



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**LA TRANSICIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA HACIA EL DESARROLLO REGIONAL Y
LOCAL SUSTENTABLE, EN EL CONTEXTO DE
LA GLOBALIZACIÓN**

**T E S I S
PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(ESPECIALIDAD ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)
P R E S E N T A:
BENITEZ LÓPEZ METZTLI XOCHIZUATL**

ASESOR:

PROFESOR CORNELIO ROJAS OROZCO



CIUDAD UNIVERSITARIA

MARZO 2011



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

Agradecimientos

Agradezco principalmente a mi padre por la confianza que depositó en mí, por su cariño, su guía, su esfuerzo, su apoyo incondicional en todos y cada uno de los aspectos de mi vida y por todo lo que me ha enseñado, a él dedico este logro tan especial, gracias papá.

A mi madre, por sus consejos, su amor, su dedicación, su alegría, su comprensión, su preocupación, sus oraciones y su confianza en mí.

A mi hermano Diego, por ayudarme a comprender las cosas que realmente son importantes, por la fuerza que me transmite, por su apoyo, su firmeza y por todo lo que me ha enseñado.

A Eira por sus palabras de aliento, por su afecto, por confiar en mí y sobre todo por estar conmigo siempre.

A Miguel y Andrew por su cariño y apoyo incondicional.

A todos mis amigos, sin excluir a ninguno, pero en especial a Ofir, Ailed, Ahide, Elena, Ramses, Enrique, Iliana, Mayra, David, Diana, Angélica, Lourdes y Miguel quienes me acompañaron durante el proceso y desarrollo de esta investigación, para darme sus consejos, ánimos, conocimientos, ayuda, cariño y sobre todo su amistad.

Agradezco también de manera muy especial al Dr. Cornelio Rojas por su apoyo y dedicación en la dirección de la investigación.

LA TRANSICIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA HACIA EL DESARROLLO REGIONAL Y LOCAL SUSTENTABLE, EN EL CONTEXTO DE LA GLOBALIZACIÓN

Introducción	1
Capítulo I	
Marco de referencia: Administración Pública y desarrollo regional y local sustentable	6
1.1. Administración Pública y descentralización	7
1.2. Desarrollo y desarrollo sustentable	11
1.3. Visión entre lo regional, local y globalización	20
1.4. Municipio y desarrollo	26
1.5. Enfoques teóricos del desequilibrio regional	28
Capítulo II	
Políticas gubernamentales para el desarrollo regional sustentable	34
2.1. Marco normativo	35
2.2. Plan Nacional de Desarrollo	37
2.3. Programas sectoriales	39
2.4. Programas regionales	43
2.5. Programas intersectoriales	49
Capítulo III	
Desequilibrios regionales	63
3.1. El contexto de la globalización	63
3.2. Regionalización en México	68
3.3. Diagnostico de la problemática social, ambiental y económica regional en México	72
3.4. Crítica al actual modelo neoliberal	88

Capítulo IV	
Nuevo enfoque de desarrollo regional y local sustentable	93
4.1. La participación comunitaria como herramienta, para el desarrollo regional y local sustentable	94
4.2. Un nuevo multilateralismo	96
4.3. Decrecimiento y desarrollo sustentable	97
4.4. El municipio como promotor del desarrollo regional y local sustentable. Propuesta de una Agenda	100
Conclusiones	104
Fuentes de información	110

Introducción

La complejidad de la crisis que caracteriza al modelo económico vigente, llamado “desarrollo”, supone la transición del actual modelo de Administración Pública hacia el enfoque del desarrollo sustentable. Se trata de revertir los efectos derivados del sesgo interpretativo de concepto de desarrollo a efecto de redimensionarlo hacia lo local y regional; replantear sus objetivos y metas con un enfoque de sustentabilidad, que comprenda la interrelación de la problemática social, económica y ambiental en los procesos de elaboración y planeación de los programas regionales; y, enfrentar las tensiones entre lo local y lo global provocadas por la globalización económica, articulando la acción de las instancias gubernamentales con la participación de la sociedad, bajo uno de los principios básicos de este enfoque: *un ejercicio más democrático del poder público*.

Para comprender los contrastes de la política gubernamental para abordar la problemática del desarrollo regional y local, es importante mencionar, que su verdadera dimensión no se ha tocado de fondo, debido al sesgo economicista del concepto, ya que dentro del sistema social, político, económico y global en el que nos encontramos como sociedad, los problemas son abordados a partir de ideas preestablecidas con base en un modelo que se caracteriza por tener una orientación hacia la acumulación de la riqueza.

El desarrollo regional en el país tiene un carácter distorsionado y hasta ahora se carece de una política con enfoque territorial integral, que articule a la vez, factores como la política económica, el medio ambiente y las demandas sociales.

El predominio de acciones fragmentadas y sectorizadas con visión de corto plazo, ha limitado la posibilidad de revertir los rezagos sociales y desigualdades territoriales, producto de una excesiva concentración económica, centralización de las decisiones políticas y la inequitativa distribución del ingreso.

El fracaso del economicismo como principal sustento de políticas gubernamentales exige, más que elaboraciones técnicas, un verdadero cambio político e institucional; es decir, la transición de la administración pública hacia el desarrollo sustentable. Los movimientos sociales, la inseguridad, los riesgos de ingobernabilidad, la pobreza, la desigualdad y la propagación de una nueva conciencia pública sobre la degradación social, económica y ambiental son factores que se suman al reclamo de políticas públicas encaminadas hacia el desarrollo regional y local sustentable, en el marco de un sistema internacional que permita condiciones de cooperación y no de dependencia, entre las naciones.

A pesar de algunas experiencias relevantes para impulsar el desarrollo regional sustentable, en México, las políticas se ejecutan mediante instrumentos de descentralización en coordinación con los gobiernos estatales

sectorizadamente en lugar de tener una visión integral y de largo plazo de la problemática, y sin participación de las instancias municipales. Se caracterizan por ser acciones insuficientes y coyunturales, que en el mejor de los casos han sido parciales y en el peor, contradictorias; que al no considerar el problema en sus verdaderos términos, no hacen sino demostrar la enorme dicotomía entre las visiones de crecimiento económico y *desarrollo*.¹

Las políticas y programas del gobierno federal, orientados a la integración del país hacia nuevos mercados internacionales y las reglas que estos imponen para el desarrollo de sus actividades, genera condiciones de ventaja en las regiones de mayor dinamismo económico, concentrando el poder, la infraestructura y la gestión de modernización.

Con base en lo anterior, es posible señalar las razones de una crisis social, económica y ambiental a nivel regional y local agravada por la crisis estructural del modelo neoliberal en el contexto global.

El federalismo como régimen de Estado y la autonomía municipal son inoperantes; el modelo neoliberal y el sistema autoritario que caracteriza a la administración pública no se orienta por los valores y principios de justicia, equidad y democracia que plantea el Desarrollo Sustentable, sino que los programas gubernamentales están sectorizados y las decisiones de la administración pública están centralizadas.

Estos factores hacen que sea necesario ver los fenómenos regionales de manera diferente; ni burocrática, ni academicista, ni retórica, pero sí alineada a la realidad social concreta local y regional, con el propósito de concebir a la región como un espacio privilegiado para la articulación de diferentes políticas sectoriales, un ámbito propicio para la generación de consensos y acuerdos entre diferentes actores y la dimensión adecuada para la planeación y descentralización económica, política y administrativa.

El desarrollo es un tema de interés esencialmente público y no sólo privado, por lo tanto, en la presente investigación se profundiza en la dimensión pública del desarrollo en el marco de la actuación del Estado, a partir de un modelo de Administración Pública regional y local desde la perspectiva del desarrollo sustentable y en el contexto de una crisis global.

Se parte del supuesto, de que las políticas para el desarrollo regional y local son la vertiente en donde la Administración Pública debe transformarse y materializar las acciones del gobierno y el Estado con la sociedad en su conjunto. Se busca generar procesos que permitan el equilibrio entre el crecimiento económico con una mayor calidad de vida y la conservación de los recursos naturales; a través del impulso de mecanismos de gestión y

¹ Iracheta, Alfonso (1997), "Sustentabilidad y desarrollo regional", *Región economía y desarrollo*, Revista Ciudades No. 34, abril-junio, Puebla, México.

administración de recursos que amplíen las capacidades regionales en la toma de decisiones y logren que las políticas gubernamentales se hagan bajo objetivos consensados y de forma coordinada, considerando la existencia de diferentes actores sociales, económicos y políticos que deberán involucrarse desde su elaboración, implementación y evaluación.

El Estado tiene la responsabilidad de reconocer y garantizar derechos sociales tales como: alimentación, empleo, vivienda, vestido, salud, educación y servicios públicos; así como, crear las condiciones económicas para mantenerlos en función de la sociedad, por lo tanto la creación de planes, programas y proyectos en función de las desigualdades regionales es trascendental para lograr una buena relación entre todos los ámbitos del Estado con la sociedad.

Lo anterior, visualiza la necesidad de un modelo de Administración Pública menos técnico y más político, lo que no significa, desvalorar la importancia del conocimiento, las aptitudes o la cultura en los servidores públicos, sino más bien darle el sentido que Max Weber dio a la ciencia como un elemento integrante y fuerza propulsora que trasciende de lo puramente práctico y técnico, al servir al hombre en la toma de conciencia de una decisión u acción razonable.² En este sentido, la utilidad del conocimiento científico depende de los valores y de la voluntad política de los servidores públicos para transformar al gobierno en dirección hacia el bienestar de la sociedad.

En contraparte a una administración pública orientada a los fines del mercado y a las tensiones que de ella se derivan, esta nueva visión ha de ser por encima de todo (holística) integral articulada y transdisciplinaria.

En este sentido, una administración pública orientada hacia el desarrollo sustentable a nivel regional y local busca fortalecer la capacidad de las regiones, bajo los principios de equilibrio y sustentabilidad; impulsando procesos de desarrollo regional y local de mediano y largo plazo, para *“satisfacer las necesidades de las generaciones presentes y futuras”*.

Entre los temas centrales, definidos en el *Informe Nuestro Futuro Común*, aprobado en la Cumbre Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, destacan:

- Un sistema social, que fomente la igualdad entre regiones y ciudadanos;
- Un sistema político democrático, que asegure a sus ciudadanos una participación efectiva en la toma de decisiones para un ejercicio más democrático del poder público; y

² Weber, Max (2003), *El político y el científico*, Alianza Editorial, S.A., Madrid, p 201.

- Un sistema administrativo flexible y eficiente, que genere gobernabilidad local y global.³

Por lo anterior, la transición de la administración pública hacia el enfoque del desarrollo regional y local sustentable, significa una perspectiva teórica y empírica múltiple que reúne aspectos productivos, sociales, culturales y ecológicos, sin subordinar un elemento a otro. Esto implica que a partir del reconocimiento de la heterogeneidad de nuestro territorio podamos construir nuevas estrategias de desarrollo que generen las condiciones necesarias para mantener a largo plazo la capacidad productiva de los ecosistemas con resultados asociados al arraigo digno de las comunidades rurales, modificación de las pautas de consumo, la creación de nuevos valores sociales, la participación ciudadana en los procesos de decisión que afecten sus propias vidas, y finalmente, el mejoramiento de la calidad de vida.

En este contexto el presente trabajo, enfatiza el impulso del Desarrollo Regional y Local bajo la perspectiva del desarrollo sustentable; a través de cuatro capítulos:

El primer capítulo es un marco de referencia para entender el concepto de Desarrollo Sustentable y los distintos enfoques teóricos que sirven para su adecuada comprensión, así como la relación que existe entre este, las sociedades, las instituciones gubernamentales y los procesos económicos globales.

El segundo capítulo, es un diagnóstico institucional del papel que ha jugado la Administración Pública Federal en materia de desarrollo regional y local y su relación con el contexto de los procesos globalizadores actuales. Se muestran los diferentes enfoques regionales, desde el punto de vista económico, político y ambiental así como sus divergencias y afinidades en la solución de los problemas.

En el capítulo tercero, se plantea la problemática ambiental, económica y social regional, como consecuencia de prácticas centralizadoras y la distribución desigual del ingreso causada por el llamado modelo de “desarrollo”. Se pretende un análisis crítico al modelo neoliberal y se manifiesta la importancia e influencia de la globalización económica en los procesos de gobierno de las regiones del país.

Por último en el cuarto capítulo, se presenta una propuesta de desarrollo regional y local distinta, considerando la participación comunitaria como un elemento fundamental en el desarrollo de las localidades; la visión de un nuevo multilateralismo que orienta la globalización bajo principios de cooperación económica, más que de dependencia entre los países; la incorporación de la teoría decrecionista como estrategia para el desarrollo sustentable a efecto de

³ Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo (1987), *Informe Nuestro Futuro Común*, CMUNAD, Río de Janeiro.

modificar prácticas culturales, sociales, económicas y ambientales consumistas en la regiones, así como, para promover el desarrollo local como prioritario; y por último, la propuesta de una agenda para el Municipio; que guíe la acción pública municipal con base en las estrategias articuladoras que el desarrollo sustentable establece para lograr un desarrollo integral en localidades, regiones, y por lo tanto del país en general.

Capítulo I

Marco de Referencia: Administración Pública y desarrollo regional y local sustentable

La base conceptual y metodológica del desarrollo pasa por el papel del Estado, la administración pública, los mercados y la sociedad civil. Sin embargo, incluso organizaciones internacionales como el Banco Mundial, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Agencia Internacional de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID) reconocen el fracaso de los programas gubernamentales y proponen reemplazar el tipo de desarrollo seguido por propuestas más sensibles llamadas: desarrollo rural, ecodesarrollo, desarrollo adecuado, desarrollo alternativo, desarrollo integrado, y desarrollo sustentable, entre otras denominaciones. No obstante, ninguno de estos términos ha sido convenientemente definido y mucho menos aplicado.

En parte, esto explica que el modelo de “desarrollo” dominante continúa enfatizando el mismo tipo de programas intensivos de capital (grandes plantaciones, presas hidroeléctricas, programas ganaderos, macro proyectos turísticos, etcétera), que tienden a multiplicar los problemas regionales actuales cuando no se toman las medidas apropiadas.

Por otra parte, a pesar de existir una rica tradición en la discusión acerca del concepto de región, aún se carece de variables susceptibles de guiar las tareas de regionalización en el campo de la acción pública. La consideración de indicadores económicos como forma de medir los procesos geográficos y sociales, genera una visión pragmática del concepto de región reduciendo su conceptualización a fines de carácter estrictamente económico y determinándola generalmente a través de tres criterios básicos: la homogenización, la polarización o la planeación.⁴

En este sentido el enfoque multidimensional en el estudio de la problemática regional es fundamental y es precisamente uno de los retos que tiene el desarrollo sustentable; su tarea es reformular la conceptualización que se tiene de la región, a través, de la consolidación de nuevos criterios que tomen en cuenta la interacción fundamental, en la cual se definen las sociedades, así como la cosmovisión desplegada por la misma sociedad.⁵ Para después poder plantear un nuevo modelo de desarrollo regional.

⁴ Hiernaux, Daniel (1997), “Espacio-temporalidad y las regiones”, *Región, economía y desarrollo*, Revista Ciudades No. 34, abril- julio, Puebla, México.

⁵ *Ibíd.*

1.1. Administración pública y descentralización

Administración pública

No podemos entender el concepto de administración pública sin antes aclarar que se entiende por Estado y gobierno.

A partir, del *Príncipe* de Maquiavelo, el término *Estado* se asignó, a la máxima organización de un grupo de individuos sobre un territorio en virtud de un poder de mando.⁶ Sin embargo, no existe una conceptualización única del Estado, pues como forma de organización del poder político, se presta al análisis desde varios enfoques, ya sean políticos, sociológicos, económicos, administrativos, etc.⁷

Con base en la ciencia del derecho el Estado, suele definirse como la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio.⁸ Para Ramiro Carrillo, el Estado es *“la forma de ordenación política, jurídica y administrativa de un país en la cual, es el representante más significativo que ejerce acciones de soberanía y coerción; a él corresponde el monopolio del poder y la dominación sobre el conjunto de individuos asentados en el territorio que le concierne; sus decisiones se basan en leyes y tienen un carácter de obligatoriedad general; es una forma de dominación territorial; constituye el catalizador y la forma de síntesis más acabada del interés común.”*⁹

Cabe mencionar que en el contexto de la sociedad actual, las ideas de libre mercado interno e internacional y la actividad delictiva organizada, han generado el surgimiento de nuevos actores que detentan el poder político y económico, debilitado el poder de los gobiernos nacionales, dejando de manifiesto que actualmente, el Estado atraviesa por una crisis de pérdida de autoridad, legitimidad y capacidad para hacer frente a las demandas sociales.

Para poder hacer frente a esta crisis, es necesario que se dé un desarrollo gradual de las instituciones estatales hasta la formulación como lo menciona Bobbio de un *“Estado universal”*¹⁰, donde el monopolio de la fuerza sea controlado ante todo por organismos democráticos, que garanticen la satisfacción de las necesidades colectivas.

⁶ Bobbio, Norberto (1989), *Estado gobierno y sociedad: por una teoría general de la política*, Fondo de Cultura Económica, México.

⁷ Sanabria, Juan José (2002), *La ciencia de la administración pública: un enfoque político de la actividad administrativa del Estado en el marco de la globalización*, UNAM, ENEP ACATLÁN, México, p. 15.

⁸ García Maynez, Eduardo (1992), *Introducción al estudio del derecho*, Porrúa, México.

⁹ Carrillo Landeros, Ramiro (1985), *Metodología*, Limusa, México, p. 112

¹⁰ Bobbio, Norberto, *op. cit.*, p. 177.

El Estado se encuentra formado por el gobierno en sus diferentes órdenes y por el conjunto de organismos que integran a la administración pública. La acción del Estado como entidad política consiste, ya sea en las operaciones necesarias para la expresión de la voluntad del Estado, o en las operaciones necesarias para la ejecución de esa voluntad.

El Estado hecho gobierno es producto de la acción libre y soberana de un pueblo, pues la sociedad civil como fuente originaria del poder político es quien decide por medio de sus representantes la forma que deberá adoptar como producto de un acto soberano. En este sentido, el gobierno se concibe como el conjunto de órganos y personas que detentan legalmente el poder político de un país que orienta política, económica y administrativamente a una sociedad.

Para José R. Castelazo en términos generales, “*el gobierno es la organización que representa al Estado para el cumplimiento de sus objetivos y metas.*”¹¹ El concepto de gobierno, implica conjugar factores conceptuales que tienden a discutir cuestiones fundamentales como la integración el funcionamiento, su papel en la resolución de conflictos y en la toma de decisiones, así como en la evaluación social y política de su desempeño, entre otros aspectos.

La administración pública es un elemento característico del Estado. En términos generales se le puede concebir como la función del gobierno que tiene por objeto la satisfacción directa o inmediata de las necesidades colectivas, mediante la conservación y fomento de los intereses públicos.

Según Omar Guerrero la administración pública está caracterizada por atributos propiamente estatales, en principio, es *cualidad* del Estado y se explica a partir de éste.¹²

La administración pública, encuentra su definición agrupando las acciones principales que el Estado realiza para dar continuidad y desarrollar a la sociedad, constituye la actividad del Estado que está encaminada a producir las condiciones que faciliten la continuidad de la sociedad y crear las capacidades de desarrollo de los elementos que la constituyen.

La administración pública consiste en el conjunto de organizaciones características del Estado que con sus acciones tienden a la satisfacción de las necesidades consideradas como públicas por una sociedad dada.¹³

¹¹ Castelazo, José R. (2007), *Administración pública: una visión de Estado*. [en línea], Instituto Nacional de Administración Pública, México. Recuperado el 13 de noviembre de 2010 en: <http://www.inap.org.mx/portal/images/documentos/bibliotecavirtual/admpublunavisiondeestadocastelazo.pdf>, p. 25.

¹² Guerrero, Omar (1997), *Principios de Administración Pública* [en línea], Reedición 2007, Escuela Superior de Administración Pública, Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado el 15 de octubre de 2009 en: <http://www.omarguerrero.org/libros/papp200.pdf>.

¹³ Sanabria, Juan José, *op. cit.*, p. 16.

Según Leonard White, la importancia de la administración pública se manifiesta en el desarrollo de tareas que, como las de intervención, coordinación, fomento, promoción y regulación, crean las condiciones que permiten atenuar conflictos, institucionalizar turbulencias y distribuir beneficios sociales.¹⁴ Asimismo, para el autor la administración pública es un conjunto de capacidades institucionales, decisionales y de implementación, las cuales se articulan para conseguir resultados eficaces.¹⁵

La construcción de la sociedad es al mismo tiempo la construcción de las instituciones que garantizan cohesión, seguridad y desarrollo. En este sentido, la administración pública es fruto de acontecimientos que explican su formación y desarrollo, así como la naturaleza de sus tareas, responsabilidades, fines y valores, por lo que el carácter institucional de la administración pública, no es un atributo espontáneo, sino que deriva del conjunto de arreglos dados en la vida colectiva.

