y lo autogestionado desde las regiones. Sólo de esta manera es que los modelos institucionales pueden brindar alternativas para el desarrollo.

Bibliografía

- Aalbu, H. (2004) "Europa Policéntrica: ¿Utopía o posibilidad?" en Romero, J. y Farinós, J. (Eds.), *Ordenación del territorio y desarrollo territorial. El gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos y nuevas visiones*. Ediciones Trea, España.
- Acosta, M. (1990) *Teoría General del Derecho Administrativo*. 9ª ed., Editorial Porrúa, México.
- Albuquerque, F. (2004) "Desarrollo económico local y descentralización en América Latina", en *Revista de la CEPAL* 82, Abril 2004
- Amin, A. y Thrift, N. (1994) *Globalisation, Institutions and Regional Development in Europe*, Oxford University Press.
- Appendini, K. y Nuijten, M. (2002) "El papel de las instituciones en contextos locales" en *Revista de la CEPAL* 76, Abril 2002.
- Arocena, J. (2007) "Las instituciones territoriales en la articulación Local-regional-Nacional" en: Alvarez, A et. al. (comp.) *Agentes y agenda para el desarrollo económico y el empleo*, RedDete-ALC, Montevideo.
- Ayala, E. J. (2003) *Instituciones para mejorar el desarrollo. Un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Barkin, D. (1973) *Los beneficiarios del Desarrollo regional*, SepSetentas, México.
- Barkin, D. y King, T. (1970) *Desarrollo económico regional, enfoque por cuencas hidrológicas de México*. Siglo XXI, México.
- Bassols, A. (1979) *México formación de regiones económicas, influencias, factores y sistemas*, Instituto de Investigaciones Económicas UNAM, México.
- Bebbington, A. y J. Ferrington (eds.) (1993) *Reluctant Partners; Non Governmental Organizations, the State and Sustainable Agricultural Development*, Londres, Routledge.
- Boisier, S. (1993) "Desarrollo regional endógeno en Chile: ¿utopía o necesidad?", en *Ambiente y desarrollo*, vol. 9, no 2, Santiago de Chile, Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente, junio.
- _____ (1997) "Sociedad civil, participación, conocimiento y gestión territorial." ILPES LC/IP/G. ILPES, *Serie Ensayos, Docto. 97/37*; . LC/IP/G.107, N° 107.

-
- _____ (1999) *Teorías y metáforas sobre el desarrollo regional*, Santiago de Chile, CEPAL.
- _____ (2003) "Post-scriptum sobre el desarrollo regional: modelos reales, modelos mentales", EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales, Santiago de Chile, Mayo año/vol. XXIX, no. 072.
- _____ (2006) "América Latina en un medio siglo (1950/2000): el desarrollo ¿dónde estuvo?", Seminario Unión Europea / Gobierno de Brasil.
- Boyer, R. y Saillard, Y. (comps.) (2002) *Théorie de la regulation l'état des savoirs*, La Découverte, Paris.
- Bulmer, S. (1994) "The Governance of the European Union: a New Institutional Approach", *Journal of Public Policy*, 13, 351-80.
- Cabrero, E. y Mejía J. (1992) *Marco Teórico Metodológico para el Estudio de Políticas Descentralizadoras en México*. CIDE, México.
- Callusi, F. (1998) "The Committee of the Regions: An atypical influential committee?", en: Van Schendelen (ed.) *EU committees as Influential Policymakers*, Aldershot: Ashgate, pp. 225-249.
- Carpizo Mc Gregor, J. (1978) *El Presidencialismo Mexicano*. Editorial Siglo XXI, México.
- Carrillo, M. (2005) (Coord.) *Región Centro-País, Programa de Desarrollo*, El Colegio de Tlaxcala, México.
- CEDRSSA (2007) "Prospectiva de las institucionales creadas por la Ley de Desarrollo rural sustentable". México.
- Comisión Europea (1999) *ETE. Estrategia Territorial Europea: hacia el desarrollo equilibrado y sostenible de la UE*, Oficina de Publicaciones Oficiales de la Comisiones Europeas, Luxemburgo.
- Cooke, P. y Morgan, K. (1998) *The Associational Economy*, Oxford University Press.
- Coraggio, J. (1991) "Las dos corrientes de la descentralización en América Latina". *Cuadernos de CLAEH*, N° 56, 2ª serie, año 16, N° 1, Uruguay.
- Cuatepotzo, M. (2008) *Planeación del Desarrollo Regional: Lineamientos generales para la operación en la Región Centro-País*, El Colegio del Estado de Hidalgo, Pachuca.