Por su parte Marshall Dimock, rescata el interés de la administración pública por los problemas de la sociedad; sostiene que la administración pública no es un fin en sí mismo, sino un instrumento del gobierno y un servicio a la comunidad.

Para Dimock, la administración pública surge a partir de la asociación de voluntades para la solución de un problema, y se ocupa de los fines del Estado, la voluntad soberana, los intereses públicos y el derecho. En este sentido la define como *“el estudio de los poderes y problemas, la organización y el personal, así como de los métodos de dirección involucrados en la ejecución de las leyes y políticas de las autoridades gubernamentales”*.¹⁶

Mediante la administración pública el gobierno hace frente a aquellas necesidades de la sociedad que la iniciativa privada no puede o no quiere satisfacer.¹⁷

La administración pública es el esfuerzo colectivista producto de las necesidades públicas, mismas que buscan respuestas en la interrelación de facultades y atribuciones de los poderes que conforman a la unión soberana de cada Estado, y de conformidad a su construcción nacional.

La administración pública nace como actividad, es decir, como un conjunto de habilidades, técnicas y aprendizajes empíricos que mediante ensayo y error, fueron aplicadas por los funcionarios, lo que convierte a la actividad en un arte

¹⁴ White, Leonard (1964), *Introducción al Estudio de la Administración Pública*, Compañía General de Ediciones, S.A., México.

¹⁵ *Ibid.*, p. 1.

¹⁶ Dimock, Marshall E. (1980), “¿Qué es la Administración Pública?”, *RAP*, Núm. 44, octubre-diciembre, INAP, México, p. 114.

¹⁷ Dimock, Marshall E. y Dimock, Ogden Gladys (1967), *Administración Pública*, UTEHA, México, p. 3.

elevado. Posteriormente la necesidad de realizar con honradez y transparencia la actividad con valores altamente éticos y morales, requiere de una filosofía que pretende alcanzar la felicidad humana.¹⁸

Una vez señalado el concepto de administración pública, es necesario también comprender la importancia de un elemento fundamental para entender el campo de la acción pública: *la política pública*.

La política pública es un proceso en el cual concurren los más variados organismos políticos, gubernamentales y no gubernamentales.¹⁹ Este tipo de procesos persiguen la resolución de problemas públicos tomando en cuenta aspectos políticos y también de orden técnico, se trata de un proceso en el que se entremezclan las iniciativas de las organizaciones sociales y las de las instancias gubernamentales.

Enfrentar los problemas colectivos, requiere incorporar la opinión, la participación y la corresponsabilidad de la sociedad en el diseño y gestión de las políticas. Por lo tanto, las políticas públicas se deben concebir como *“toda forma de acción organizada a favor de objetivos de interés común, más que exclusivamente como acciones estatales.”*²⁰

Descentralización

Para el análisis del desarrollo regional y local es necesario comprender que existen tres tipos de distribución de funciones y competencias entre las diferentes colectividades de una nación: centralización, desconcentración y descentralización.²¹

La centralización, hace referencia a un sistema donde todas las decisiones son de competencia del gobierno central y en el que los agentes locales se limitan a ejecutar las decisiones tomadas por este mismo.

La desconcentración, implica que todas las decisiones son de la competencia de los órganos centrales, pero existen agentes locales que son nombrados por el gobierno central y que poseen cierta capacidad de decisión por delegación.

Por último, la descentralización a diferencia de las anteriores representa un sistema donde la mayor parte de las decisiones son de la competencia de los órganos locales independientes y representativos, es decir elegidos por la

¹⁸ Sánchez, José (2001), *La administración pública como ciencia. Su objeto y estudio*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Plaza y Valdés, S.A. de C.V., México, p. 298.

¹⁹ Guerrero, Omar (1986), *La administración pública del Estado capitalista*, Fontamara, S.A. México, p. 47.

²⁰ Ocampo, José Antonio (2001), “Retomar la agenda del desarrollo”, *Revista de la CEPAL No. 74*, agosto, p. 9

²¹ Siwek-Pouydesseau, Jeanne, *et. al.*, *Desconcentración administrativa*, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos. Colección Seminarios, Núm 1. p. 19.

población; esas autoridades locales son responsables lo mismo de la toma de decisiones que de su ejecución. Las colectividades locales descentralizadas están dotadas de personalidad moral y de autonomía presupuestal, se benefician de lo que se llaman “libertades locales”.²²

Prud'Homme señala, que “*la descentralización es un concepto muy ambiguo, sus límites no quedan muy bien definidos.*”²³ Ya que esta supone la existencia de gobiernos locales independientes, pero estos nunca lo son completamente, pues siempre existe una relación de subordinación con algún nivel superior de gobierno.

Por lo que, él mismo señala que conceptualmente se distinguen tres categorías diferentes de la misma:

- La descentralización espacial es el proceso de diseminar actividades y población urbana hacia regiones geográficamente alejadas de las grandes aglomeraciones modernas.
- La descentralización de mercado o liberalización económica es el proceso de cambio en favor de la realización de actividades económicas, a través de las estructuras de mercado *vís a vís* la planificación estatal.
- La descentralización administrativa se define como la transferencia de responsabilidades de planeación, administración, tributación y ejercicio del gasto desde el gobierno central y sus dependencias hacia niveles de gobierno regional y local.

La descentralización administrativa por región, que se constituye con los municipios, nace de la concepción que en el territorio nacional se asientan grupos sociales cuya autoridad administrativa coincide con la política, para atender necesidades colectivas que las leyes respectivas señalan.

1.2. Desarrollo y desarrollo sustentable

Las nociones sobre desarrollo provienen de una larga tradición occidental centrada en la construcción de discursos para el mejoramiento de la sociedad. Estos discursos pasan por los terrenos de la economía, la política, la antropología, la sociología, la ecología etc., sin haber llegado hasta el

²² *Ibíd.*, p. 20

²³ Prud'Homme R., citado por Casalet, Monica (2000), “Descentralización y desarrollo económico local: una visión general del caso de México”, [en línea], *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina*, CEPAL, Santiago, Chile. Recuperado el 19 de enero de 2010 en: <http://www.del.org.bo/info/archivos/lcr1974e.pdf>, p. 11.

momento, a algún acuerdo que lo defina en un sentido único. Sin embargo, es en la economía, en su vertiente más ortodoxa (clásica y neoclásica liberales) donde se erigen los principios en los que se fundamentan actualmente las estrategias para alcanzar lo que se ha llamado “*desarrollo*”.

La concepción de desarrollo en lenguaje común “*describe un proceso a través del cual se liberan las potencialidades de un objeto u organismo, hasta que alcanza su forma natural, completa, hecha y derecha. De aquí se deriva el uso metafórico del término para explicar el crecimiento natural de plantas y animales.*”²⁴

Este concepto es una interpolación, como lo indica Sachs, que hicieron las ciencias sociales de las biológicas. Fue en la Biología en donde se usó por primera vez, y estuvo asociado al proceso de vida de los seres vivos. Es así como en esta área del conocimiento, el desarrollo es visto como “*un proceso dinámico y continuo de avance y progreso que a escala individual culmina con la maduración del organismo.*”²⁵

En las ciencias sociales, el concepto *desarrollo* emerge de la noción occidental de “*progreso*”, surgida en Grecia y consolidada en Europa durante el período de la ilustración, donde éste se entendió como el avance de la humanidad en el pasado, de una situación inicial de primitivismo, barbarie o nulidad, hacia un avance progresivo en el futuro; en otras palabras, era el paso de lo inferior a lo superior.²⁶ No obstante, además de *progreso*, el desarrollo también fue antecedido por otros términos como: civilización, evolución, riqueza y crecimiento.

Cabe mencionar, que el concepto de desarrollo adquiere un significado relevante y específico de acuerdo al enfoque interpretativo de la realidad social de cada época, por lo tanto, para comprender su conceptualización es necesario conocer la interrelación entre la evolución de la teoría del desarrollo, sus antecedentes históricos y su utilización en distintos periodos de tiempo.

Para el periodo de 1945- 1980 se pueden identificar dos grandes enfoques del desarrollo sobre los cuales se fundó su teoría: *modernización y dependencia*.²⁷

Ambos enfoques, generaron acciones y estrategias totalizadoras de carácter universal impuestas por las naciones desarrolladas, que supuestamente llevarían a otros países a satisfacer las necesidades de su población; así como, a impulsar su modelo de crecimiento económico.

²⁴ Sachs W. (1996), *Diccionario de desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*. PRATEC, Perú. Recuperado el 25 de diciembre de 2010 en: <http://www.ivanillich.org.mx/Lidicc4.htm>, p. 399.

²⁵ Valverde Karla, Salas Alejandra (Coord.) (2005), *El Desarrollo. Diversas perspectivas*. Editorial Gernika, México, p. 102.

²⁶ Valcárcel, Marcel (2006), *Génesis y evolución del concepto y enfoques sobre el desarrollo*, Departamento de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica de Perú, Lima, p. 4

²⁷ *Ibid.*, p. 6.

Enfoque de la modernización

El contexto histórico del nacimiento del enfoque de la modernización está marcado por el surgimiento del conflicto socialismo-capitalismo; sus principales teóricos sostenían que la acumulación de capitales era el eje central del desarrollo y que éste se había hecho realidad gracias a la ampliación del sector moderno industrial de la sociedad, básicamente el desarrollo era considerado *“como un problema del crecimiento de la economía de mercado, de ampliación de la riqueza material expresada en un único o sobredimensionado indicador macroeconómico: el producto interno bruto. La industrialización, la tecnificación de la agricultura y la elevación de la productividad permitirían, justamente, generar dicho crecimiento económico”*.²⁸

Desde la teoría política este enfoque señalaba el papel de la libertad individual y de la empresa, así como la relevancia de la democracia parlamentaria; sin embargo, según José Ocampo la perspectiva económica *“constituyó siempre el enfoque de la modernización.”*²⁹

A principios de los años sesenta, la ampliación de la brecha entre países desarrollados y países subdesarrollados generó una serie de críticas hacia éste modelo; pues contrariamente a la modernización, lo que ocasionó fue el aumento de la pobreza y desigualdad entre los pobladores del tercer mundo.

En este contexto, y bajo la influencia del modelo revolucionario cubano surge en América Latina el pensamiento de la escuela de la dependencia.

Enfoque de la dependencia

Los postulados de éste enfoque, consideraban que la dependencia entre los países desarrollados y subdesarrollados, surgía a partir de un tipo de articulación entre la economía mundial y las economías locales, entre la dominación internacional y la dominación interna de clase consecuencia histórica de la división internacional de trabajo; provocando que el desarrollo industrial se concentrará en algunos países resultando restringido a otros; situación que generaba desventajas para los países en desarrollo, pues mientras los países desarrollados ofrecían productos industrializados, los subdesarrollados exportaban materias primas.

Las políticas implementadas bajo este enfoque se fundamentaron básicamente en el estructuralismo de la Comisión Económica para el Desarrollo de América Latina (CEPAL). Sus principales teóricos, subrayaron el carácter político y social del subdesarrollo, el papel de las relaciones entre clases sociales y la injusta división internacional del trabajo, la necesidad de construir un nuevo

²⁸ *Ibíd.*, p. 7.

²⁹ *Ibíd.*, p. 10.

orden económico mundial, y en algunos casos la transición hacia el socialismo como medio para salir del subdesarrollo.³⁰

Las posiciones menos radicales de este enfoque, defendieron el mayor protagonismo del Estado en la economía y la redistribución de la riqueza a través de inversiones educativas y programas asistenciales para beneficiar al conjunto de las poblaciones de menores recursos y entrega de tierras a los campesinos pobres por medio de reformas agrarias.³¹

Las políticas gubernamentales aplicadas en México, en este sentido fueron: el modelo de sustitución de importaciones, el proteccionismo comercial y la sobrevaloración de la moneda nacional.

Sin embargo comenzada la década de los ochenta. La crisis en América Latina del modelo de la CEPAL (sustitución de importaciones), el fracaso del socialismo realmente existente junto con la caída del Muro de Berlín, provocaron la pérdida de confianza en dicho modelo.

Esto tuvo importantes implicaciones tanto políticas como económicas, pues significó la entrada en vigor de los postulados de la teoría neoclásica establecidos en el Consenso de Washington.³²

El enfoque neoliberal y el Consenso de Washington

En la década de los ochenta, frente a los problemas generados por la crisis del Estado y el no pago de la deuda externa, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial (BM), establecieron una política de ajuste donde el crecimiento económico volvió a ser considerado como el motor, instrumento y finalidad del desarrollo. Las demandas económicas se volvieron imperativas y fundamentales.

A partir de esto, “*la visión oficial de los organismos financieros internacionales sobre el desarrollo más que nunca lo identifica como el crecimiento económico.*”³³ Y se caracterizó a través de la mundialización de la actividad económica.

En el Consenso de Washington quedaron enunciados cierto número de indicadores monetarios, financieros y económicos que se consideraron como únicos en materia de desarrollo.

³⁰ *Ibid.*, p. 13.

³¹ *Ibid.*, p. 14.

³² Medidas de política económica, orientadas fundamentalmente a hacer prevalecer la libertad de mercado como la base de la organización económica internacional.

³³ *Ibid.*, p. 21.

Las reformas consensuales que planteó el Consenso de Washington consistieron en: la reducción del déficit fiscal, cancelación de subsidios indiscriminados, reforma impositiva, eliminación de tasas de interés negativas, cancelación de barreras arancelarias, favorecimiento de la inversión extranjera directa, privatización de las empresas estatales y desregularización.³⁴

La supuesta complementariedad fundamental entre ajuste y crecimiento económico, convirtió a este modelo en universal.³⁵

El tema del desarrollo siempre se ha vinculado con problemas complejos, que tienen que ver con una disputa por detentar el poder económico, político, cultural, social, y a la vez sobre los recursos naturales. Por lo que, en este sentido, le han sido inherentes posiciones ideológicas que han servido a intereses gubernamentales y organismos internacionales.

Desarrollo sustentable

Entre 1970 y 1990 aparecen algunas aproximaciones ambientalistas al enfoque del desarrollo, principalmente debidas a la preocupación por la explotación excesiva de los recursos naturales provocada por el modelo de crecimiento económico. A partir de ahí, surge el enfoque del desarrollo sustentable.

El desarrollo sustentable, es esencialmente una nueva vertiente de conocimiento que expresa la preocupación por el uso de nuevos enfoques multidisciplinarios, capaces de articular distintos sectores de conocimiento: político, económico, social y ambiental. En este sentido, se puede decir que el cambio de paradigma, del llamado “desarrollo”, urge, ya que *“es cada vez menos capaz de resolver las anomalías y contradicciones que van surgiendo, mientras que el nuevo paradigma, es decir, el desarrollo sustentable proporciona nuevos logros, un nuevo conjunto de problemas y una nueva forma de percibir el mundo.”*³⁶

*Cronología del desarrollo sustentable:*³⁷

1972.- Se lleva a cabo la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Humano, llamada también Primera Cumbre de la Tierra en Estocolmo.

1980.- Se puntualiza la sustentabilidad en términos ecológicos pero con muy poco énfasis en el desarrollo económico.

³⁴ *Ibíd.*, p. 22.

³⁵ *Ibíd.*, p. 23.

³⁶ *Ibíd.*, p. 39.

³⁷ Rojas, Cornelio (2003), *El desarrollo sustentable: nuevo paradigma para la administración pública*, INAP, México, pp. 39-41.

1983.- La Comisión Brundtland en Suecia desarrolla los trabajos que culminan en abril de 1987 con la publicación del *Informe Nuestro Futuro Común*, donde se señala al desarrollo sustentable como un modelo económico, político y social: “*que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades*”.

1989.- Se inicia la planificación de la conferencia sobre medio ambiente y desarrollo, en la que se difunden los principios para alcanzar un desarrollo sustentable.

1992.- En Río de Janeiro se concreta la idea de sustentabilidad. La Cumbre de la Tierra resalta como la reunión mundial más importante en este aspecto. Como resultado de esta reunión se trabaja en la formulación de la declaración de Río, sobre medio ambiente y desarrollo y se integra la Agenda 21, en la que se enumeran los 27 principios que deberán guiar la conducta económica, social y ambiental de individuos y naciones en la búsqueda de la sustentabilidad global.

El concepto de desarrollo sustentable es complejo e integra diferentes aspectos; no obstante hago referencia a tres: a) sus implicaciones en las teorías del desarrollo; b) el aspecto de sustentabilidad y; c) la intergeneracionalidad.

a) Implicaciones en las teorías del desarrollo

El desarrollo sustentable es heredero del debate entre pensadores de los siglos XVIII y XIX acerca del desarrollo humano y social, también abordado intensamente por la literatura económica en el siglo XX.³⁸ Es resultado de intensos debates surgidos en la década de los sesenta y setenta en Europa y Estados Unidos. En este contexto es preciso resaltar dos connotaciones:

En primer lugar implícitamente se inclinó por una concepción cualitativa del desarrollo al emplear el propio término de “*desarrollo*” y dejar de lado el “*crecimiento*”³⁹ que hace referencia al incremento cuantitativo de la producción material.

³⁸ Ramón Tamemes hace un recuento detallado del debate en el siglo XX, en Tamemes Ramón (1995), *Ecología y desarrollo sostenible. La polémica sobre los límites del crecimiento*, Alianza Editorial, España.

³⁹ Lo anterior no implica necesariamente que estas concepciones utilicen el término “*crecimiento*” pues incluso pueden utilizar el término de “*desarrollo económico*” pero tener una visión económica o restringida del concepto, ver por ejemplo Bare, Raymond (1962), *El desarrollo económico*, FCE, México.

Es por tanto, una visión integral de los procesos de transformación en el sentido que Jiménez Castro otorgó en su momento al *desarrollo integral*: “proceso deliberado de transformación y progreso a través de factores educativos, políticos, socio-culturales, económicos y morales, que hacen que cada hombre, comunidad, y país transforme y mejore, y pase de una etapa particular a otra más elevada, en términos de dignidad y convivencia humanas.”⁴⁰

Si bien, la visión de Jiménez Castro no es tan completa como la del desarrollo sustentable, puesto que no aborda la parte ambiental ni la equidad intergeneracional, sin embargo, es menester mencionar que tenía bastante claro, que el desarrollo implicaba un cambio estructural que requería la integración de todos los elementos que conforman el sistema social, hacia un proceso de transformación para mejorar la calidad de vida.

De la misma forma, el enfoque del desarrollo sustentable implica acciones en áreas que rebasan lo estrictamente económico y social: incluye todos los ámbitos de la sociedad para lograr su transformación. Del término “políticas de desarrollo”, se infiere que no sólo las “políticas ambientales” deben considerarse para alcanzar el desarrollo, sino que intervienen prácticamente todas las macro-políticas de la administración pública: fiscal, económica, social, comercial, agropecuaria, industrial, etc., para lograr el llamado desarrollo sustentable.

En segundo lugar, al utilizar el concepto de desarrollo sustentable se reconoce que el desarrollo económico tiene límites físicos.

Incluso antes de la publicación del *Primer Informe del Club de Roma*, basado en la obra de Dennis L. Meadows *Los límites del Crecimiento*; ya se habían realizado algunos estudios sobre el peligro que las actividades económicas podrían representar para el agotamiento de los recursos naturales, con lo cual se podría colapsar la humanidad. A pesar de las críticas al Informe Meadows, este constituyó un serio esfuerzo por calcular el impacto de las actividades humanas sobre el planeta. Meadows concibió un modelo global en el cual el colapso se iniciaría por el agotamiento de los recursos no renovables: “la población y el crecimiento industrial se pararán ciertamente dentro del próximo siglo, lo más tarde.”⁴¹ Después de este informe se generó un intenso debate al respecto.

Otro aspecto de este contexto es que como todo modelo de desarrollo, es concebido como un proceso paulatino de transformación, su realización implica un proceso determinado de tiempo para llevarlo a cabo. Lo anterior plantea tres situaciones: a) un estado inicial donde el desarrollo nacional no es sustentable, b) un periodo de transición hacia un estado de desarrollo sustentable y c) un

⁴⁰ Jiménez Castro, Wilburg (1997), *Administración pública para el desarrollo integral. Instrumentos para la separación de la crisis social y económica*. Limusa, México, p. 53.

⁴¹ Tamemes Ramón, *op. cit.*, p. 122

estado donde el nivel de desarrollo es sustentable. No es difícil identificar la primera situación, pues hasta la década de los años setenta se presume que al no haber “políticas ambientales”, estamos en un estado de desarrollo no sustentable, lo cual puede ser discutido y analizado con mayor profundidad.

b) Principio de sustentabilidad

El principio de sustentación, es un concepto que tiene su origen en el campo forestal durante la segunda mitad del siglo XVIII, el cual establece que los recursos naturales renovables deben ser utilizados de tal forma que se asegure su disponibilidad para el futuro o al menos asegurar su capacidad de absorber la contaminación y de renovarse de manera automática. En cuanto a los recursos naturales no renovables se establece que estos serán utilizados lo más económica y eficientemente posible.⁴² Tal vez el origen del término ha originado que existan más elaboraciones teóricas de la sustentabilidad de los recursos naturales que la gestión de los problemas de contaminación.

c) Principio de equidad intergeneracional

Parte integral de la sustentabilidad son los conceptos de equidad intergeneracional e intrageneracional. El primero nos llama a ver los recursos no sólo como una oportunidad de inversión sino como fideicomiso o fundación legada por nuestros antepasados para su disfrute, después entregarla a nuestros herederos para que ellos la disfruten también. El segundo concepto se refiere a las desigualdades de la misma generación donde los segmentos más pobres sufren con mayor fuerza los impactos y las consecuencias de la degradación ambiental.

Casi todos los modelos de desarrollo llevan implícita la necesidad de velar por el futuro de sus habitantes; es una preocupación natural de padres hacia el futuro de hijos. Lo novedoso de este principio, es que incorpora la preocupación por el futuro en el manejo de los recursos naturales no renovables y en la calidad de los renovables, algo que no había sido cuestionado anteriormente pues debido a su magnitud y abundancia se daba por hecho que existiría por siempre.

El concepto de desarrollo sustentable, es multidimensional porque incluye elementos económicos, políticos y sociales, así como aquellos relacionados con el uso de los recursos e impactos del medio ambiente. Por ello, el Desarrollo Sustentable requiere de una gran participación en la hechura de las políticas, en la adopción de las decisiones y en la ejecución de éstas en todos

⁴² Barrera Olivera, Iván (1999), *La política ambiental en México. El caso de los residuos peligrosos*. Tesis de Licenciatura, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, pp.10-11.

lo niveles, (las instituciones gubernamentales, el sector privado, la sociedad civil y todos los grupos políticos) tanto nacionales como internacionales.

Se habla de un concepto que abarca todas las facetas de la vida humana. Por ello, es necesario entender, que al poner en práctica el modelo de desarrollo sustentable se requerirán cambios de gran alcance de la política nacional como mundial.

En este sentido, la comunidad internacional ha admitido la obligación de la sociedad mundial de resolver los problemas del desarrollo no con visión cortoplacista, sino de largo plazo, es decir, con el enfoque de sustentabilidad. Se puede considerar que este modelo alternativo de desarrollo, moviliza a diferentes grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, militantes de casi todos los partidos, y orienta políticas públicas tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo.

Un examen más detallado del concepto nos permitirá acercarnos a desarrollo sustentable, casi desde cualquier perspectiva, pues es necesario avanzar hacia visiones y enfoques más generales que no se limiten a los criterios meramente ecológicos que, hasta nuestros días, prevalecen en las políticas y en la investigación académica del tema, así como en el discurso político.

La concepción sobre desarrollo sustentable del Informe Brundtland es la más conocida, sin embargo, existen investigaciones precedentes que fueron hechas entre 1988 y 1992, es decir referentes al enlace que hay entre desarrollo (en sentido lato) y medio ambiente. Antonio Azuela señala que por lo menos hay dos vertientes que explican con anterioridad el concepto de desarrollo sustentable. La primera de ellas *“tiene relación con las corrientes que desde la economía sometieron a la revisión el concepto de desarrollo económico y las políticas correspondientes. La segunda tiene que ver con la emergencia de las críticas ambientales al modo de vida contemporáneo.”*⁴³

En este sentido, como ya se explicó anteriormente, el desarrollo sustentable no se refiere simplemente a un llamamiento en pro de la protección ambiental ni del crecimiento económico, aunque sea retomado por los economistas y para el último cuarto del siglo XX, por los ambientalistas, más bien, el desarrollo sustentable es concebido en sus inicios por ellas.

El desarrollo sustentable se puede concebir como un proceso en que las políticas públicas de todos los sectores económico, fiscal, salud, educación, seguridad, ecológico, comercial, energético, agrícola, industrial y de otro orden se deben formular articuladamente, a manera de transitar hacia un desarrollo que sea sustentable desde todos los enfoques. Ello significaría que se requiere de inversión suficiente en estos rubros, especialmente a favor de los sectores

⁴³ Azuela, Antonio, et. al., (1993), *Desarrollo sustentable. Hacia una nueva política ambiental*, UNAM, México, p.4

más desprotegidos de la población actual para no dejar rezagos y asegurar el futuro de las generaciones próximas.

El desarrollo sustentable expresa ideas claras en torno a la función del gobierno en la construcción de esta visión de desarrollo. De esta manera, se hace necesario un sistema político democrático que garantice a los ciudadanos su participación activa en la toma de decisiones, así *“como un sistema social que evite las tensiones provocadas por un desarrollo desequilibrado y con un sistema de producción que cumpla con el imperativo de preservar el medio ambiente; un sistema tecnológico capaz de investigar constantemente nuevas soluciones; un sistema internacional que promueva modelos duraderos de comercio y finanzas; y un sistema administrativo flexible posburocrático, y capaz de corregirse de manera autónoma.”*⁴⁴

1.3. Visión entre lo regional, local y globalización.

La relación existente entre los ámbitos global, regional y local estriba principalmente en aspectos de índole económico. La globalización incide en la transformación de las economías regionales y locales provocando la alteración del comportamiento de las actividades económicas tradicionales y el surgimiento de nuevas actividades, formas de producción y productos; así como el declive o ajuste de los existentes.

Las implicaciones que la globalización ha tenido sobre las regiones y localidades, a dado pie a la creación de un proceso de cambio estructural al interior de las regiones y localidades, que surge a partir de la necesidad de generar iniciativas que les permitan alcanzar mejores condiciones de vida.

En este sentido, las dimensiones regional y local constituyen un espacio privilegiado para la articulación de diferentes políticas sectoriales, para la planeación y descentralización económica, política y administrativa y para concentrar esfuerzos sociales e institucionales en áreas prioritarias.⁴⁵

Por lo tanto, con el afán de contar con los elementos que permitan un análisis más completo de la visión entre lo regional, local y la globalización a continuación se desarrollarán las siguientes categorías conceptuales:

Región

La región, ha sido interpretada como una construcción social localizada dentro de fronteras territoriales, la cual remite a un tipo particular de territorio

⁴⁴ *Ibíd.*, p. 6.

⁴⁵ Toledo, Carlos, *et. al.*, (2000), *Del círculo vicioso al círculo virtuoso*, Plaza Valdez Editores, México, p. 30

comúnmente asociado a cuestiones de política económica, y que se diferencia de los conceptos de localidad y ciudad.

Por lo general, su concepción se ha reducido a una visión pragmática desde una perspectiva economicista. Es este sentido, se le ha definido a través de tres criterios generales: la homogeneización, la polarización y la planeación. La región homogénea es el espacio geográfico donde podemos identificar procesos que otorgan coherencia a la delimitación del espacio; región plan, es aquella que se encuentra delimitada por la presencia de una instancia de gobierno en determinada proporción espacial; y la polarizada es aquella donde se presentan procesos de transformación temporal de los subespacios, hacia la creciente dependencia de un nodo central.⁴⁶

Desde la perspectiva neoliberal, la región ha sido considerada como una forma cultural, producto de la acumulación del capital y un espacio para su reproducción o dicho de otra forma una estructura o sistema de mercados. Ante esta postura se requiere aclarar el carácter social de la región, sus características ambientales esenciales, así como su nivel socioeconómico y político.

Ante esta situación, se intentó poner énfasis en la importancia de los procesos sociales que se gestan dentro de las regiones, por lo que en 1995 surge el concepto de regionalización introducido por Giddens, y se comienza a entender a la región como un conjunto de relaciones sociales que se compartimentan en determinado espacio.

Las regiones entendidas como un nivel territorial intermedio entre el Estado y la localidad, en función de procesos sociales; criterios geográficos como espacios físicos más o menos homogéneos; de variables culturales como tradiciones, lenguaje, sentido de identidad etc.; de factores económicos dados por los patrones comunes de producción; son, en general espacios viables para la concentración, planeación, programación, operación y evaluación de recursos y acciones públicas, y son escala indispensable de la gestión y toma de decisiones, cuando se trata de promover de manera particular el Desarrollo Sustentable en ámbitos socialmente marginados y ecológicamente frágiles o deteriorados.

Por otra parte, el concepto de región se encuentra relacionado a los conceptos de regionalismo y regionalización.

Regionalismo. El regionalismo, se entiende como “*la organización política de la demanda regional y la movilización del interés regional.*”⁴⁷ Sepúlveda señala, que existe consenso en torno a la idea de que el regionalismo se presenta en la medida en que dimensiones tales como identidad, cultura, cohesión política y

⁴⁶ Hiernaux, Daniel, *op.cit.*

⁴⁷ Sepúlveda, Leandro (2001), *Construcción regional y desarrollo productivo en la economía de la globalidad*, CEPAL, Santiago de Chile, p. 13.

económica, etc., coinciden dentro de un espacio territorial determinado, dando lugar a algún grado de demanda y movilización del interés territorial impulsada desde abajo.

Regionalización. Por otra parte, cuando la construcción regional da lugar a importantes niveles de demanda y movilización de intereses regionales, el regionalismo puede dar lugar a un proceso de regionalización.⁴⁸

El enfoque de desarrollo regional se basa en una noción intermunicipal de región basada en criterios de homogeneidad socioeconómica, étnica y ambiental. Las localidades incluidas en las regiones comparten un reto común: el atraso que se expande en varias dimensiones del desarrollo, incluyendo infraestructura, medio ambiente, productividad económica y organización social. Involucra a una diversidad de actores que requieren ser dinamizados y coordinados para enfrentar sus retos, tomar las oportunidades y superar los problemas de la acción colectiva, sobre todo en la definición de las prioridades y secuencia de programas, proyectos y actividades, así como en la movilización de los recursos públicos y privados necesarios.

En este contexto, se pueden considerar tres dimensiones fundamentales para el desarrollo regional: espacio, propiedad y tiempo; así como la descentralización, y sus efectos en las regiones y localidades. Los análisis de regiones y localidades hacen indispensable tomar en cuenta las etnias, sus lenguas y culturas, es decir aprehender la diversidad dentro de la homogeneidad que se pretende en el ámbito nacional.

El desarrollo de las regiones puede darse sobre la base del respeto al medio natural y a la cultura de las sociedades locales para lo cual es necesario concebir un desarrollo descentralizado que, alejado de los planes y acciones centralistas, coadyuve al aumento de las capacidades locales, al manejo de las técnicas tradicionales para la explotación adecuada de los recursos naturales, a la diversificación de las actividades económico-productivas, a la consolidación y desarrollo de la organización para la producción y el comercio, al aumento de su capacidad de gestión interna y de vinculación con los mercados y en el fortalecimiento de su cultura.

La visión del desarrollo sustentable, pone énfasis en la dimensión social del concepto de región, conceptualizándola como una porción del espacio global en la cual, se pueden identificar procesos societarios particulares, distinguibles de otros a su alrededor y que responden a una temporalidad e identidad propia. Por otra parte, también resalta la importancia de incluir la reflexión sobre la sustentabilidad de los procesos societarios y la comprensión de su carácter finito, a partir del incremento de la conciencia ecológica.

⁴⁸ *Ibíd.*, p. 14.

El desarrollo sustentable parte de entender a la región desde una visión holística de su concepto y no como parte de la fragmentación disciplinaria. Por lo tanto, es a través, de nuevos parámetros conceptuales y metodológicos que podremos reflexionar sobre la región desde una perspectiva interdisciplinaria.

Es importante señalar, que en la actualidad ha surgido, un tipo de región basada en la articulación en el espacio global de porciones distantes del espacio geográfico, dicha región obedece a la presencia de un factor aglutinador ya sea bajo una lógica productiva o en la articulación de algún tipo de identidad; este fenómeno se presenta con mayor facilidad gracias al internet, sin embargo, para efectos de esta tesis no la consideraré.

Es decisivo el grado de presencia y control que tienen los agentes internos o externos de los procesos que se presentan dentro de la región, dicha participación remite a la forma específica en que los agentes se relacionan con el espacio en tiempos determinados. Son diferentes los intereses de los agentes globales sobre el territorio de nuestras regiones, a la visión, valoración e interés de nuestra población. Por lo tanto, se debe dar prioridad a la satisfacción de las necesidades sociales de las localidades y permitir la inserción de los procesos globales pero priorizando siempre a la localidad, en el caso de México es fundamental primero garantizar la calidad de vida de las comunidades más vulnerables a nivel municipal, antes de poder insertarnos en los procesos globales de competencia internacional.

Desarrollo Local

El desarrollo local, ha tomado fuerza en las últimas décadas del Siglo XX, y se puede identificar como lo plantea Boisier,⁴⁹ a partir, de tres matrices de origen: a) su consideración como repuesta desde el territorio a la ineficiencia y a la falta de resultados de las políticas gubernamentales, b) como reacción a los cambios estructurales que devienen del proceso de globalización y c) como forma de reproducción de una sociedad local.

El desarrollo local se concibe a partir de la concientización de que los actores locales son los protagonistas principales para la articulación de políticas públicas y en donde el crecimiento económico de la localidad no se considera el objetivo incluye elementos que se relacionan con la cohesión social, la protección al ambiente, el aprovechamiento racional de los recursos naturales y la recuperación o fortalecimiento de los elementos identitarios de la población.

El desarrollo local implica una nueva forma de concebir el desarrollo, a partir de la articulación de las iniciativas locales, y que se plantea en términos

⁴⁹ Boisier citado por Vargas Castro, Alejandro (2006), en *El desarrollo Local en el contexto de la Globalización, Tres casos de estudio en el Estado de México: San Mateo Atenco, Valle de Bravo y Villa Guerrero*, INAP, México, p. 147.

complementarios a las acciones de los niveles nacional y regional. El desarrollo local pretende la búsqueda de resultados más eficaces en la atención de las necesidades sociales; incorpora elementos como el conocimiento de los actores locales sobre sus necesidades, potenciales y expectativas, así como de su vinculación con su entorno inmediato y aún con el nacional e internacional.

Según Vargas Castro,⁵⁰ las definiciones del desarrollo local se pueden agrupar en tres vertientes:

- a) Las que se conciben como el conjunto de iniciativas que se generan en un ámbito socioterritorial determinado con el objetivo de satisfacer las necesidades y expectativas de los miembros de la sociedad local, con base en la utilización y aprovechamiento de los recursos endémicos.
- b) Las que lo consideran como un proceso orientado, de generación de condiciones territoriales para dinamizar las economías locales y mejorar el nivel de vida de la población, mediante acciones coordinadas de los sectores público y privado, tendientes al incremento de la competitividad, mediante el impulso a la innovación, a la modernización y la generación de empleos, la atracción de inversiones y el fomento de la cultura empresarial.
- c) Aquellas que parten de la necesidad de fomentar las capacidades de los actores locales y fortalecer el marco institucional, para generar condiciones adecuadas para impulsar las estrategias de articulación de esfuerzos, recursos y acciones de beneficio para la sociedad.

Sin embargo, en todas se encuentra la existencia de los actores locales, que con base en sus capacidades, promueven procesos de mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

La construcción del desarrollo local presupone, que una cuestión dinámica en la localidad es un proceso para modificar una situación predefinida; que la acción social corresponde a una serie objetivos comunes de los actores de la localidad; y por último, que existe cierta capacidad organizativa por parte de los actores locales. De esta forma se define al desarrollo local como: *“un proceso de cambio estructural en las relaciones sociales que tienen lugar en una sociedad local, originado por la articulación de las iniciativas de los actores locales mediante el objetivo común de mejorar su calidad de vida, para lo cual diseñan estrategias, crean y utilizan diversos instrumentos.”*⁵¹

El desarrollo local surge como un enfoque que busca minimizar la creciente problemática económica, ambiental y social generada por el actual modelo centralista. Un buen gobierno local bajo el enfoque del desarrollo sustentable

⁵⁰ Vargas Castro, Alejandro, *ibíd.*, p. 148.

⁵¹ *ibíd.*, p. 151

sería como Alicia Ziccardi señala, aquel que promueva el bienestar social de la localidad.⁵²

Globalización

La globalización, es un fenómeno de carácter multidimensional, que tiene implicaciones, manifestaciones y efectos sobre aspectos sociales, políticos, culturales, ambientales, territoriales e institucionales de cada país.⁵³

Desde su dimensión económica, la globalización, suele conceptualizarse como “*la tendencia hacia la integración económica y social de las naciones y la desaparición de fronteras para dar paso a la apertura económica y a la llamada aldea global.*”⁵⁴ Es decir, se trata de un proceso mediante el cual se generan transformaciones estructurales en los Estados-Nación para dar lugar a la formación de una sociedad y economía global, independiente de los gobiernos nacionales.

Sin embargo, José Ocampo señala que además de la económica se pueden identificar por lo menos otras tres dimensiones en el proceso de globalización: *la dimensión de los valores y cultura* o “globalización de los valores”, entendida como la expansión gradual de los principios éticos, cuya manifestación más notable son las declaraciones de derechos humanos; *la dimensión política*, que dio a la democracia representativa una preponderancia mundial; y *la dimensión de oportunidades y riesgo*, que tiene que ver con el acceso a las nuevas tecnologías y e información en el terreno no económico.⁵⁵

En este sentido, puede ser entendida como “...*la creciente gravitación de los procesos financieros, económico, ambientales, políticos, sociales y culturales de alcance mundial sobre los de carácter regional, nacional y local*”.⁵⁶

El fenómeno de la globalización se profundizó con el capitalismo, sistema vinculado al imperialismo y colonialismo que se organizó mediante relaciones de subordinación entre áreas centrales y periféricas. Durante este proceso, se generó un redimensionamiento de las relaciones entre los Estados y la sociedad.

Los territorios nacionales dejaron de ser el escenario y referente principal de la sociedad y el Estado territorial dio paso a la transnacionalización del territorio.

⁵² Ziccardi, Alicia (2001), “Gobernabilidad de las grandes ciudades en América Latina”, en Camou, Antonio (Comp.), *Los desafíos de la gobernabilidad*, Plaza Valdez/IIS, UNAM/FLASCO, México, pp. 305-307.

⁵³ Vargas Castro, Alejandro, *op. cit.*, p. 35.

⁵⁴ Dabat, Alejandro, citado en Vargas Castro, Alejandro, *ibíd.*, p. 39.

⁵⁵ Ocampo, José y Martín, Juan (Editores) (2003), *Globalización y desarrollo. Una reflexión desde América Latina y el Caribe*, Coedición del Banco Mundial y Alfaomega Colombiana S.A., pp. 8-16.

⁵⁶ *Ibíd.*, p. 1.

Según Vargas Castro, si bien las relaciones entre países o Estados-Nación, no fueron novedosas en sí mismas, si lo fue el hecho de que tales relaciones generaran cambios estructurales en ellos, para generar una nueva formación social.

A pesar de esto, Delgadillo Macías señala que no se puede afirmar la existencia de un espacio global, sino solamente espacios de la globalización, es decir espacios nacionales de la economía internacional, en el contexto de un esquema de producción y comercio mundial en un gran número de países, el cual, rompe con los patrones clásicos de localización de las actividades productivas para recrear geoeconomías mundiales.⁵⁷

Sin embargo, los cambios en las funciones del Estado, ocasionados por la globalización económica tienden a desaparecer las mediaciones nacionales entre lo local y lo internacional, y disminuyen la capacidad del gobierno para dirigir el desarrollo regional. Se genera un contraste entre los problemas globales y los procesos políticos locales.

Las implicaciones políticas y económicas de la globalización, en relación a la organización territorial y a las prácticas de planificación regional, dieron lugar a un proceso simultáneo de rearticulación externa y desarticulación interna de las regiones y localidades, lo que generó una consecuente polarización económica y social en la mayoría de los países.

En este contexto el enfoque del desarrollo sustentable, pretende la revaloración de lo local como un espacio para la representación de la sociedad ante el Estado central, las instituciones nacionales y los procesos globales, especialmente en lo referente a la administración de servicios sociales. Considera, en este sentido, que uno de los aspectos más importantes de la transición de la Administración Pública consiste en el fortalecimiento de los niveles locales de gobierno, pues representan activos generadores de innovaciones en la gestión pública y son promotores de nuevos mecanismos de interlocución con la ciudadanía.