-
- Curtis, D. (1991) *Beyond government: Organizations for Common Benefit*, MacMillan, Londres.
- De Mattos, C. (1996) *Modelos de crecimiento endógeno y divergencia interregional, ¿nuevos caminos para la gestión regional?*, Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- Delgadillo J. (1996) "Desarrollo regional y sustentabilidad territorial". En Rodríguez., Camarena., Serrano (coord.) *El desarrollo regional en México antecedentes y perspectivas*, Instituto de Investigaciones Económicas, AMECIDER, Universidad Autónoma de Querétaro. México.
- Delgadillo, J. (2004) *Planeación territorial, políticas públicas y desarrollo regional en México*, Cuernavaca: CRIM/DGAPA/UNAM.
- Diario Oficial de la Federación de fecha 21 de febrero 1992, México.
- Dirección general de reordenación urbana y protección ecológica (1987) (comp.) *Glosario básico de términos. Desarrollo urbano de la A a la Z*. México.
- Echeverrri, R. (2009) Presentación en el seminario internacional Sustentabilidad y competitividad territorial, Cocoyoc.
- Eggertsson, T. (1995) *El comportamiento económico y las instituciones*, Alianza Editorial, Madrid.
- El Mercado de Valores (1970) "Actividades del Programa Nacional Fronterizo" en *Semanario de Nacional Financiera*, año XXX, núm. 13, pp. 177-188, marzo 30 de 1970, México.
- Falludi, A. (2004) "Las tradiciones de planificación territorial en Europa: su papel en el procesos de la Estrategia Territorial Europea" en: Romero, J. y Farinós, J. (Eds.), *Ordenación del territorio y desarrollo territorial. El gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos y nueva visiones*. Ediciones Trea, España.
- Ferreira, H y Wario, E. (2000) *Planeación del desarrollo regional sustentable en la región Occidente Centro-Norte: informe a gobernadores*. Grupo Técnico Coordinador del Plan de la Región Centro-Occidente.
- Ferreira, H. (2005) *Construir las regiones: Por una aproximación regional a la formulación y gestión de políticas públicas en México*, Centro Lindavista, CRIM/UNAM, Colegio Mexiquense, Colegio de Tlaxcala, México.

-
- Fraga, G. (1997) *Derecho Administrativo*. 36ª ed. Editorial Porrúa, México.
- Fürst, D. y Ritter, E. (1993) *Planificación Territorial de los Länder*, 1, Düsseldorf.
- Garrido F. (1985) "La descentralización Administrativa", en *Revista de Administración*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, Núms. 63-64, Julio-Diciembre, pp. 157-207.
- Garza, G. (1992) *Desconcentración, tecnología y localización industrial en México: Los parques y ciudades industriales, 1953-1988*, El Colegio de México, México.
- _____ (2003) *La urbanización de México en el siglo XX*, el Colegio de México, México.
- _____ (2004). "Globalización económica, concentración metropolitana y políticas urbanas en México", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 14, núm 2, pp. 269-311.
- Gasca, J. (2002) "Desmitificando el desarrollo regional" en Delgadillo, J. (coor.) *Planeación territorial, políticas públicas y desarrollo regional en México*. UNAM, CRIM, DGAPA. Morelos.
- _____ (2007) (Coord), *Memoria del XVII Seminario de Economía Urbana y Regional*. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.
- _____ (2009) *Geografía regional: La región, la regionalización y el desarrollo regional en México*, Colección Temas Selectos de Geografía de México, Instituto de Geografía-UNAM, México.
- Gómez, P. y Cortés A. (1987) *Experiencia histórica y promoción del desarrollo regional en México*. Ensayos e investigaciones sobre el desarrollo económico de México, Nacional Financiera, México.
- Goodin, R. (comp.) (2003) *Teoría del diseño institucional*. Gedisa editorial, Barcelona.
- Hansen, R. (1971) *La política del desarrollo mexicano*. Siglo XXI editores, México.
- Hildenbrand A. (1996) *Política de ordenación del territorio en Europa*. Universidad de Sevilla, Sevilla.
- _____ (2005) "Una política de ordenación del territorio para México. Propuestas desde las experiencias europeas" en Delgadillo, J. *El ordenamiento*