1.4. Municipio y desarrollo

La Constitución establece en su artículo 115, que los Estados de la Federación adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre. Asimismo en la

⁵⁷ Delgadillo, Javier (2001), *El desarrollo regional de México en el vértice de dos milenios*. UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, México.

fracción I establece que dicho Municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la Ley determine.

En el caso de México, a partir de la reforma al artículo 115 el análisis de la administración pública municipal ha sido objeto de gran interés, sin embargo, por lo general se resta importancia a los temas que se refieren a los factores externos que condicionan y determinan dicha administración, por lo que se ha llegado a ciertas deducciones erróneas en la discusión en torno al desarrollo y fortalecimiento del Municipio. Considerando que el mal funcionamiento de la Administración Pública municipal se debe, por una parte a que el periodo gobierno en el Municipio es muy corto; y por la otra a la falta de capacitación y bajo grado de escolaridad de los funcionarios públicos municipales.⁵⁸

El desarrollo a nivel local se debe dar en el Municipio, por ser la instancia de gobierno más cercana a la sociedad. Sin embargo, la eficacia o ineficacia de la administración pública municipal depende de muchos factores externos.

Uno de estos factores, es el alto nivel de centralismo del gobierno federal que da como resultado, gobiernos municipales débiles en lo económico, político y administrativo; y sin capacidad de respuesta debido, a su bajo nivel de autonomía en la toma de decisiones. El nivel de dependencia del Municipio hacia la federación aún es muy alto.

Hasta ahora, las propuestas de reforma administrativa y los nuevos espacios de participación, son estrategias diseñadas desde el centro del poder político, con pretensión de ser aplicables a nivel nacional. Ocasionando desfases y rupturas sobre todo en las regiones indígenas, porque no se toma en cuenta su diversidad regional.⁵⁹

El desarrollo en el municipio, implica que los procesos de planeación, gestión, ejecución y evaluación de los programas, puedan surgir de abajo hacia arriba para que de esta forma, la sociedad incida directamente sobre lo que concierne a sus problemas específicos.

En este sentido, el desarrollo de la localidad o del municipio necesariamente requiere de una articulación entre actores sociales con distintos intereses, tradiciones, capacidades, valores, historia y diversidad propia; y el gobierno municipal.

⁵⁸ Olmedo, Raúl (2007), *Participación ciudadana y organización vecinal*, Editorial Comuna, UNAM, México.

⁵⁹ Cabrero, Enrique (1995), "La experiencia innovadora reciente en municipios mexicanos: ¿hacia mejores gobiernos o hacia mejores administraciones municipales?", *La revista del Colegio Ciencia política y Administración Pública*, año III, Núm. 5, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México.

El municipio debe convertirse en un agente activo de desarrollo, para lo cual se requiere de cambios en los procesos y estructuras de la Administración Pública, para orientarlos hacia una visión de desarrollo construida a partir de la viabilidad política propia de cada municipio, abriendo espacios de participación para los actores sociales y con una visión integral de las dimensiones económica, social y ambiental, tal como lo establece el desarrollo sustentable.

Las acciones coordinadas para la conciliación de intereses en políticas municipales se concertarán en programas integrales de desarrollo, de áreas o regiones definidas por acuerdos de coordinación municipal, que busquen la solución a problemas comunes.

El papel del municipio para impulsar y coordinar el desarrollo regional, lo ubica como un orientador del mismo, lo cual exige una redefinición de las funciones y procesos en el marco de las relaciones inter e intragubernamentales para una visión global del desarrollo.⁶⁰

1.5. Enfoques teóricos del desequilibrio regional

El desarrollo del pensamiento relacionado a la problemática regional tiene más de un siglo, los precursores fueron investigadores que aparecieron desde la segunda mitad del siglo XIX y primera del siglo XX y crearon las bases para análisis de los enfoques teóricos territoriales, a partir de los cuales se constituyen los modelos que tratan de explicar los desequilibrios regionales.

Las principales concepciones teóricas del desequilibrio regional son las siguientes:

Enfoques Económicos

El estudio de los desequilibrios regionales desde un enfoque económico, se puede percibir a partir de la siguiente clasificación hecha por Salvador Moreno Pérez:⁶¹

a) Teoría de la base económica

El enfoque de la base económica está basado en la demanda y supone una economía dicotómica que distingue entre las actividades básicas y no básicas de

⁶⁰ García del Castillo, Rodolfo (1995), "Los servicios municipales en México diagnóstico y perspectivas", *La revista del Colegio Ciencia política y Administración Pública*, año III, Núm. 5, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México.

⁶¹ Moreno, Salvador (2008), "Desarrollo regional y competitividad en México", [en línea], Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, documento de trabajo No. 39, recuperado el 23 de mayo de 2010 en: www3.diputados.gob.mx/camara/.../Desarrollo_Regional_D39.pdf, pp. 2-7.

la región. El argumento central de esta teoría, según el economista Douglass C. North,⁶² es que el crecimiento regional está determinado por el crecimiento de las actividades básicas de la región (definidas como las actividades que producen bienes y servicios de exportación y por tanto traen recursos monetarios externos a la región). A su vez, el crecimiento de las actividades básicas depende de la demanda externa de su producción.

Por otra parte, se asume que el crecimiento de las actividades “no básicas” (definidas como las actividades que sirven exclusivamente a los mercados locales o regionales de consumo final e intermedios) depende de la demanda alcanzada y del ingreso generado por las actividades exportadoras o básicas. En tal sentido, las actividades no básicas tienen un papel pasivo en el crecimiento económico.⁶³

Más la suposición restrictiva de una oferta perfectamente elástica de insumos (mano de obra, capital, importaciones y servicios públicos), implica que la oferta de insumos no es una restricción para el crecimiento y la región crecerá en la medida en que sus industrias exportadoras puedan competir en otras regiones. De esta forma, las desigualdades de los ingresos regionales que dependen del crecimiento de la base de exportación, sólo se mantienen en las primeras etapas de los procesos de crecimiento regional.⁶⁴

b) La teoría neoclásica

La propuesta neoclásica del crecimiento regional se remonta a la obra de Borts y Stein (1964), su planteamiento se centra en el análisis de los factores del lado de la oferta y el movimiento interregional de los bienes, además, considera a la tasa de crecimiento de capital como determinante fundamental del nivel de productividad e ingreso en las regiones.⁶⁵

Este enfoque, supone que los desequilibrios regionales, son resultado de la movilidad de los factores y de los diferenciales de rendimiento de capital y mano de obra entre las regiones. El capital y la mano de obra se mueven de las regiones de rendimiento bajo a las de rendimiento alto.⁶⁶ El capital y la mano de obra buscarán localizarse en donde las ganancias esperadas son altas.

El enfoque neoclásico, sostiene también, que los rendimientos al capital y mano de obra en las diferentes regiones convergerán en el largo plazo, pues las regiones con ventajas en costos atraerán a empresas a una tasa mucho mayor que la del resto de la nación y por tanto experimentarán tasas de crecimiento relativamente rápidas, con lo cual, los costos se incrementarán; de esta forma las empresas seguirán moviéndose hasta que los costos de producción sean similares a los de otras regiones y se alcance un equilibrio.⁶⁷

⁶² Cfr. Prado, Gustavo A. “El pensamiento Económico de Douglas C. North”, [en línea], *Laissez-Faire*, No. 9. Recuperado el 10 de octubre de 2010 en: http://fce2.ufm.edu/publicaciones/laissezfaire/09/LF%209%20Prado_.pdf.

⁶³ Tamayo, Rafael (1998), “Crecimiento económico regional: una sinopsis de la teoría y su conexión explícita con las políticas públicas”, *Gestión y Política Pública*, Vol. VII, núm. 1, México, p. 7.

⁶⁴ Torres Lima, Pablo (2005), *Desarrollo regional y sustentabilidad en México*, UAM-El Colegio de Sonora, México, p.68.

⁶⁵ Cfr. Adelaido, Andrés (2008), *Polarización sectorial, geográfica y social en México: Teoría y evidencia empírica 1980-2004*, Tesis de Maestría, El Colegio de la Frontera Norte, México.

⁶⁶ Tamayo, Rafael, *op. cit.*, p. 9.

⁶⁷ *Ibíd.*, p. 10.

c) La teoría de la causación circular acumulativa

Los principales teóricos de este enfoque fueron Myrdal (1957) y Hirschman (1958), su principal argumento sugiere que el crecimiento en las regiones rezagadas es en gran medida un efecto inducido del crecimiento en las zonas industrializadas.⁶⁸

Esta teoría plantea que las libres fuerzas del mercado tenderán a ampliar más que a disminuir las desigualdades entre las regiones.⁶⁹

En el proceso de desarrollo, las regiones con ventaja inicial experimentan tasas de crecimiento industrial más rápidas que el resto, en cambio las tasas de crecimiento en las regiones rezagadas tenderá a declinar, ya que sus ventajas limitadas no son suficientes para hacerle contrapeso a las regiones avanzadas.⁷⁰ El proceso se repite y con el tiempo se amplía la brecha entre las regiones de crecimiento rápido y las de crecimiento lento.

Los centros de crecimiento habiéndose desarrollado por una variedad de razones históricas o geográficas, desarrollan ventajas acumulativas, de tal forma que la brecha entre su prosperidad y las de la periferia tienden a ensancharse.

d) Enfoque de las aglomeraciones

Este modelo implementado por Richardosn (1973), “*asume que las tasas salariales y los rendimientos de capital se relacionan positivamente con el tamaño de las aglomeraciones urbanas, lo cual conduce a un crecimiento desequilibrado tanto interregional como intrarregional*”.⁷¹

El crecimiento de la producción regional se relaciona con el crecimiento de los insumos y factores y con los cambios en la tecnología. Su característica distintiva es que los rendimientos de factores y el movimiento de mano de obra y capital dependen del nivel de las economías de aglomeración.⁷²

El enfoque de las aglomeraciones relaciona directamente la difusión del progreso técnico con el tamaño de la ciudad dominante de la región, como con el nivel de integración del sistema urbano, es decir el factor de distancia se relaciona a la inversa del progreso técnico y la migración de mano de obra; por tanto, la economía de aglomeración es determinada por el espacio.⁷³

e) El argumento centro-periferia

El enfoque centro periferia presentado por Friedmann (1973), es una versión ampliada del modelo de causación acumulativa.⁷⁴ Postula que el inicio de la industrialización de una economía nacional va acompañado de una mayor concentración de la expansión industrial en una sola o en pocas ciudades-regiones dominantes identificadas como el centro, mientras que el resto del país sigue siendo fundamentalmente un productor primario. El centro se integra por un conjunto de regiones que lograron la prominencia económica con base en sus

⁶⁸ *Ibíd.*, p. 12.

⁶⁹ Adelaido, Andrés, *op.cit.*, p 10.

⁷⁰ Tamayo, Rafael, *op. cit.*, p 12.

⁷¹ *Ibíd.*, p. 14.

⁷² Moreno, Salvador, *op. cit.*, p. 4.

⁷³ Tamayo, Rafael, *op. cit.*, pp. 14-15.

⁷⁴ Adelaido, Andrés, *op. cit.*

recursos y ventajas de transporte. La relación entre el centro y la periferia caracteriza por un flujo continuo de recursos, en el que las periferias permanecen rezagadas y las disparidades entre ellas y el centro se amplían en forma progresiva.⁷⁵

La relación centro-periferia implica un sistema colonial en el que los factores de la producción – trabajo, capital, materias primas, bienes intermedios– fluyen de la periferia al centro, y en el que la tasa y la pauta de desarrollo de la periferia están controlados por el centro con el fin de lograr sus objetivos económicos, políticos y sociales.⁷⁶

f) Polos de crecimiento

Esta teoría elaborada por F. Perroux (1950), establece que el crecimiento no se difunde de manera uniforme entre los sectores de una economía, sino que se concentra en ciertos sectores y en industrias particulares, que posteriormente forman aglomeraciones y dominan otras industrias con las que se conectan. Las industrias que generan efectos de difusión hacia otras industrias se consideran como propulsoras.⁷⁷ Un polo de desarrollo es un agrupamiento de industrias propulsoras.⁷⁸

Los polos de desarrollo responden a las industrias dinámicas que impulsan el crecimiento de otras industrias. Los polos que se crean al principio dan origen a nuevos polos. A su vez esto conduce a la concentración de la actividad y de la población lo que provoca el crecimiento de las desigualdades regionales.⁷⁹

g) Enfoques marxistas-estructuralistas

Los defensores del enfoque marxista estructuralista interpretan la organización espacial de la sociedad como un síntoma territorial de la lucha entre las clases sociales o bien el uso del concepto de región, como categoría de análisis, estaría subordinado a las categorías que derivan de las relaciones sociales.

En estas teorías las desigualdades regionales pueden ser definidas de manera directa como los rasgos característicos del proceso de acumulación de capital y las regiones son sólo efectos de dicho análisis.

En la perspectiva neomarxista, se parte de la suposición de que la desigualdad acompaña a los avances del capitalismo y el desarrollo desigual es fundamental para el modo de producción capitalista. En este enfoque se aprecia que la jerarquía de lugares es resultado del comportamiento de las corporaciones multinacionales; sus esfuerzos por maximizar las ganancias y estabilizar el control corporativo han creado una vasta desigualdad. Además las relaciones centro-periferia que conforman la base del orden global se reproducen en escala menor dentro de las economías nacionales y regionales.⁸⁰

⁷⁵ Tamayo, Rafael, *op. cit.*, p. 16.

⁷⁶ Richardson citado en Adelaido, Andrés, *op. cit.*, p. 11.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 9.

⁷⁸ Higgins citado en Adelaido, Andrés, *ibid.*, p. 9.

⁷⁹ Torres Lima, Pablo, *op.cit*, p. 71

⁸⁰ *Ibid.*, p. 83

Enfoques Socio-ambientales

Durante los últimos treinta años, el enfoque social de los desequilibrios regionales ha tenido como eje central, por una parte a la pobreza y/o al incremento poblacional por la otra.

No obstante, esta visión se puede complementar con la concepción en términos teóricos de la relación entre pobreza y degradación ambiental que Foladori⁸¹ señala, a través de dos fases:

La primera, la concibe a partir del surgimiento de la conciencia moderna sobre la problemática ambiental en la década de los sesenta, hasta mediados de la década de los noventa, y se conoce como la hipótesis de la “*espiral descendiente*” o “*del círculo vicioso*”, en donde se consideró que los pobres eran tanto agentes, como víctimas de la degradación ambiental; y que la solución para romper este círculo vicioso era el crecimiento económico.

En este sentido, el concepto de sustentabilidad social, se utilizó con el fin de encubrir el interés por la sustentabilidad ecológica.⁸² Se pensó que el desarrollo regional dependía del incremento en la productividad y capital de la región; y por lo tanto, que el crecimiento económico determinaba la capacidad de la región para romper el “*círculo vicioso*” que causaba, por una parte la pobreza, y por la otra la degradación de los recursos naturales.

La segunda fase comienza a mediados y fines de la década de los noventa del siglo XX, y se denominó hipótesis del “*doble camino*”.

Se reconocieron las desigualdades sociales y regionales a partir de varios aspectos fundamentales: a) los bajos ingresos, no siempre conducen a la degradación ambiental, mientras que los altos tampoco garantizan un equilibrio ambiental; b) la pobreza no debe ser considerada la causa principal de la degradación ambiental, sino se debe de considerar las prácticas gubernamentales, así como los grupos de poder y los sectores ricos; c) tanto la pobreza como la degradación ambiental pueden tener la misma causa: falta de recursos o derechos de propiedad sobre esos recursos y; d) ejemplos de sociedades agrícolas menos integradas al mercado muestran un mayor equilibrio ambiental: la degradación podría ser resultado de la integración mercantil.

En la hipótesis del doble camino, se admitió la necesidad de políticas públicas dirigidas explícitamente a combatir la pobreza que tuvieran como objetivo el

⁸¹ Foladori, Guillermo (2002), “Avances y límites de la sustentabilidad social”, [en línea], *Economía, sociedad y territorio*, vol. III, No. 12, Universidad de Columbia. Recuperado el 22 de diciembre de 2009 en: http://www.cmq.edu.mx/documentos/Revista/revista12/Foladori_est_voliii_num12_2002.pdf, pp. 628-630.

⁸² *Ibíd.*

incremento de las capacidades humanas, considerando la diversidad de condiciones sociales y ecológicas de las regiones; y se reconoció que el aumento de la calidad de vida debía ser el objetivo, y no puente para una naturaleza más saludable.

Sin embargo, tanto en el caso de la hipótesis del círculo vicioso como en la del doble camino, los cambios no significaron alteraciones a las relaciones sociales de producción; sino dentro del mismo sistema capitalista.

Lo que implicó, según Foladori una completa incoherencia, entre la propuesta del doble camino que supone una participación del sector público a través de políticas específicas regionales para elevar la calidad de vida, y las medidas de política macro-económica impulsadas por los organismos internacionales que promueven las privatizaciones y la restricción del gasto fiscal. Las segundas se imponen a las primeras.

A pesar de que se ha considerado a la calidad de vida como finalidad, es notable que los programas gubernamentales a nivel regional siguen teniendo una perspectiva técnica de la solución de los problemas, dando soluciones cortoplacistas y parciales a la pobreza y degradación ambiental.

Capítulo II

Políticas gubernamentales para el desarrollo regional sustentable

El desarrollo regional y local en México se ha presentado bajo un esquema, donde la acción gubernamental se orienta básicamente a *reglas del mercado* para definir la localización de los usos del suelo, sistemas de transporte, consumo de recursos naturales y energéticos y de los mismos bienes y servicios sociales.

Por otra parte los programas de las diferentes secretarías del gobierno federal y del gobierno estatal que se aplican en el municipio están en general desfasados unos de otros, y descoordinados.

Este es un defecto estructural del funcionamiento de la Administración Pública Federal. La descoordinación y el desfasamiento de los programas y de su aplicación en el municipio tienen efectos desestructurantes y desintegradores sobre la toma de decisiones y sobre el funcionamiento de la administración pública municipal, y un bajo rendimiento de los recursos humanos, materiales y financieros aplicados y muchas veces, hasta rendimientos negativos y contraproducentes, particularmente en los municipios rurales. La planeación sectorial acaba subordinando a la planeación regional, y utilizando al municipio para cumplir las finalidades sectoriales federales, en primer término, y estatales, en segundo.

Las políticas para enfrentar desde el gobierno el problema del desarrollo regional, han mostrado muy baja eficiencia, debido a la baja estima y valor político que han tenido los fenómenos de urbanización y deterioro del ambiente frente al crecimiento económico por una parte; y a la incompreensión de la importancia del fenómeno de lo social por la otra.

Prevalece una visión institucional ligada a cuestiones técnicas esencialmente, y a una política federal en un sentido más amplio, además de estar orientada hacia el enfoque de la competitividad, es decir, a crear las condiciones que desarrollan la infraestructura para un crecimiento económico competitivo en la región.

El diseño y la implementación de los programas federales se concentra en las instituciones de gobierno (ya sea local o federal), resaltando la poca coordinación y participación con otras instancias civiles. Ello de alguna manera significa adoptar una estrategia centralista que legitima a las instancias de gobierno, antes que fomentar un cambio estructural a nivel social y de los gobiernos locales. La debilidad institucional y sus mecanismos de operación quedan patentes, así como la reafirmación del esquema que sitúa al municipio en un nivel de dependencia técnica y financiera constantes.

En suma podemos decir que los niveles de participación por parte de los gobiernos municipales se limitan a la prestación de servicios públicos. Ello refuerza la visión de un programa que se explica más bien por un esquema de gobierno que va de “arriba hacia abajo” que de “abajo hacia arriba” situación, que en materia de políticas gubernamentales para el desarrollo como está demostrado tiene diversas implicaciones sociales, políticas y administrativas negativas.⁸³

De ahí surge la importancia de un sistema descentralizado donde las competencias se desplacen del nivel superior o central, hacia el Municipio; lo que permitirá cerrar la brecha entre las necesidades de los gobiernos locales y las decisiones que se toman en el ámbito federal.

2.1. Marco normativo

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 25. Señala que *“corresponde al estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución”*.

El mismo artículo establece también que el Estado debe planear y coordinar la actividad económica nacional y promover la concurrencia de los sectores público, social y privado al desarrollo económico nacional. Bajo criterios de *equidad social* y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

Artículo 26. Para cumplir con estos objetivos, la Constitución establece en su artículo 26 que el Estado faculta e instruye al gobierno federal para organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, en el cual, mediante la participación de los diversos sectores sociales, se recogen las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al Plan Nacional de Desarrollo y los programas que se derivan del mismo.