territorial en el marco de la planeación territorial del país. (Documento de discusión), SEDESOL, México, septiembre.

Janetti, M. (1988) "El desarrollo regional en México. Evaluación reciente de la política", en *Revista de comercio exterior*, Vol. 38 núm. 9 México, septiembre.

Keating, M. (1998) *The Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*, Aldershot: Edward Elgar.

Lamartine Yates, P. (1962) *El desarrollo regional en México*. Banco de México, México.

Lavell, A. (1975) "Industrialización regional en México: algunas consideraciones políticas" en *Desarrollo urbano y regional en América Latina*, Unikel, L, Fondo de Cultura Económica, México.

López Malo, E. (1960) *Ensayo sobre la localización de la industria en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Madrigal J. (2004) "El nuevo modelo de desarrollo regional", en *El Mercado de Valores*, México, Nacional Financiera, No. 3, marzo de 2002.

Martínez, V. (2002) *Diagnóstico Administrativo. Procedimientos, Procesos, Reingeniería y Benchmarking*. 3ª. ed., Editorial Trillas, México.

Mendieta y Núñez, L. (1954) *El problema agrario de México*. Porrúa, México.

Miklos, T. (2000) "Criterios Básicos de planeación", Miklos T. (coor.) *Las decisiones políticas: de la planeación a la acción*. México, Siglo XXI, IFE.

Moncayo, E. (2001) *Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago de Chile.

_____ (2002) *Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización*. ILPES, Santiago de Chile.

Montemayor, R. (1983) "El Sistema Nacional de Planeación Democrática", en INAP, *Revista de Administración Pública*", México.

North, D. C. (2006) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica, México.

Obregón, C. (2008) *Institucionalismo y desarrollo*. Pensamiento Universitario Latinoamericano, México.

-
- Ocampo, L. (2006) "Lógicas de producción y organización social. Estudio de caso: el campo mexicano" en *Enfoque territorial para el desarrollo rural en México*, Delgadillo, J. (coordinador), CRIM, IIEc, El Colegio de Tlaxcala, Unidad de Ciencias del Desarrollo Regional de la Universidad Autónoma de Guerrero, México.
- Ostrom, E. (1995) *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.
- Pichardo, I. (1984) *Introducción a la Administración Pública en México*, INAP, T. II, México.
- Petrella, R. (1996) "Globalization and internationalization: The dynamics of the emerging World order", en R. Boyer y D. Drache (eds.) *States against markets, the limits of globalization*, Routledge, Gran Bretaña.
- Piore, M. y Sabel, Ch. (1984) *The Second Industrial Divide*. New York: Basic books.
- Poder Ejecutivo Federal. (2001) *Plan Nacional de Desarrollo Nacional 2001-2006*.
- Poulton, R. y M. Harris, eds. (1988) *Putting People First: Voluntary Organisations and Third World Organisations*, MacMillan, Londres.
- Romero J. y Farinós J. (2004) *Ordenación del territorio y desarrollo territorial: el gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones*. TREA.
- Ruiz, J. (1984). "Visión general de la planeación regional en México", en: *La vertiente regional de Planeación*. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Instituto de Administración Pública, No. 10-11, Septiembre-abril.
- Scott, R. (2001) *Institutions and organizations*, Sage Publications, Thousand Oaks, Ca.
- Sebastián M. (1985) "Descentralización Administrativa y Organización Política", en *Revista de Administración Pública, Descentralización*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, núms. 63-64 Julio-Diciembre, pp. 139-156.
- Secretaría de Programación y Presupuesto (1985) *Antología de la planeación en México 1917-1985*. México.
-
- (1988). *Descentralización. Cuadernos de Renovación Nacional*. México, Fondo de Cultura Económica, México.

-
- SEMARNAP (1998) *Ejercicio Piloto de Descentralización-Desarrollo Regional: Región Centro Occidente*. México.
- Sepúlveda, S. (2004) *Desarrollo Rural Sostenible-Enfoque Territorial*. Abril 2004.
- Serra, A. (1965) *Derecho Administrativo, Tomo I*. 3ª ed. Editorial Porrúa, México.
- Silva, L. I., (2005) “Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina” en *Revista de la CEPAL* no. 85 Abril 2005.
- Solari, V. (S/A) *Dinámicas locales de participación y organizaciones*, Inédito, México.
- Sosa, B. (1992), *Crecimiento económico y sustitución de importaciones en México*. UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas. México.
- Storper, M. (1997) *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy* Guildford Press, New York.
- Suayfeta O. (2003) “La institución jurídica del fideicomiso en caída libre. En proceso nuevas leyes que lo regulan”, en *Revista de derecho privado*, nueva época, año II, núm. 6, Septiembre-Diciembre 2003.
- Thorstein, C. (1995) *L'économie institutionnaliste*, Ed. Economica, Paris.
- Tocqueville, A. (1969) *El antiguo régimen y la revolución*, Madrid, Editorial Guadarrama.
- Tomassini, L. (1993) *Estado, gobernabilidad y desarrollo*, BID, Serie de monografías 9, Washington.
- Torres, F. y Cortez, H. (2005) “Experiencias internacionales relevantes de ordenamiento territorial” en Delgadillo, J. *El ordenamiento territorial en el marco de la planeación territorial del país*. (Documento de discusión), SEDESOL, México, septiembre.
- Uphoff, N. (1986) *Local Institutional Development: An Analytical Sourcebook with Cases*, West Harford, Connecticut, Kumarian Press.
- Vazquez Barquero, A. (1991) *Política económica local*. Ediciones pirámide, Madrid 1991.
- _____ (1995) “Desarrollo económico: flexibilidad en la acumulación y regulación del capital”. *Desarrollo económico locales Europa*, Vázquez, B. y G. garofoli. (comps.), Madrid Colegio de economistas de Madrid.
- _____ (2005) *Las nuevas fuerzas del desarrollo*. Antoni Bosch, Barcelona.

- Wario, E. (2000) *Presentación del Plan de la Región Centro-Occidente a gobernadores*. Grupo Técnico Coordinador del Plan de la Región Centro-Occidente.
- Wario, E. (2003) "La Región Centro Occidente de México". En Martínez, M. y Muriá, J. *El Desarrollo Urbano de Tepatitlán de Morelos*. México, El Colegio de Jalisco y Centro Universitario de los Altos, Zapopan, Jal., 2003.
- Williamson, Oliver E. (1979) "Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations", *Journal of Law and Economics*, Vol. 22, 233-61.
- Woo Gómez, Luis Guillermo (2002) *La Regionalización: Nuevos Horizontes para la Gestión Pública*. Guadalajara, México, Universidad de Guadalajara - Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas - Centro de Investigación, Información y Apoyo a la Cultura, Los Ángeles, EUA , Universidad de los Ángeles, 2002.
- Yarmuch. L. (1997) *Elementos para definir un perfil de agencia para el desarrollo local*, ILPES, Santiago de Chile.
- Ziccardi, A. (1998) *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, Miguel Ángel Porrúa/UNAM-IIS, México.