⁸³ Navarrete, Manuel (2003), “La participación municipal en programas federales medio ambientales. El caso de los residuos sólidos municipales”. *Escenarios actuales de la política Pública: nuevas necesidades sociales y políticas de nuevo cuño*, INAP, Revista de Administración Pública 109, Sep-Dic., Vol. 38 No 3, México.

Ley de Planeación

La Ley de Planeación determina, que es responsabilidad del Ejecutivo federal conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales.

Conforme a esta Ley, la planeación nacional del desarrollo se entiende como la ordenación racional y sistemática de acciones que, con base en el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

Mediante las propuestas de planeación se fijan objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignan recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución; se coordinan acciones, y se evalúan resultados.

Así, las dependencias federales deben planear y realizar sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo, a fin de cumplir con la obligación del Estado. Para lo que deben elaborar sus programas sectoriales tomando en cuenta las propuestas que presenten las entidades del sector y los gobiernos de los estados, así como las opiniones de los grupos sociales y de los pueblos y comunidades indígenas interesados.

El artículo 2 de la Ley de Planeación señala, que la planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del estado sobre el *desarrollo integral y sustentable* del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En el mismo artículo, las fracciones II, III y V resaltan la importancia de la consolidación del régimen democrático, al igual que los derechos y satisfacción de necesidades sociales y la importancia del municipio en la planeación nacional respectivamente, al señalar que la planeación se basará, entre otros, en los siguientes principios:

II.- La preservación y el perfeccionamiento del régimen *democrático*, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno

III.- La igualdad de *derechos*, la atención de las *necesidades básicas* de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de la vida, para

lograr una sociedad más igualitaria, garantizando un ambiente adecuado para el desarrollo de la población

V.- El fortalecimiento del pacto federal y del Municipio libre, para lograr un *desarrollo equilibrado* del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional.

Por otra parte, el Artículo 25 de esta ley, establece que los programas regionales se referirán a las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos nacionales fijados en el plan, y cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa.

Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA).

Artículo 1. Este señala, que la LGEEPA, es reglamentaria de las disposiciones constitucionales en lo relativo a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección del ambiente en el territorio nacional y en las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción; sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto propiciar el *desarrollo sustentable*. En el mismo artículo se señala que se debe garantizar la participación corresponsable de las personas, en forma individual o colectiva y el ejercicio de las atribuciones que en materia ambiental corresponde a la Federación, los Estados, el Distrito Federal y el *Municipio*.

Ley de Desarrollo Social.

Artículo 1. Establece que tiene como objeto entre otros: garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social y establecer un Sistema Nacional de Desarrollo Social en el que participen los gobiernos municipales, las entidades federativas y el federal.

Además de señalar en su artículo 3 fracción VI que la política social debe estar fundada en un principio de *sustentabilidad*.

2.2. Plan Nacional de Desarrollo

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012, se presenta, con base en lo establecido en el artículo 26 constitucional y tiene como finalidad establecer los objetivos, estrategias y prioridades nacionales de la presente administración; el Plan se basa en cinco Ejes de acción y tiene como meta: el Desarrollo Humano Sustentable.

Los Ejes son *Estado de Derecho y Seguridad, Economía competitiva y generadora de empleos, Igualdad de oportunidades, Sustentabilidad Ambiental, y Democracia efectiva y Política Exterior responsable.*

El desarrollo regional, en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, se encuentra dentro del segundo eje rector: *Economía competitiva y generadora de empleos*; en el apartado referido como *Desarrollo regional integral*, donde establece que “*el desarrollo de México no puede lograrse sin el progreso de cada una de sus regiones*”, señala también, la importancia de acciones por parte del gobierno federal, así como de los gobiernos de los estados y los municipios, y la relevancia de alentar la formación de espacios que favorezcan la comunicación, la difusión, la innovación y las actividades productivas creadoras de trabajo y de calidad de vida.

La estrategia regional, del PND 2007-2012, queda establecida en su OBJETIVO 13. “*Superar los desequilibrios regionales aprovechando las ventajas competitivas de cada región, en coordinación y colaboración con actores políticos, económicos y sociales al interior de cada región, entre regiones y a nivel nacional*”.

Para lograr este Objetivo 13, que se establece en el Plan, el mismo señala las siguientes estrategias:

13.1. Fomentar mecanismos de coordinación intergubernamental entre los diferentes órdenes de gobierno, y entre los mismos sectores dentro de los gobiernos estatales y dentro de la Administración Federal, otorgando mayores responsabilidades y competencias a los estados y municipios, así como permitiendo desarrollar acciones integrales.

13.2. Asistir a los estados y municipios en el fortalecimiento de capacidades institucionales y en la capacitación y formación de sus equipos humanos de servidores públicos, lo que permita una mejor acción en todos los niveles de gobierno.

13.3. Fomentar la competitividad de todas las regiones, con un énfasis particular en las regiones más desfavorecidas, las pequeñas y medianas empresas y en sectores con alto impacto regional como el agropecuario y el turismo.

13.4. Asegurar que exista la infraestructura necesaria para que todos los mexicanos puedan tener acceso adecuado a la energía, a los mercados regionales, nacionales e internacionales y a las comunicaciones.

13.5. Promover la profundización financiera y el desarrollo de nuevos vehículos e instituciones que lleven a un acceso adecuado al crédito en todas las regiones del país, aprovechando para ello la banca de desarrollo.

13.6. Considerar la dimensión espacial y las características particulares de cada región en el diseño de programas y políticas públicas.

13.7. Promover el abaratamiento del costo de envío de remesas y desarrollar esquemas innovadores, para que los recursos sean utilizados para la inversión productiva en las regiones receptoras.

Sin embargo, dichas estrategias se encuentran orientadas a la competitividad económica, financiera y productiva de las regiones para explotar su potencial, por tanto, responde a un sesgo economicista en la Administración Pública, con lo que se deja fuera el objetivo fundamental del desarrollo establecido en el artículo 25 constitucional.

Considerando lo anterior, para poder llevar a cabo un diagnóstico de la situación actual de las políticas gubernamentales aplicadas al desarrollo regional, se mencionan a continuación, algunos de los programas regionales impulsados por el Gobierno Federal.

2.3. Programas sectoriales

Los programas regionales que tienen un carácter sectorial son los siguientes:

*Programa Hábitat*⁸⁴

El objetivo del Programa es contribuir a superar la pobreza urbana, mejorar el hábitat popular y hacer de las ciudades y sus barrios espacios ordenados, seguros y habitables.

Hábitat enfrenta los desafíos de la pobreza urbana mediante la instrumentación de acciones para el mejoramiento de la infraestructura básica y el equipamiento de las zonas urbano-marginadas con la entrega de servicios sociales y acciones de desarrollo comunitario.

La población objetivo se constituye, preferentemente, por los integrantes de los hogares en situación de pobreza patrimonial, asentados en las ciudades y zonas metropolitanas seleccionadas. Se otorga especial atención a la población en situación de vulnerabilidad, como son personas con capacidades diferentes, adultos mayores, residentes en inmuebles o zonas de riesgo, migrantes devueltos a las ciudades fronterizas mexicanas y grupos indígenas asentados en las ciudades.

*Programa de Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP)*⁸⁵

El Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP), producto de la fusión de los Programas de Desarrollo Local, Microrregiones y de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria, atiende integralmente los rezagos vinculados con la infraestructura básica comunitaria, y la carencia de servicios básicos en las viviendas, ubicadas en los municipios de muy alta y alta marginación que conforman las ZAP (Zonas de Atención Prioritarias), de manera específica, y de

⁸⁴ Secretaría de Desarrollo Social, *Programa Hábitat*, SEDESOL, México. Recuperado el 14 de marzo de 2010 en: <http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=801581>.

⁸⁵ Secretaría de Desarrollo Social, *Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias*, SEDESOL, México. Recuperado el 16 de marzo de 2010 en: <http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=802364>.

otras localidades, territorios o regiones que presentan iguales condiciones de rezago.

El Programa opera en las 32 entidades federativas y en los territorios definidos como Zonas de Atención Prioritaria (ZAP), conforme lo siguiente:

- Los municipios de alta y muy alta marginación.
- Los municipios catalogados como predominantemente indígenas.
- Las localidades identificadas como estratégicas para el desarrollo de las regiones establecidas en la Declaratoria de ZAP, y sus áreas de influencia.
- Las localidades de alta y muy alta marginación, ubicadas en municipios de marginación media, baja y muy baja.
- Apoya obras y acciones en los siguientes rubros:

a) Infraestructura Social y de Servicios

b) Mejoramiento de la Vivienda

c) Apoyos Complementarios

*Programa vivienda rural del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO)*⁸⁶

El objetivo del Programa Vivienda Rural del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), es apoyar económicamente o en especie a las familias rurales e indígenas de menores ingresos, para la ampliación o mejoramiento de su vivienda actual.

Se pretende mejorar las condiciones de vida de la población rural e indígena, en situación de pobreza patrimonial que requiera apoyo para ampliación o mejoramiento de su vivienda, al tiempo que se apoya el fortalecimiento del patrimonio familiar.

La población objetivo se constituye por familias en situación de pobreza patrimonial que vivan en localidades rurales o indígenas de hasta 5,000 habitantes clasificadas como de Alta o Muy Alta Marginación, incluyendo a ejidatarios, comuneros, colonos agrícolas, ganaderos, avecindados, jornaleros agrícolas y minifundistas.

*Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO)*⁸⁷

El Programa de Apoyos Directos al Campo, denominado PROCAMPO surge como un mecanismo de transferencia de recursos para compensar a los productores nacionales por los subsidios que reciben sus competidores extranjeros, en sustitución del esquema de precios de garantía de granos y oleaginosas.

El objetivo del Programa, desde su inicio, ha sido mejorar el nivel de ingreso de las familias rurales, principalmente de aquellos productores que destinan su

⁸⁶ Secretaría de Desarrollo Social, *Programa Vivienda Rural*, Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, SEDESOL, México. Recuperado el 06 de abril de 2010 en: <http://www.fonhapo.gob.mx/portal/programas/informacion-general-vivienda-rural.html>.

⁸⁷ Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, *Programa de Apoyos Directos al Campo*, SAGARPA, México. Recuperado el 28 de abril de 2010 en: http://www.aserca.gob.mx/artman/publish/article_183.asp.

producción al autoconsumo y que por no comercializar su cosecha se encontraban al margen de los sistemas de apoyo anteriores.

*Programa México Norte*⁸⁸

Desde el punto de vista turístico, el Programa cumple con dos funciones:

- Destino de viajes
- Tránsito al turismo de internación.

Su objetivo es posicionar a los estados de la frontera norte de México como un destino turístico atractivo, seguro, con servicios de calidad y con clara identidad nacional coadyuvando a la creación de empleos, a la captación de divisas y al fomento del desarrollo económico y social de la región.

Las líneas estratégicas encaminadas a fortalecer el producto turístico de la frontera norte son:

- Mejoramiento de los servicios al turista
- Concertación de obras de infraestructura y equipamiento para el mejoramiento integral de carreteras, señalización, mantenimiento, gasolineras y paradores turísticos.
- Facilitación migratoria. Conjuntamente con otras dependencias federales se realizarán acciones para facilitar y agilizar la internación de vehículos y personas.
- Cuidado y protección del medio ambiente. Se incentivará la creación de empresas de reingeniería en procesos ambientales (reciclaje de basura, plantas de tratamiento de aguas y residuos).

*Programa Ruta de los Dioses*⁸⁹

Su objetivo es posicionar a la región como un destino turístico integrado y diferenciado, con productos novedosos desarrollados con base en la investigación de mercado y técnicas de marketing que garanticen el incremento de turistas, divisas, inversión y empleo iguales o superiores a la media nacional.

Líneas estratégicas:

- Apoyar el desarrollo de productos que sean una aportación al crecimiento y desarrollo económico de la región.
- Fomentar la planeación y desarrollo urbano de la región.
- Fomentar la inversión pública para crear la infraestructura necesaria y poner en valor los destinos, productos y los atractivos turísticos.
- Facilitar y promover la inversión privada.
- Realizar una intensa difusión de estímulos a la inversión y continuar con financiamiento a los proyectos turísticos.
- Coadyuvar a la calidad y excelencia en los servicios de todos los actores involucrados en el turismo de la región.

⁸⁸ Secretaría de Turismo, *Programa México Norte*, SECTUR, México. Recuperado el 28 de abril de 2010 en: http://www.sectur.gob.mx/wb/sectur/sect_Programa_Mexico_Norte.

⁸⁹ Secretaría de Turismo, *Programa Ruta de los Dioses*, SECTUR, México. Recuperado el 05 de marzo de 2010 en: http://www.sectur.gob.mx/wb/sectur/sect_Programa_Ruta_de_los_Dioses.

- Posicionar la marca del programa mediante promoción, publicidad y relaciones públicas y crear una imagen positiva de los destinos.

*Programa de Tesoros Coloniales del Centro de México*⁹⁰

Tiene como objetivo, posicionar a Tesoros Coloniales como una marca corporativa turística, ubicándola como un multidesino para vacacionar por su gran variedad de atractivos.

Líneas estratégicas:

- Ofertar un producto regional diferenciado que contribuya a la consolidación del programa en los mercados turísticos nacional e internacional.
- Crear sinergias para optimizar recursos y llevar una coordinación de los mismos mediante una planeación estratégica en la región.
- Trabajar en equipo, mediante objetivos comunes, para generar un mayor impacto en las acciones que realicen los siete estados que participan en el programa.
- Garantizar la sustentabilidad de los destinos para que sean más limpios, más seguros y se mantengan en armonía con el medio ambiente y el entorno social y cultural.
- Incrementar la comercialización de los circuitos para lograr un aumento real de la demanda del turismo en estos destinos.
- Hacer competitivo el programa, a fin de posicionarlo en los mercados meta, como un multidesino de nuestro país.
- Conseguir los más altos estándares de calidad a través de un programa que certifique sus servicios y así conformar una excelente opción turística en México.
- Lograr un caso exitoso con resultados de acuerdo a lo planeado, comprometido con sus lineamientos, efectivo y bien estructurado.

*Programa Mar de Cortés-Barrancas del Cobre*⁹¹

Este programa coordina esfuerzos con el sector privado. Sus objetivos son apoyar, a través de la planeación, asistencia técnica y gestión interna e interinstitucional, la definición y ejecución de acciones para:

- Posicionar los destinos y productos turísticos del Circuito Mar de Cortés-Barrancas del Cobre en los mercados nacional e internacional.
- Consolidar y fortalecer los destinos y productos turísticos del Circuito Mar de Cortés-Barrancas del Cobre, agregándoles valor mediante la diversificación y especialización.
- Potenciar el desarrollo de nuevas oportunidades de negocio en destinos turísticos consolidados y emergentes.

⁹⁰ Secretaría de Turismo, *Programa Tesoros Coloniales del Centro de México*, SECTUR, México. Recuperado el 05 de marzo de 2010 en: http://www.sectur.gob.mx/wb/sectur/sect_Programa_Tesoros_Coloniales.

⁹¹ Secretaría de Turismo, *Programa Mar de Cortés-Barrancas del Cobre*, SECTUR, México. Recuperado el 07 de marzo de 2010 en: http://www.sectur.gob.mx/wb/sectur/sect_Programa_Mar_de_Cortes_Barrancas_del_Cobre.

- Mantener y acrecentar los niveles de competitividad y rentabilidad de los destinos y negocios turísticos de la región.

Líneas estratégicas

- Información turística.
- Desarrollo de productos turísticos.
- Capacitación y cultura.
- Fortalecimiento de líneas de producto y segmentos de mercado.
- Turismo social.
- Inversión turística en la región.
- Calidad turística.
- Impulso a la Modernización de la pequeña y mediana empresa turística.
- Impulso a la creación de proyectos turísticos estratégicos.
- Mercadotecnia integral.

Los programas sectoriales actualmente implementados por la Administración Pública se caracterizan por tener: una estructura focalizada, falta de continuidad, ser acciones descoordinadas, tener sesgos asistencialistas y tomar la inversión como agente activador de crecimiento económico, lo que ha propiciado el surgimiento de puntos focalizados, con una posición privilegiada en términos de los flujos internos de comercio,⁹² Esto ha impedido la consolidación del proceso de desarrollo regional y local sustentable.

2.4. Programas regionales.

Los programas regionales, considerados de esta forma por el grado de participación de las instancias municipales, y de la sociedad en su planeación e implementación de acuerdo a cada región, son los siguientes:

Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCOCODES)⁹³

El Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCOCODES) anteriormente Programa de Desarrollo Regional Sustentable (PRODERS) constituye un instrumento de la política pública que promueve la conservación de los ecosistemas y su biodiversidad mediante la participación directa y efectiva de la población propietarios y usuarios, en los procesos de gestión del territorio; en la apropiación de los recursos; la protección; manejo y restauración de los mismos; y de la valoración económica de los servicios ecosistémicos que éstos prestan a la sociedad de forma tal que se generen oportunidades productivas alternativas y se contribuya a mejorar la calidad de vida de los habitantes en el entorno de las áreas protegidas y otras modalidades de conservación.

⁹² Delgadillo, Javier, *et. al.*, (2001), "El desarrollo regional en México en el vértice de dos milenios", Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, p. 20.

⁹³ Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible*, Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, SEMARNAT, México. Recuperado el 07 de marzo de 2010 en: <http://www.conanp.gob.mx/acciones/procodes.php>.

El PROCODES promueve el desarrollo sostenible, comprende las dimensiones ambiental, económica y social. Es flexible porque atiende los diferentes aspectos que exigen las diversas condiciones regionales; es integral, porque sirve de eje articulador de otros programas; es participativo, porque sus apoyos se obtienen mediante la discusión y conocimiento de los miembros de las comunidades que atiende. Fomenta la corresponsabilidad

PROCODES es un programa de subsidios mediante el cual se fortalece la participación de las comunidades y ejidos en la definición y solución de sus problemas.

Programa de Desarrollo de la Región Centro Occidente

El Programa Regional incorpora las prioridades regionales de los estados de la región Centro Occidente y junto con la iniciativa para la gestión regional aporta elementos para fortalecer el pacto federal y los procesos de descentralización fundamentales para el desarrollo del país.⁹⁴

Tiene como objetivos la realización de estudios y proyectos de carácter regional interestatal, y de aquellas otras acciones en donde la conjunción de esfuerzos y recursos entre estados genere resultados más eficaces desde la coordinación regional.⁹⁵

El Programa se plantea como retos la modernización de la infraestructura y la competitividad económica, así como revertir los procesos de deterioro ambiental y social, establecer las bases de soporte para las actividades productivas y la integración regional.

Fideicomiso para el Desarrollo Regional Centro País (Fidcentro)

El Fideicomiso para el Desarrollo de la Región Centro País, Fidcentro, es un fondo integrado por las aportaciones de los Estados y el Gobierno Federal para financiar los estudios y proyectos identificados como detonadores del desarrollo económico y social.⁹⁶

Fideicomiso para el Desarrollo Regional del Sur Sureste (Fidesur)

Es el instrumento financiero que los estados han creado para impulsar un proceso continuo y permanente de la planeación.⁹⁷

El fideicomiso tiene como objetivos, constituir una instancia de planificación regional estratégica y operativa, que actúe mediante la optimización de recursos coordinación y esfuerzos e incidir en la calidad y eficiencia de las políticas públicas

⁹⁴ Región Centro Occidente, *Programa de Desarrollo Regional*. Recuperado el 12 de febrero de 2010 en: <http://www.centrooccidente.org.mx/main.html>.

⁹⁵ Woo, César (2007), "Una propuesta de Políticas Públicas para el Desarrollo Regional. Programa de Desarrollo de la Región Centro Occidente", *XVII Seminario de Economía Urbana y Regional*, UNAM, México.

⁹⁶ Hernández, Sergio (2007), "Fideicomiso para el Desarrollo Regional Centro País (Fidcentro)". *Estrategia Regional, XVII Seminario de Economía Urbana y Regional*, UNAM, México.

⁹⁷ Región Sur Sureste de México, Fideicomiso para el Desarrollo Regional de Sursureste. Recuperado el 03 de marzo de 2010 en: http://www.sursureste.org/estrategia_desarrollo.html.

regionales, mediante el fortalecimiento de las capacidades de gestión y planificación de la inversión pública.

En un marco de Competitividad Regional Sistémica se identifican tres ejes estratégicos desde donde el Fidesur puede colaborar en el desarrollo Regional del Sur Sureste: Sistema de Planeación Regional (consolidar e institucionalizar procesos y prácticas de evaluación y planificación de inversiones); Fomento Productivo con Innovación Tecnológica (colaborar en el desarrollo de un Programa Estratégico de Fomento Productivo con base en la innovación tecnológica); Gestión Territorial y Ambiental (disponer de instrumentos de gestión regional y herramientas de manejo de información territorial).⁹⁸

*Programa Mundo Maya*⁹⁹

La región mexicana del Mundo Maya, integrada por los estados de Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán, que comprende un área de 241,784 Km², está considerada dentro de los compromisos del gobierno federal para impulsar el desarrollo regional y consolidar el turismo como una verdadera prioridad nacional. Forma parte de una alianza multinacional donde participan los países centroamericanos de Belice, El Salvador, Guatemala y Honduras, herederos también del legado de esa civilización prehispánica, en el marco de la Organización Mundo Maya.

El objetivo del Programa es impulsar el fortalecimiento de la región Mundo Maya, a través de estrategias y acciones orientadas al desarrollo de nuevos productos y a la consolidación de la oferta existente, en el marco del desarrollo turístico sustentable, con la participación de los sectores público y privado e incorporando a las comunidades locales.

Líneas estratégicas

- Fortalecer la integración del producto turístico regional fomentando la sustentabilidad y desarrollo de la región.
- Promover la calidad y excelencia en la prestación de los servicios turísticos.
- Coordinar acciones de promoción y comercialización del multiproducto turístico regional
- Apoyar la consolidación de la Organización Mundo Maya y fortalecer los vínculos con los países centroamericanos pertenecientes a la misma.

*Centros de Playa*¹⁰⁰

El Programa Centros de Playa atiende prácticamente a todas las entidades federativas que cuentan con áreas costeras. La extensión de más de 11 mil kilómetros de litoral ha sido uno de los principales espacios del territorio nacional determinante en el desarrollo turístico de México. La diversidad en los modelos de

⁹⁸ Barrios Pacheco, César (2007), "Fidesur: El Desarrollo Regional en el Contexto del Sur Sureste de México (o el difícil arte de hacer región)", *XVII Seminario de Economía Urbana y Regional*, UNAM, México.

⁹⁹ Secretaría de Turismo, *Programa Mundo Maya*, SECTUR, México. Recuperado el 05 de marzo de 2010 en: http://www.sectur.gob.mx/wb/sectur/sect_Programa_Mundo_Maya.

¹⁰⁰ Secretaría de Turismo, *Programa Centros de Playa*, SECTUR, México. Recuperado el 05 de marzo de 2010 en: http://www.sectur.gob.mx/wb/sectur/sect_Centros_de_Playa.

desarrollo de los diferentes destinos turísticos costeros, conlleva problemáticas diferentes que hacen necesaria la intervención interinstitucional e intersectorial con el fin de mantenerlos vigentes y, sobre todo, de proponer líneas de acción efectivas orientadas al desarrollo sustentable de los mismos.

Con base en lo anterior el Programa busca mantener un vínculo permanente y sistematizado con las autoridades estatales y municipales correspondientes, con el propósito de identificar aspectos que inhiban el desarrollo armónico de este tipo de sitios, proponer alternativas, establecer mecanismos formales de colaboración para atenderlos y estimular su consolidación con base en criterios de sustentabilidad, a efecto de coadyuvar al impacto favorable del desarrollo regional y al crecimiento dinámico de las poblaciones con esta caracterización natural.

Programa Nacional Hídrico¹⁰¹

El Programa Nacional Hídrico establece que la tarea del gobierno federal en relación con el agua no está encaminada a administrar sistemas usuario; sino que tiene como propósito proveer las condiciones para que sean los propios usuarios los conductores de su relación con el agua, en un marco de eficiencia, equidad y justicia que garantice y haga posible satisfacer las necesidades de todos, hoy y mañana.

En este programa adquiere relevancia el papel de la participación y la gestión social del recurso y considera al agua como un bien económico y social; a partir de nuevos paradigmas culturales, tecnológicos, institucionales, sociales, económicos, políticos, tecno productivos y ambientales.

El Programa Nacional Hídrico utiliza como método la caracterización de Organismos de Usuarios en su entorno Regional. Considera a nivel nacional:

- Asociación nacional de empresas de agua y saneamiento
- Asociación nacional de usuarios de riego
- Organismos no gubernamentales
- Consejo consultivo nacional para la restauración y conservación de suelos
- Comité nacional de pesca y recursos marinos
- 27 consejos técnicos asesores de ANP
- 476 comités de vigilancia social participativa (PROFEPA)
- Comisión Nacional de la Biodiversidad
- Comité consultivo nacional de normalización de pesca responsable
- Consejo consultivo nacional para el desarrollo sustentable
- Consejo consultivo nacional de ANP
- Consejo Técnico consultivo forestal
- Consejo directivo de la red para el desarrollo sustentable, "programa fortalecimiento de la sociedad civil" PNUD-SEMARNAT

A nivel regional:

- Comisiones estatales de agua potable, alcantarillado y saneamiento
- Uniones ganaderas regionales

¹⁰¹ Comisión Nacional del Agua, *Hacia un manejo sustentable del agua*, CONAGUA, México. Recuperado el 07 de marzo de 2010 en: http://sgh.conagua.gob.mx/site/upload/archivo/Manejo_Sustentable.pdf.

- Organismos no gubernamentales
- Uniones agrícolas regionales
- Consejos consultivos regionales para el desarrollo sustentable
- Organismos gremiales especializados
- Consejos de cuenca y auxiliares (comisiones de cuenca, comités de cuenca, comités técnicos de aguas subterráneas –cotas-)
- Asociaciones rurales de interés colectivo
- Consejos consultivos regionales forestales
- Consejos de ecología
- Consejos regionales de desarrollo sustentable
- Uniones de ejidos
- Comisiones estatales de agua potable, alcantarillado y saneamiento

A nivel local:

- Organismos gremiales especializados
- Uniones agrícolas
- Organismos operadores descentralizados de agua potable, alcantarillado y saneamiento
- Cooperativas pesqueras
- Pequeña propiedad
- Asociaciones ganaderas
- Organismos no gubernamentales
- Comisión ambiental metropolitana
- Sistemas de agua potable alcantarillado y saneamiento urbanos y rurales
- Unidades de riego
- Comités estatales de reforestación
- Módulos, asociaciones y sociedades de responsabilidad limitada
- Núcleos agrarios

Cabe destacar la articulación de los tres niveles de gobierno en corresponsabilidad con la sociedad de dicho programa:

Estrategias nacionales

- Fomentar el uso eficiente del agua en la producción agrícola
- Fomentar la ampliación de la cobertura y la calidad de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento
- Lograr el manejo integral y sustentable del agua en cuencas y acuíferos
- Consolidar la participación de los usuarios y la sociedad organizada en el manejo del agua y promover la cultura de su buen uso
- Prevenir los riesgos y atender los efectos de inundaciones y sequías

Estrategias regionales

- Aspectos particulares de cada una de las regiones del país

Enfoque del método de trabajo del programa

- Integral. Se comprende al usuario en su relación con el medio, la sociedad y las instituciones
- Formal y analítico. Porque demanda el estudio e interpretación ordenada de la información
- Flexible. Porque es un modelo sujeto a retroalimentación por los que lo desarrollan

- Gradual. La participación de los usuarios se da en un proceso paulatino
- Incluyente. Se adiciona a los usuarios en el tiempo
- Participativo. Abierto a los usuarios, instituciones oficiales y no gubernamentales
- Estratégico. Se gradúa con base a la realidad
- Multidisciplinario. Se apoya en la economía, sociología, agronomía, hidrología, etc.

Previo a la etapa de inducción a la participación, se requirió contar con una caracterización de los usuarios y su entorno regional desde el punto de vista económico, social, organizacional, jurídico y administrativo. Esto dio como primer producto una estrategia adecuada a las circunstancias de la región.

En lo económico:

- Procesos de producción más sustentables
- Inclínación a la protección del medio ambiente
- Incorpora externalidades
- Da valor a los recursos naturales
- Tiende a utilizar equipo moderno

En lo social:

- Organizado
- Arraigo histórico en la región
- Solidaridad con el sector social
- Relacionado con las instituciones
- Cultura participativa
- Representativo

En lo administrativo:

- Tendencia a regularizarse
- Tendencia a enmarcarse en los reglamentos regionales

La complejidad creciente de la problemática del Sector ha generado una estrategia de cambio para obtener una nueva relación entre el gobierno y la sociedad. Al propiciar la participación, se asegura una mayor viabilidad en las distintas actividades inherentes a la gestión del agua.

Respecto a este programa, podemos concluir, que si bien el Estado mexicano, aunque se encuentra en una fase pos-estatista de su evolución, está obligado a marcar límites a las grandes corporaciones e impedir que el interés privado triunfe sobre el público; con este cometido, no se trata simplemente de fortalecer su capacidad económica y control de los recursos naturales, en tanto garante del desarrollo económico nacional; sino en la de dirigir el destino de los mexicanos, mediante la reapropiación social.

Debe disponerse de una serie de instrumentos de política económica y ambiental para avanzar hacia un desarrollo económico con sustentabilidad y que contribuya a mitigar y disminuir, sobre todo evitar el daño ambiental.

Por ahora se puede ver que los programas que buscan lograr el “desarrollo” regional, se orientan hacia la expansión de infraestructura de carácter económico, bajo el supuesto de que esto será por sí mismo el catalizador de mercados regionales, industrialización, generación de empleos y disminución de la pobreza.¹⁰² Sólo acometen contra las consecuencias y no las causas del verdadero problema, se enfocan en resolver los problemas de protección ambiental, pobreza, potencial económico, etc. sin buscar el verdadero fin del desarrollo sustentable que es la satisfacción de las necesidades sociales.

2.5. Programas intersectoriales.

Los programas regionales que cuentan con un eje transversal en sus procesos de gestión hacia otros sectores administrativos, son los siguientes:

*Proyecto Mesoamérica*¹⁰³ (*Plan Puebla Panamá*).

El Proyecto Mesoamérica representa un espacio político de alto nivel que articula esfuerzos de cooperación, desarrollo e integración de diez países (Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana), facilitando la gestión y ejecución de proyectos orientados a mejorar la calidad de vida de los habitantes de la región. Asimismo, busca ampliar y fortalecer sus capacidades para hacer efectiva la instrumentación de proyectos que redunden en beneficios concretos en materia de desarrollo social, infraestructura y conectividad.

Los proyectos de la primera etapa del Plan Puebla Panamá contribuyeron sustancialmente a la integración física y al desarrollo regional mediante importantes avances en la construcción de plataformas de infraestructura eléctrica, de telecomunicaciones y de transporte.

En este sentido el Proyecto Mesoamérica incorpora en su segunda etapa proyectos de alto impacto social en áreas de salud, medio ambiente, desastres naturales y vivienda.

El Proyecto Mesoamérica ha logrado construir consensos y atraer recursos a prioridades regionales, promoviendo lazos más estrechos de cooperación regional. Así mismo, ha generado una nueva dinámica basada en la cooperación, lo que propicia un proceso de cohesión e identidad regional para el enfoque de problemas comunes y soluciones de manera conjunta, bajo el principio de corresponsabilidad.

¹⁰² Gasca, José (2004), “Desmitificando el desarrollo regional. Alcances y límites de los programas regionales estratégicos en el actual sexenio” en Delgadillo, Javier (coord.), *Planeación territorial, políticas públicas y desarrollo regional en México*, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM, México, p. 81.

¹⁰³ Proyecto Integración y Desarrollo Mesoamérica. Recuperado el 08 de marzo de 2010 en: <http://www.proyectomesoamerica.org/>.

En materia de Desarrollo Sustentable, en julio de 2007 en la Ciudad de México, se llevó a cabo la Reunión de Ministros de Ambiente de Mesoamérica, en donde fue suscrita la Declaración Mesoamericana sobre la Sustentabilidad, se desarrolló la Estrategia Mesoamericana de Sustentabilidad Ambiental (EMSA), la cual brindaría insumos para incrementar y fortalecer las capacidades de cooperación ambiental en la región, mejorando la calidad de vida de los pueblos mesoamericanos y garantizando la preservación de su capital natural y cultural.

En su marco se espera, entre otras cosas, consensuar programas y proyectos de adaptación al cambio climático a escala regional; llevar a cabo el relanzamiento del Corredor Biológico Mesoamericano; proveer de elementos de apoyo para el desarrollo de instrumentos de gestión de la calidad ambiental; y promover sistemas productivos sostenibles y competitivos consistentes con la conservación de la biodiversidad; de este modo se coadyuvará a la articulación de esfuerzos nacionales y regionales en materia de sustentabilidad ambiental.

*Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*¹⁰⁴

El Programa es un instrumento del Ejecutivo Federal, que desarrolla acciones intersectoriales para la educación, la salud, la alimentación, así como aquellas acciones que promueven el bienestar general de las familias que viven en condiciones de pobreza alimentaria o cuyos ingresos son insuficientes para desarrollar capacidades básicas de sus integrantes. El Programa se alinea con los siguientes objetivos de los Programas Sectoriales:

- Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012. Desarrollar las capacidades básicas de las personas en condición de pobreza y abatir el rezago que enfrentan los grupos sociales vulnerables, a través de estrategias de asistencia social que les permitan desarrollar sus potencialidades con independencia y plenitud;
- Programa Sectorial de Educación 2007-2012. Ampliar las oportunidades educativas para reducir desigualdades entre grupos sociales, cerrar brechas e impulsar la equidad;
- Programa Sectorial de Salud 2007-2012. Mejorar las condiciones de salud de la población, reducir las brechas o desigualdades en salud mediante intervenciones focalizadas en grupos vulnerables y comunidades marginadas, y garantizar que la salud contribuya al combate a la pobreza y al desarrollo social del país.

El Programa tiene cobertura nacional, en las localidades donde existen condiciones de accesibilidad y capacidad de atención de los servicios de salud y educación, que permitan operar los componentes del Programa.

¹⁰⁴ Secretaría de Desarrollo Social, *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, SEDESOL, México. Recuperado el 28 de abril de 2010 en: http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/web/quienes_somos1.

*Programa Especial Concurrente*¹⁰⁵

El Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2007-2012, representa la Política de Estado para el Desarrollo Rural cuya orientación es la generación y diversificación de empleo, garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación al desarrollo nacional, dando prioridad a las zonas de alta y muy alta marginación y a las poblaciones económica y socialmente que más lo requieren, tal y como lo establece la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

En el Programa Especial Concurrente participan 17 ramos administrativos del Gobierno federal con programas y acciones con incidencia en el medio rural: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Secretaría de Economía; Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de Comunicaciones y Transportes; Secretaría de Salud; Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de la Reforma Agraria; Secretaría de Educación Pública; Secretaría de Energía; Secretaría de Gobernación; Secretaría de Relaciones Exteriores; Secretaría de Trabajo y Previsión Social; Secretaría de Turismo; Instituto Mexicano del Seguro Social; Tribunales Agrarios; La Comisión Nacional para la Atención de los pueblos indígenas.

El Programa está estructurado en nueve apartados que corresponden a las vertientes especializadas de atención las cuales son: Competitividad, Social, Financiera, Infraestructura, Laboral, Medio Ambiente, Educativa, Salud y Agraria.

La vertiente de Competitividad la integra la Política Económica del Gobierno Federal para el fomento de las actividades productivas agropecuarias y no agropecuarias generadoras de empleo e ingresos, mejorar la productividad y competitividad; favorecer la reconversión productiva; generar condiciones para la producción de más y mejores alimentos; ordenar y ampliar los mercados agropecuarios, la integración y fortalecimiento de las cadenas agroalimentarias; fortalecer la empresa social y privada, promover el turismo rural, la cultura, la producción de artesanías y fortalecer el arraigo de los jóvenes en núcleos agrarios a través del apoyo a proyectos productivos.

La vertiente social pretende abordar los problemas esenciales vinculados con la infraestructura básica y de servicios de la vivienda y sus principales manifestaciones en la salud, educación y alimentación de la población, poniendo especial énfasis en los grupos vulnerables, como las mujeres, los niños y los ancianos.

La política general de la vertiente financiera es dotar de servicios financieros accesibles a los productores del sector rural, especialmente para los de menores ingresos que aún no han sido atendidos por los intermediarios financieros privados, para apoyarlos a acceder a los programas de apoyo de gobierno y a invertir en infraestructura productiva, fomento agropecuario, agroindustrial, forestal y pesquero para alcanzar niveles mayores de valor agregado e ingreso.

La vertiente Financiera se conformará por dos grandes programas: El Programa de Financiamiento y Aseguramiento al Medio Rural en el que se contemplan los

¹⁰⁵ Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable (2007), *Nuevo Programa Especial Concurrente*. Recuperado el 08 de marzo de 2010 en: <http://www.sagarpa.gob.mx/quienesomos/InformacionDelSector/MarcoJuridico/Lists/Marco%20Juridico/Attachments/3/pec2007-2012.pdf>.

programas de las instituciones de banca de desarrollo y de Agroasemex, y el Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento del Medio Rural, integrado por programas de la SAGARPA en apoyo a los productores e intermediarios financieros rurales.

La vertiente de infraestructura es atendida por el Programa de Infraestructura en el Medio Rural, en donde se conjugan acciones que realizan la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, el Instituto Mexicano de Tecnologías del Agua y aportaciones para infraestructura municipal que se realizan bajo el Ramo 33 y Ramo 23 del gasto público federal, para favorecer el desarrollo rural sustentable.

La vertiente laboral comprende las acciones de política de promoción del empleo productivo que ejecuta la administración pública federal, a través de los programas e instrumentos de apoyo al sector rural, con el fin de promover el acceso a oportunidades de trabajo, la paz laboral entre los factores de producción, la remuneración justa y el desarrollo de los sectores de población vinculados a las actividades del sector primario, respetando siempre los derechos fundamentales y colectivos de los trabajadores.

El “Programa de uso sustentable de recursos naturales para la producción primaria”, incluido en la Vertiente Medio Ambiente, considera acciones de las secretarías de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, incluyendo sus órganos sectorizados y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, con el propósito de conservar y aprovechar sustentablemente los ecosistemas; contribuir a revertir el deterioro de los ecosistemas; lograr un manejo adecuado del agua en cuencas y acuíferos; avanzar en la gestión integral de los residuos; avanzar en las medidas de adaptación al cambio climático y de mitigación de emisiones de Gases de Efecto Invernadero; impulsar la acción territorial integral y la atención a regiones prioritarias y promover el cumplimiento eficiente y expedito de la legislación y normatividad ambiental. Todo ello con la participación incluyente, equitativa, diferenciada, corresponsable y efectiva de todos los sectores de la sociedad y de las diferentes dependencias de la Administración Pública Federal y órdenes de Gobierno; con el soporte del conocimiento ambiental científico y técnico, y en congruencia con los compromisos asumidos por el país en la agenda internacional.

En la vertiente educativa, la educación constituye un elemento indispensable para que las personas puedan desarrollar plenamente sus capacidades, lo que les permitirá aumentar sus oportunidades y mejorar su nivel de vida a través de los apoyos ofrecidos en los programas de Educación Agropecuaria, el Programa Educativo Rural, Enciclomedia, Oportunidades y el programa de Desarrollo de Capacidades.

La vertiente salud está plenamente identificada con el Programa Nacional de Salud (PRONASA) y con los programas específicos que de él derivan a cargo del Sector Salud. Las acciones contenidas en estos programas, se enfocarán de forma especial en la población rural, todo ello en el marco de las funciones sustantivas dentro del Sistema Nacional de Salud, a saber rectoría efectiva, financiamiento equitativo y sostenible y generación de recursos adecuados en cantidad y tiempo.

La vertiente agraria se enfoca en la búsqueda del desarrollo social y económico de los ejidos y comunidades agrarias, que mantienen una situación jurídica única y diferente al régimen de propiedad privada, producto de una tradición legítima e histórica.

Para la elaboración de este programa fue decisivo conocer las opiniones y aspiraciones de los ciudadanos del campo, a través de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS). Las propuestas y puntos de vista de la sociedad rural sobre los temas esenciales para su desarrollo, forman parte de las estrategias contenidas en el Programa.

Programas de Desarrollo Regional Sustentable (PRODERS)

Con el PRODERS en el periodo que fue de 1995-2000 se pretendió garantizar el desarrollo regional y local, bajo la premisa de que proteger el ambiente y utilizar los recursos de manera sustentable debía ser una prioridad compartida por todos los órdenes de gobierno.

Se aplicó una estrategia de gestión dirigida expresamente a los municipios y simultáneamente, se fortalecieron las capacidades político-institucionales, administrativas y financieras de los gobiernos estatales y municipales, a fin de consolidar entidades políticas y facilitar la participación de los diversos núcleos de la sociedad civil. Por lo que fue necesario crear condiciones para transferir las posibilidades de participación de las organizaciones sociales y comunitarias mediante consensos suscritos con las instituciones gubernamentales a través de Consejos de Desarrollo Regional.

La Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP 1996-2002), en consonancia con lo anterior, impulsó en coordinación con diferentes grupos académicos y técnicos del país los Programas de Desarrollo Regional Sustentable (PRODERS), con el objetivo de realizar diagnósticos que permitieran reorientar las actividades del sector productivo.

Desde el marco general del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se resaltó la importancia de incorporar en la planeación institucional elementos que impulsan los procesos de acción en cada lugar del país hacia condiciones sustentables de desarrollo, y considerando como factor decisivo para ello la participación responsable y democrática de la ciudadanía que favorezca esta orientación.

De esta manera se generó una colaboración institucional, generando programas que constituyeran los instrumentos institucionales para atender las necesidades de las regiones, a través de las distintas dependencias del Gobierno Federal.

Las Secretarías participantes fueron: Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR); Comunicaciones y Transporte (STC); Desarrollo Social (SEDESOL); Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP); Reforma Agraria (SRA), Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), Educación Pública (SEP); y Salud.

Los PRODERS se inscribían como parte de una política de desarrollo cuya estrategia consistía en integrar los aspectos ambientales, productivos y sociales, con la finalidad de elevar la producción y productividad, realizando acciones de conservación y de restauración del medio ambiente, impulsando tecnologías adecuadas ambientalmente, desarrollando proyectos que permitieran reinvertir el ingreso generado por el incremento productivo e impulsar programas de desarrollo social.

Los PRODERS se concibieron como un programa de desarrollo que buscaba generar procesos que permitieran el equilibrio entre crecimiento económico, una mayor calidad de vida y la conservación de los recursos naturales. Lo cual, se

realizaría a través del impulso de mecanismos de gestión y administración de recursos que ampliarían las capacidades regionales en la toma de decisiones y lograrían que la política de inversión y gasto público se hiciera bajo objetivos consensados y de forma coordinada, considerando la existencia de diferentes actores sociales, económicos y políticos que debieran involucrarse desde su elaboración, implementación y evaluación.¹⁰⁶

La idea de los PRODERS propuso que más que documentos técnicos fueran instrumentos de concertación entre los diferentes sectores de cada región y por lo tanto buscaran ser expresión del consenso regional acerca de las alternativas de desarrollo y funcionaran como los instrumentos fundamentales de coordinación y articulación de las instituciones y el resto de los sectores presentes en cada una de la regiones.

Para el diseño de estos programas se partió de reconocer la existencia de múltiples y heterogéneos ámbitos regionales con problemáticas, procesos y potencialidades singulares, que requerían de atención igualmente democrática.

Asimismo se debía prever para su formulación:¹⁰⁷

- Su inserción dentro de la concepción del Desarrollo Sustentable, es decir, que debía apuntar tanto hacia el crecimiento y desarrollo económicos, como al mejoramiento de las condiciones sociales y la conservación, al mejoramiento y restauración de los recursos naturales y el equilibrio ecológico.
- Partir de la evaluación de los programas regionales realizados con anterioridad a fin de que se analizaran sus logros y limitaciones, para identificar con precisión los aspectos que debían ser mejorados o corregidos.
- Incorporar los conocimientos más actuales, tanto técnicos disponibles sobre desarrollo regional.
- Aprovechar la experiencia y la información que tuvieran grupos académicos y de investigadores que se encontraran trabajando en cada zona para incorporarla en su diseño, así como considerar la importancia de la participación de los técnicos y funcionarios locales que con frecuencia tienen un capital muy importante de conocimientos y experiencias que de gran valor para la planificación acertada.
- Recuperar el conocimiento tradicional y las tecnologías que poseían los productores locales, así como incorporar, y en todo caso modificar, la noción que sobre los recursos naturales tenía la población.

De manera tal que se consideraba, que si bien existía un conjunto de problemas que son comunes en las diferentes regiones del país, esto no implicaba que las causas fueran las mismas, por lo que la detección de limitantes y potencialidades, y las estrategias que de su discusión se derivaran debía estar adaptada a las condiciones locales.

¹⁰⁶ Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca (1997), *Programa de Desarrollo Regional Sustentable*, SEMARNAP, México.

¹⁰⁷ Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca, *Documento de trabajo, Síntesis de los PRODERS*, SEMARNAP-Dirección de Programas Regionales, México.

Los programas de Desarrollo Regional Sustentable concebían a la región como un espacio privilegiado para la articulación de diferentes políticas sectoriales, un ámbito propicio para la generación de consensos y acuerdos entre diferentes actores y la dimensión adecuada para la planeación y descentralización económica, política y administrativa.¹⁰⁸

Asimismo en los PRODERS, como región se consideraba a aquellos resultados logrados a partir de relaciones sociales y económicas de carácter histórico, expresada en la formación socio cultural de sus pobladores en la manera en que éstos asumían al medio en el que se desarrollaban sus actividades productivas, identificándose de forma peculiar con los recursos y procesos económicos y políticos, llegando a consistir unidades político-administrativas asumidas voluntariamente.¹⁰⁹

De esta manera, los planteamientos conceptuales incluyeron: el conciliar el crecimiento económico con elementos ambientales, los consensos alcanzados entre los participantes y el combate a la pobreza y a la desigualdad social, se buscó fortalecer la creación de espacios mercantiles intra-regionales y la construcción de fondos de capitalización mercantiles, financieros y técnicos; la descentralización implicó fortalecer las capacidades de las regiones para gestionar su propio desarrollo; el espacio regional fue donde pudo darse una intensa participación social; se buscó articular tres niveles: el regional, el subregional o municipal y el comunitario.¹¹⁰

- Escala regional. En esta se identificaban las líneas estratégicas y proyectos con un ámbito general de aplicación y relacionadas con la definición de las grandes políticas y líneas de acción regional. Se atendían aspectos tales como capacitación y asistencia técnica, información y difusión, programas financieros, mecanismos regionales de comercialización, investigación y evaluación.
- Escala subregional o municipal. En esta escala se particularizaban las líneas generales, de acuerdo a la subregionalización e identificando líneas particulares en función de las condiciones presentes. En este nivel se asignó gran importancia a la articulación con los gobiernos municipales, en especial con los Comités Municipales de Desarrollo; pero también se desarrollaban proyectos que abarcaban al conjunto de comunidades de la periferia de las áreas naturales protegidas o áreas bien conservadas.
- Escala comunitaria. Permitió alcanzar y mostrar cambios concretos en los procesos de gestión comunitaria y en el manejo sustentable de recursos naturales, a través de acciones institucionales conjuntas en donde las áreas tanto de las SEMARNAP, como de otras dependencias, participaron con un proyecto que se integraba, ampliando la cobertura en la medida del financiamiento disponible.

Sobre la base de las anteriores premisas y consideraciones que conformaron la filosofía o enfoque de los programas, los PRODERS desarrollaron un conjunto de acciones, fundamentalmente en torno a dos planos de acción: por un lado, encaminadas a la transformación de los procesos de gestión del desarrollo

¹⁰⁸ *Ibíd.*

¹⁰⁹ Toledo, Carlos, *et. al.* (2000), *Del círculo viciosos al círculo virtuoso*. Plaza y Valdez Editores, México, p. 32

¹¹⁰ *Ibíd.*

regional; y por el otro, en la promoción de alternativas concretas de manejo adecuando de los recursos naturales.¹¹¹

Tales acciones se agruparon en torno a los siguientes componentes:

Coordinación interna. Para la transformación de los procesos de gestión en las regiones, fue necesario la introducción de la estructura de planeación del Desarrollo Sustentable en las regiones prioritarias al interior de la propia SEMARNAP, por lo que dentro de la Subsecretaría de Planeación, se asignó a la Dirección Regional de Programas Regionales (DGPR), un conjunto de atribuciones encaminadas a la desconcentración de la SEMARNAP para articular sus acciones en torno al fomento del Desarrollo Sustentable de regiones prioritarias.

Coordinación Interinstitucional. Los PRODERS impulsaron un proceso exitoso de coordinación interinstitucional, sobre la base de una coincidencia en enfoque y programas con otras Secretarías.

Diseño y concertación de Programas de Desarrollo Regional sustentable. Consistía en la elaboración de diagnósticos, herramientas de planeación y planteamientos propositivos necesarios para impulsar consensos en torno a estrategias y líneas de acción con una visión de mediano y largo plazos, de modo que permitieran organizar integralmente el conjunto de acciones institucionales y sociales en objetivos comunes para el desarrollo regional.

Consejos regionales de desarrollo sustentable. Se concibieron como un espacio democrático, de convergencia entre los diferentes niveles de gobierno, las organizaciones sociales no gubernamentales y los representantes empresariales de cada región. Su función principal fue discutir, acordar, dar seguimiento y evaluar las acciones del Programa de Desarrollo Regional.

Programas de Inversión Regional (PIR). Los Consejos formulaban un presupuesto congruente con cada programa de desarrollo regional. Con este instrumento se pretendía lograr que los montos y destinos del presupuesto fueran decididos en las regiones, además de que le daban una mayor integralidad a las acciones sectoriales y multiplicaban los efectos e impactos obtenidos.

Transformación sustentable de Comunidades. A través de programas de desarrollo en comunidades piloto, se buscó mostrar la viabilidad y efectividad de un modelo para transformar y modernizar a las comunidades rurales, mediante el manejo integrado de sus propios recursos naturales, en el marco de un ordenamiento ecológico, y el fortalecimiento de sus mecanismos de gestión y organización que permitiera acrecentar su capital natural con obras de conservación del suelo, manejo de microcuencas, viveros, reforestación, obras acuícolas, infraestructura para el manejo de vida silvestre entre otras.

Proyectos productivos estratégicos. Fueron proyectos detonadores que articulaban los esfuerzos de las dependencias encargadas del fomento productivo en torno a líneas básicas de desarrollo orientadas a modificar las condiciones productivas viables, rentables y ambientales sanas, de manera tal que constituyeran ejes para avanzar en la superación de la pobreza y el desarrollo regional.

Sistemas de información regional para el desarrollo sustentable. Con estos sistemas se pretendió dotar a las regiones de un servidor electrónico al cual se conectarán diferentes nodos telecentros; de manera, que cada red de comunicación enlazara paulatinamente a las distintas regiones prioritarias del país.

¹¹¹ *Ibíd.*, p. 33.

Sistema de evaluación de desarrollo regional sustentable. Se requería dar un seguimiento a las acciones para conocer el impacto de los programas y procurar que los actores regionales contaran con la información y los elementos necesarios para evaluar y proponer los cambios pertinentes con el fin de perfeccionar la estrategia integral para el desarrollo regional sustentable.

Capacitación y educación ambiental. Componente esencial de las líneas de acción de los PRODERS para lograr su apropiación y operación más adecuadas. Con ello se perseguía reforzar las capacidades técnicas de los productores y sus procesos de gestión y organización para adoptar y perfeccionar tecnologías productivas, la conservación y manejo de recursos naturales, la reversión de los procesos de deterioro, el mejoramiento de su articulación con el exterior, el incremento de su producción y la elevación de su nivel de vida.

Los PRODERS se caracterizaron por ser:¹¹²

- Sustentables. Al buscar generar procesos que permitieran equilibrar el crecimiento económico con una mayor calidad de vida y conservación de los recursos naturales.
- Descentralizados. Al impulsar mecanismo de gestión y administración de recursos que ampliaran las capacidades regionales en la planeación y toma de decisiones.
- Integrales. Al buscar que la política de inversión y gasto público se hiciera bajo objetivos consensados y de forma coordinada.
- Participativos. Al buscar que la política de inversión y gasto público se hiciera bajo objetivos consensados y de forma coordinada; y al pretenderse que los diferentes actores sociales, económicos y políticos se involucraran en su elaboración, implementación y evaluación.

Objetivos de los programas¹¹³

1. Contribuir a la transformación sustentable de las regiones pobres marginadas del campo, para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes, a través de procesos de gestión del desarrollo y la realización de acciones concretas encaminadas a incrementar su ingreso y productividad, frenar los procesos de deterioro ambiental y mejorar el aprovechamiento y conservación de los recursos.
2. Diseñar y ejecutar programas de desarrollo regional encaminados a rescatar procesos socio económicos, políticos y ambientales que permitan mejorar la calidad de vida de la población, contar con sistemas productivos eficientes tanto económica como ambientalmente y rehabilitar, restaurar y conservar los recursos naturales de país.
3. Impulsar una mayor captación de la inversión privada y promover la canalización en mayor medida de la inversión pública, hacia la aplicación de acciones que tengan un papel de disparador de procesos de mejoramiento, a fin de que los recursos tengan efectos multiplicadores y sus efectos sean permanentes hacia la transformación cualitativa de las regiones.

¹¹² SEMARNAP, Documento de Trabajo, *op. cit.*

¹¹³ SEMARNAP, PRODERS, *op. cit.*

4. Hacer coincidir las políticas nacionales de conservación de la naturaleza con los intereses de la población y el crecimiento económico.
5. Construir y operar instrumentos de planeación regional que incorporen y propicien la participación integral tanto del gobierno como de la sociedad.
6. Consensar entre los diferentes actores sociales, económicos y políticos la definición de objetos, participantes, estrategias, proyectos, compromisos, modalidades y tiempos de la transición hacia el desarrollo sustentable.
7. Elaborar modelos de desarrollo regional sustentables, que permitan formular escenarios, evaluar el impacto de acciones y proyectos y generar políticas.

De igual manera, los PRODERS tuvieron las siguientes características distintivas del resto de los programas derivados de las políticas públicas:

- Integran la perspectiva ambiental, productiva y social concentrando esfuerzos en las regiones marginadas campesinas e indígenas.
- Estimulaban la conservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos, el crecimiento económico y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.
- Constituían un instrumento de concertación, acuerdo y compromiso entre los actores regionales, fortaleciendo su capacidad de gestión.
- Involucraban a los diferentes actores sociales, económicos y políticos en su elaboración, ejecución y evaluación.
- Impulsaban la transformación sustentable de las comunidades campesinas a través de proyectos concretos.

Dado lo anterior, los programas se sustentaron en las siguientes premisas y principios rectores que normaban sus acciones desde su origen y que fueron evolucionando en la medida en que el programa se consolidó en sus principios y estrategias:

- Fue indispensable incorporar la filosofía del desarrollo sustentable para lograr un desarrollo equilibrado, justo y duradero en las regiones marginadas.
- La pobreza y el deterioro ambiental y de los recursos naturales en el medio rural configuran un círculo vicioso que es necesario romper
- Existía una articulación desventajosa entre las sociedades regionales periféricas y la sociedad nacional industrializada.
- El desarrollo regional requería de una estrategia que integrara las dimensiones social, productiva y de conservación ambiental.
- Los recursos naturales constituían un importante potencial de desarrollo.
- La participación social era un factor clave en la concepción, trabajo, y apropiación de los PRODERS.
- La dimensión regional era el espacio adecuado para promover el desarrollo sustentable.
- Para modificar la gestión del desarrollo y mostrar resultados concretos fue importante actuar en la escala regional, sub-regional o municipal y comunitaria.
- La comunidad como una célula fundamental de planeación y transformación sustentable.
- La coordinación intra e interinstitucional era requisito básico para un trabajo eficaz en las regiones marginadas.

- La descentralización de decisiones y recursos así como la corresponsabilidad social e institucional propiciarían el desarrollo regional

Los consejos consultivos

Dentro de la estrategia de los PRODERS, los Consejos Consultivos fueron concebidos como grupos de ciudadanos, autoridades estatales en medio ambiente y congresistas de los estados, que convergen en el sistema de participación social en respuesta a los compromisos del país emanados de la Agenda 21.

Buscaban crear mecanismos adecuados para asegurar la participación, e integración de los sectores social, no gubernamental, académico, empresarial y gubernamental en la formulación, aplicación y vigilancia de las políticas relativas tanto al desarrollo sustentable como a la protección ambiental, así como para concertar acciones e inversiones en la materia.

Se fundamentaban en la necesidad de permanencia y estabilidad a la participación pública en la consulta popular para asegurar que la planeación y la administración de la base de los recursos naturales fueran acordes con las necesidades y la realidad nacional, y en la obligación de la SEMARNAP para hacer efectivos los derechos que en materia de participación se reconocían para los ciudadanos y las organizaciones sociales en las disposiciones contenidas en diversas leyes (de Equilibrio Ecológico, Forestal, Aguas Nacionales, Pesca).

De esta manera, los Consejos Regionales constituyeron la expresión orgánica de la propuesta de planeación concertada en regiones marginadas, asimismo pretendieron ser un espacio de coordinación interinstitucional, entre los diferentes sectores y niveles de gobierno, de participación plena de los representantes de la sociedad.¹¹⁴

La formación de estos Consejos respondió en gran medida a tres factores importantes:¹¹⁵

- El surgimiento de numerosos grupos sociales que se constituían explícitamente para gestionar y desarrollar programas de difusión, vigilancia, capacitación e investigación del medio ambiente, recursos naturales y desarrollo.
- Una vigorosa corriente nacional que los incluía en las políticas públicas.
- La intención explícita de democratizar, hacer más eficiente la gestión gubernamental.

Por lo que se trató de un proceso muy heterogéneo no sólo por la gran diversidad de organizaciones (fundaciones, grupos de asistencia privada, productores de sector social, cámaras empresariales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales, etc.) sino también por las formas y niveles de acción, la marcada diferenciación regional sectorial, y los rasgos ideológicos y políticos, entre otros aspectos.

¹¹⁴ Toledo, Carlos, *op.cit.*, p. 39.

¹¹⁵ Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca (1997), *El desarrollo sustentable. Una alternativa de política institucional*, Cuadernos de la SEMARNAP, México, p. 54

El Consejo Nacional tenía como función asesorar a la SEMARNAP en torno a las estrategias nacionales de protección nacional y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, recomendar a la SEMARNAP, estudio y acciones en este ámbito, evaluar los resultados de las políticas, programas, estudios y acciones específicas y elaborar recomendaciones para elaborar las leyes, reglamentos y procedimientos.

Es decir, los Consejos Consultivos funcionaron como órganos de consulta, evaluación y seguimiento respecto a la política ambiental y estaban encaminados para responder a las demandas de la sociedad civil respecto a la política de medio ambiente a través de la SEMARNAP.

Sus objetivos:

- Analizar, evaluar y dar seguimiento a las políticas sobre medio ambiente.
- Emitir recomendaciones y opiniones sobre la forma con que se elaboran las leyes, reglamento y normas.
- Proponer estudios, investigaciones y proyectos para prevenir y remediar el deterioro ambiental

El Consejo Nacional se integró por un presidente (titular de la SEMARNAP), veinte consejeros regionales, veinte consejeros nacionales y Secretario Técnico.

Los Consejos Regionales y el Nacional se designaron por sus propias instituciones, sectores u organizaciones, considerando su pluralidad y presencia en el ámbito regional y nacional, formaron comisiones técnicas permanentes, para trabajar en los siguientes temas: legislación; estrategias generales y programas, Tratado de Libre Comercio; educación; ciencia y tecnología; Agenda XXI, sustentabilidad y política económica, pobreza, política social y recursos naturales; y financiamiento.

Con base en lo anterior, los Consejeros Consultivo funcionaron como organismos conformados, por un lado por el conjunto de dependencias federales, estatales y municipios, presentes en la región; y por otro por representaciones de los diferentes sectores de la sociedad regional, integrados de forma plural e inclusiva.

Cabe destacar que los Consejeros Consultivos constituyeron el sujeto social que formalmente acordará, ejecutará, dará seguimiento, controlará y evaluará periódicamente en cuanto al desempeño e impacto, así como para formular permanentemente el programa.

Estos Consejos fueron un espacio de convergencia y concertación entre los distintos niveles de gobierno y los actores sociales, de carácter plural democrático, participativo y autónomo, con cabida y reconocimiento dentro de la normatividad federal y estatal, y funcionaron como instrumento de planeación regional de los actores sociales e institucionales¹¹⁶.

El objetivo final fue que estos organismos fueran los depositarios del proceso de transferencia de los poderes de decisión sobre el desarrollo desde los organismos centrales de la administración pública hacia las regiones y que su fortalecimiento permitiera el ejercicio de una autonomía completa, pero con gobernabilidad, al basarse en un acuerdo de corresponsabilidad entre las instituciones de los tres

¹¹⁶ *Ibíd.*, p. 39

niveles de gobierno y la sociedad regional. A la vez debía ser legítima la participación democrática del conjunto de las fuerzas políticas regionales, sin distinción ideológica, partidaria, ni religiosa, aglutinadas en torno a los acuerdos fundamentales del desarrollo sustentable de la región.¹¹⁷

De lo anterior podemos concluir que si bien, existen avances indudables de una aproximación a la formulación y ejecución de políticas públicas para el desarrollo regional y local, con la descripción de los programas mencionados se pueden ver las deficiencias y limitantes que resultan del problema de concepción del desarrollo y el diseño instrumental de los programas gubernamentales para lograrlo.¹¹⁸

A diferencia del PRODERS y del programa Nacional Hídrico, ninguno de los programas de la Administración Pública para el desarrollo regional contiene un enfoque de sustentabilidad, actualmente se encuentran sectorizados y descoordinados, cuentan con una visión ligada a cuestiones técnicas y a una estrategia centralista, y muestran baja eficiencia, debido al poco valor político que han tenido los fenómenos sociales y ambientales frente al crecimiento económico de las regiones.

En los programas sectoriales predomina la falta de continuidad, el componente territorial se utiliza sólo con un sentido de localización geográfica y no como un soporte esencial de los procesos políticos, económicos, sociales y ambientales de la región; se ha prestado poca atención a los desequilibrios regionales; y los programas se vinculan en una forma ajena a una lógica del federalismo cooperativo y corresponsable, existe una descentralización mediatizada, una cultura de planeación y de gestión vertical, centralista y autoritaria en los hechos y las funciones regionales y locales en los niveles institucionales han sido degradadas.¹¹⁹

En el caso de los programas regionales, no están integrados entre sí, el territorio se ha concebido como un todo armónico en donde las políticas y acciones se orientan básicamente a la atracción de inversiones, con un enfoque de mercadeo de ciudades y regiones.

La planeación regional está subordinada a las políticas sectoriales, como son los programas microrregionales diseñados y operados por SEDESOL, SEMARNAT y SAGARPA, debido a que, la planeación sectorial permite reducir las tareas de gobierno en acciones suficientemente simples como para ser susceptibles de administración y control.

¹¹⁷ *Ibíd.*, pp. 39-40

¹¹⁸ Delgadillo, Javier (2004), "Desarrollo regional y nueva función del estado en la organización del territorio", en Delgadillo, Javier (Coord.), *Planeación territorial, políticas públicas y desarrollo regional en México*. Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM, México, pp. 13-34.

¹¹⁹ Ferreira, Héctor (2004), "Continuidad y cambio de la política regional en México", en Delgadillo, Javier (Coord.), *Planeación territorial, políticas públicas y desarrollo regional en México*. Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM, México, pp. 35-78.

Los programas intersectoriales, han intentado una estrategia de coordinación entre distintos sectores de la Administración Pública, para lograr reducir las diferencias interregionales, sin embargo, sus acciones se han reducido a políticas que tienen objetivos sectoriales en los que varios sectores participan.

La participación entre los niveles federal, estatal y municipal; se manifiesta más como reacción a la presión que surge de las demandas sociales, políticas, económicas y ambientales con respuestas parciales y desarticuladas que dejan de lado una visión territorializada de los problemas regionales.¹²⁰

Además, los programas regionales se proponen disminuir las asimetrías regionales a partir de la participación de las regiones históricamente marginadas en los circuitos de inversión bajo esquemas de ventajas comparativas regionales, dinamizar las actividades económicas a partir del aprovechamiento de recursos estratégicos y emergentes en la globalización como lo es el turismo, por lo que se encuentran orientados bajo un modelo economicista.

¹²⁰ Delgadillo, Javier, *op. cit.*

Capítulo III Desequilibrios regionales

Lo que determina en lo fundamental el desarrollo del país y de los municipios, en la medida en que el país está compuesto de municipios, son las políticas económicas y sociales que establece el gobierno federal, las cuales, a su vez, están determinadas en buena parte por la economía mundial, por los intereses de los grupos más poderosos del país y por los intereses de los grupos de poder internacionales.¹²¹

Las políticas y programas del gobierno federal, orientados a la integración del país hacia nuevos mercados internacionales y las reglas que estos imponen para el desarrollo de sus actividades, genera condiciones de ventaja en las regiones de mayor dinamismo económico, concentrando el poder, la infraestructura y la gestión de modernización.

Lo anterior refleja la importancia que tiene el mercado en el proceso de integración regional hacia la globalización, y la orientación del gobierno en sus políticas de desarrollo regional, sin embargo, este modelo no ofrece respuesta a la necesidad de un desarrollo socialmente más justo y sustentable en las regiones.

3.1. El contexto de la globalización

La apertura económica comercial, el incremento de flujos de comercio exterior y las formas de articulación regional y de integración territorial que recientemente se han desarrollado en México, responden a la lógica de una política de ajuste, que continua desempeñando un papel fundamental en la configuración, instrumentación, y coordinación de las políticas gubernamentales al interior de los países subdesarrollados.

Como se menciono anteriormente, la política de ajuste se ha caracterizado por:

- La promoción del crecimiento orientado hacia afuera;
- Expansión del papel del sector privado como la fuerza impulsora del proceso de crecimiento;
- Eliminación de las barreras a la entrada del capital internacional;
- Disminución del papel económico del Estado;
- Eliminación de las regulaciones y reestructuración de los mercados laborales internos.

¹²¹ Olmedo, Raúl, *op. cit.*

Esto no es compatible con el desarrollo sustentable, el cual; establece que la construcción de los mecanismos políticos para favorecer una estrategia de desarrollo se debe presentar, simultáneamente en el plano nacional e internacional, a través, de la responsabilidad compartida y diferenciada según la capacidad de cada país.¹²² Por lo tanto, lo que se busca es generar un sistema internacional que permita condiciones de cooperación internacional entre las naciones y no de dependencia.

La apertura comercial en México se encuentra ligada al modelo de acumulación del capital, el cual, se basa en la internacionalización de los procesos productivos y en una nueva división del trabajo. La fragmentación de la producción a nivel global, diversifica la localización de las fases del proceso productivo; y la apertura comercial modifica las relaciones territoriales y las características y vínculos regionales.¹²³

Por otra parte, la globalización ha proporcionado las condiciones, para que surjan nuevas formas de relación y agrupamiento entre las naciones (bloques regionales), ya sean de índole económica o política. Lo que en gran medida determina su potencial.

Esto lo podemos ver reflejado en que a partir de la década de los ochenta, cuando los flujos de intercambio transpacífico superaron a los flujos transatlánticos que habían predominado anteriormente. Lo que tuvo que ver con la expansión económica que algunos países desarrollaron.

En 1970, el 31.5% del comercio exterior de los Estado Unidos se desarrolló con los países europeos, en tanto que con Asia el intercambio correspondió al 23.6%; sin embargo, a partir de 1980, hubo un notable cambio de flujos. En ese año, el 30.2% del comercio exterior estadounidense fue con Asia y el 25.65% con Europa. Para 1991, tal tendencia se fortalece, ya que el 37.55% del comercio exterior estadounidense se realizó con los países asiáticos, en tanto que sólo el 24.9% fue con los países europeos.¹²⁴

Esta tendencia según Martner mostró un fuerte dinamismo comercial y una creciente interrelación económica en la llamada Cuenca del Pacífico. Esta dinámica es difícil de romper, ya que la mayoría de los flujos comerciales entre estas áreas corresponden a bienes intermedios o insumos asociados a procesos productivos específicos que no pueden sustituirse fácilmente, muchos corresponden a fases intermedias de modernos procesos de producción flexible. Hasta ahora, los flujos transpacíficos, tanto de mercancías como de capital, siguen creciendo rápidamente. Inclusive se han creado instancias internacionales que propician la ampliación de los intercambios comerciales en

¹²² Rojas, Cornelio, *op. cit.*

¹²³ Martner, Carlos (1997), "Desarrollo y vinculación regional". *Región, economía y desarrollo*, Revista Ciudades, No. 34, abril-junio, Puebla, México.

¹²⁴ *Ibíd.*

la Cuenca del Pacífico. Tal es el caso de la APEC, conocida en español como la Asociación de Cooperación Económica Asia-Pacífico.

Esto demuestra la relevancia que tuvo la organización del mundo en bloques económicos y sus impactos en las regiones. El crecimiento de las exportaciones manufactureras está asociado a la posibilidad y las facilidades que tuvieron las grandes empresas, en especial las de capital transnacional. Las pequeñas y medianas empresas han participado marginalmente en el comercio exterior, debido a su incapacidad para insertarse en los circuitos y flujos internacionales de mercancías.

En México la instrumentación de políticas para un comercio más libre y de competitividad en la industria, se realizó con la apertura casi total hacia el exterior que se aplicó desde 1983.¹²⁵ Las primeras medidas para flexibilizar el comercio, fueron los cambios en la legislación para facilitar las exportaciones de los bienes producidos en el país.

Con la recuperación relativa de la economía nacional a partir de 1989, el proceso más dinámico en el comercio exterior tiene que ver con el fuerte incremento de las importaciones. Este rubro crece a un ritmo tan acelerado que durante la primera mitad de la década de los noventa, genera un fuerte déficit comercial en el país. La entrada masiva de productos del extranjero propiciada por una apertura comercial vertiginosa, provoca, adicionalmente la quiebra masiva de empresas transnacionales que no pudieron adecuarse en tan corto plazo a las condiciones de competencia internacional.¹²⁶

Los cambios en el comercio exterior se reflejaron en modificaciones y reajustes de diversas regiones del país, para insertarse en las dinámicas económicas internacionales. Sufriendo importantes modificaciones en sus ámbitos de acción territorial. La mayor parte de los productos importados y exportados fueron bienes intermedios correspondientes a procesos productivos que se fragmentaron a nivel internacional, por tanto las modificaciones en la relación e integración territorial de las regiones no sólo fueron cuantitativas sino también cualitativas; que tienen que ver con exigencias diferentes sobre el territorio para integrar procesos productivos de otra índole con respecto a periodos previos.

Como un ejemplo de lo anterior se menciona el caso de dos regiones puertearías que atravesaron este proceso de inserción a la economía a través de cambios en sus procesos productivos, así como en sus relaciones comerciales: Manzanillo y Mérida.

¹²⁵ Rozo, Carlos (1992), "El acuerdo de libre comercio en la disputa por la hegemonía económica mundial", en Rey Romay, Benito (Comp.), *La integración comercial de México a Estados Unidos y Canadá*, Siglo XXI Editores, México.

¹²⁶ Martner, Carlos, *op. cit.*

Manzanillo

En 1983, cuando se inicia el cambio hacia el modelo de acumulación de capital en México, el Puerto de Manzanillo comenzó a variar la dimensión de los flujos y las relaciones comerciales con los territorios dentro del país.

Las exportaciones de la región más próxima al puerto, basadas en productos primarios, se habían deteriorado notablemente desde la década de los setenta. Paralelamente se produjo un incremento discreto de las exportaciones producidas en regiones más distantes del puerto. Con productos manufacturados de escasa densidad económica algunas empresas, crecidas al amparo del modelo de sustitución de importaciones, buscaron insertarse en el mercado mundial. Se trató de bienes de ramas minero metalúrgicas y de la industria de vidrio localizadas en la Ciudad de México, Monterrey y Torreón, cuyos productos encontraron mercado en los países asiáticos, en donde eran sometidos a procesos de mayor elaboración.

Durante la primera mitad de la década de los ochenta, aunque por Manzanillo se introduce la circulación de mercancías provenientes de otras regiones del país, los flujos de comercio exterior fueron de baja densidad. Esta debilidad no permitió apreciar cambios territoriales sustanciales en el vínculo con regiones interiores, aunque algunas zonas empezaban a tener mayor presencia en el puerto.

En la década de los noventa, cuando la apertura comercial tenía varios años de haber sido implementada, el mapa de los vínculos territoriales desarrollados en el puerto se expandió considerablemente. Se multiplicaron los flujos desde y hacia diversas zonas del centro, occidente y norte del país. De esta forma el puerto adquiere más la apariencia de un nodo, en donde confluyen segmentos de cadenas productivas globalizadas que localizan fases de su proceso productivo en regiones del interior. Así el puerto articula tanto redes productivas como de localizaciones.

Mérida

En el caso de Mérida partiremos de un estudio que realizó Gouëset Vincent; donde se puede apreciar el impacto territorial de la globalización a escala regional.

A pesar de no ser muy grande, ni fronteriza y aunque ha sufrido una coyuntura económica más bien desfavorable en las últimas décadas, se caracteriza por su crecimiento demográfico rápido de 1970 a la fecha, por la emergencia de nuevas ramas de actividad, y por un cambio profundo de su fisionomía urbanística.

Los factores explicativos del lento crecimiento de Mérida fueron: la baja diversificación de la base productiva y la ausencia de actividades sustitutivas al henequén, así como los reducidos flujos migratorios hacia la ciudad debidos a la polarización de otros focos de atracción hacia el centro del país.

La peculiaridad del caso meridano, no está en la reactivación del comercio internacional o en la llegada de empresas maquiladoras, que se habían desarrollado con anterioridad y mayor amplitud en las ciudades de la frontera norte. Se destaca más bien por la velocidad, la diversidad y la amplitud del proceso de globalización, que tal vez no se repite en ninguna región. Las características específicas de Yucatán fueron por una parte la inversión de empresas multinacionales; y la integración de la economía regional a los flujos internacionales por la otra.¹²⁷

En este contexto, la ciudad de Mérida se caracterizó por ser una de las ciudades más afectadas por el proceso de integración a la economía mundial, con un ambicioso plan maquilador y una renovación importante de su base productiva.

De manera muy general se puede notar cuales han sido algunas de las tendencias que se presentan en las regiones y localidades del país para insertarse en los procesos de integración de la economía internacional; estos han generado como lo establece Gouëset, cambios en las formas de movilidad de la mano de obra, nuevos flujos migratorios, nuevos hábitos de consumo y patrones culturales, nuevas formas de interrelación regional. Sin embargo, bajo la lógica de este modelo es evidente que no todas las regiones tienen las mismas posibilidades de inserción a dichos procesos, esto depende más bien de su capacidad competitiva y productiva. Es por eso, que es necesario un cambio en la orientación de los procesos de integración hacia la economía mundial, a través de nuevas formas de cooperación internacional que tengan como objetivo un desarrollo socialmente más justo y equitativo, tal como lo establece el desarrollo sustentable.

La mala distribución del ingreso, dificulta el desarrollo de las regiones por la existencia de dos tipos de procesos: los procesos que restringen las oportunidades de los sectores menos favorecidos, que dificultan la formación de capital humano y las posibilidades de inversión de los más rezagados; y los que preservan instituciones que privilegian a los sectores dominantes y que perpetúan así comportamientos de acumulación de riqueza de las franjas más ricas de la sociedad. Estos factores tienden a provocar tensiones sociales que pueden acentuar el conflicto social, la inestabilidad política e institucional.

En este contexto, las brechas de desarrollo humano al interior de los países son tan amplias como aquéllas entre países y reflejan una gran desigualdad de oportunidades: personas cuyo desarrollo se ve limitado debido al género, la

¹²⁷ Gouëset, Vincent (1997), "Impacto territorial y globalización en Mérida", *Región, economía y desarrollo*, Revista Ciudades No. 34, abril-junio, RNIU, Puebla, México.

identidad de grupo, la riqueza o la ubicación geográfica. Las fallas del crecimiento económico separan las zonas urbanas de las rurales de un mismo país, al igual que las pobres de las ricas.

3.2. Regionalización en México.

Para los propósitos de esta investigación se describe a continuación el mapa regional del país, definido en cada caso particular y de acuerdo a sus fines por los Planes Nacionales de Desarrollo recientes, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), y el sector turismo, por considerar que aplican los criterios más representativos desde el punto de vista administrativo, ecológico, étnico-cultural, poblacional y de marginación social

Regionalización del Plan Nacional de Desarrollo

En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se realizó una propuesta para agrupar regionalmente al país; en donde se reconocieron cinco macro-regiones: Noroeste, Noreste, Centro-occidente, Centro país y Sur-sureste. La creación de meso-regiones tuvo como objetivo la formulación de Programas Integrales de Desarrollo Sustentable (PIDS) integrados bajo el criterio de libertad de cada región y entidad federativa para controlar su propio destino, en armonía con el resto del país. Con esto se pretendió impulsar la vocación económica de las meso-regiones a través del fomento a la competitividad, la dotación de infraestructura, la canalización de inversión pública y privada hacia proyectos estratégicos de desarrollo y la provisión de servicios públicos que fortalecieran las oportunidades de empleo y la calidad de vida de los habitantes de cada región.¹²⁸

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, continúa la propuesta de desarrollo regional y descentralización enfatizando la búsqueda de mayor integración y homogeneidad entre regiones, acelerando el desarrollo de las que tienen menor crecimiento como la zona Sur, con altos niveles de marginación y con los mayores flujos migratorios hacia el centro y norte del país.

La distribución de las entidades federativas por región considerada por el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 es la siguiente:

- Noroeste: Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora.
- Noreste: Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León y Tamaulipas.

¹²⁸ Fox, Vicente (2005), *Cuarto Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo*, México.

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

Regionalización administrativa de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP)

A partir de 2005 la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) realizó un tipo de regionalización del país enfocada hacia la preservación de áreas naturales protegidas.

Según el Programa Nacional de Áreas Protegidas 2007- 2012, la actual regionalización de la CONANP la constituyen las siguientes nueve regiones:

- Península de Baja California y Pacífico Norte: Baja California y Baja California Sur.
- Región Noroeste y Alto Golfo de California: Baja California, Sinaloa y Sonora.
- Región Norte y Sierra Madre Occidental: Chihuahua, Durango y Zacatecas.
- Región Noreste y Sierra Madre Oriental: Chihuahua, Durango Coahuila, Guanajuato, Nuevo León, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas.
- Región Occidente y Pacífico Centro: Jalisco, Estado de México, Michoacán, Nayarit, Zacatecas, Guanajuato, Colima y Aguascalientes.
- Región Centro y Eje Neo volcánico: Distrito Federal, Guerrero, Guanajuato, Hidalgo, Estado de México, Morelos, Oaxaca, Puebla, Querétaro y Tlaxcala.
- Región Planicie Costera y Golfo de México: Campeche, Hidalgo, Puebla, Tabasco, Tamaulipas, y Veracruz.
- Región Frontera Sur, Istmo y Pacífico Sur: Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Puebla.
- Región Península de Yucatán y Caribe Mexicano: Campeche, Quintana Roo y Yucatán.

Regionalización por presencia de localidades indígenas. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)

Según datos de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas el 60 por ciento de la población indígena de México aproximadamente 6.02 millones de personas, habita en municipios indígenas, mientras que el resto, es decir, cerca de 4.2 millones, se encuentra en municipios donde su representación proporcional es minoritaria.

La población indígena se encuentra presente en una cuarta parte de las localidades del país, casi en la totalidad de los municipios (sólo 30 de ellos no tienen presencia indígena) y en todas las entidades federativas.

Según su distribución proporcional a nivel municipal, la CDI establece que las regiones indígenas se clasifican en los siguientes tres grupos:¹²⁹

En primer lugar, se identifican los municipios con más del 40 % de población indígena, en donde se concentra casi el 60 % de la población indígena del país. Entre los municipios ubicados en esta categoría se encuentran el de Poza Rica de Hidalgo y Orizaba, en Veracruz, ubicados en la Sierra Norte de Puebla y Totonacapan, y la región Cuicatlán, Mazateca, Tehuacán y Zongolica; así como la distribución de las localidades con más del 40% de población indígena que se localiza en los municipios de Motozintla, Chiapas, región Frontera Sur, y Las Choapas, Veracruz, en la comarca de Los Tuxtlas, Popoluca-Náhuatl de Veracruz.

En segundo lugar, encontramos a los municipios que contienen localidades indígenas en áreas muy específicas, como son: Cajeme, Sonora, región Mayo-Yaqui; Uruapan, Michoacán, región Purépecha; Zitácuaro, Michoacán, región Mazahua-Otomí; Centro, Tabasco, región Chontal de Tabasco, y Tapachula, Chiapas, región Frontera Sur.

Y por último aquellos municipios que no cumplen con el mínimo de 10% de población indígena como es el caso de los municipios de Amatenango de la Frontera, Frontera Comalapa y La Independencia, todos ellos en el estado de Chiapas e incorporados a la región Frontera Sur; Chínipas, Chihuahua, región Tarahumara; Temascaltepec, México, región Mazahua-Otomí; y Álamos, Sonora, región Mayo-Yaqui.

La CDI señala, que los patrones de asentamiento de la población indígena no sólo responden a procesos económicos, sino también a otros de carácter histórico, geográfico y cultural.

¹²⁹ Serrano Carreto, Enrique (Coord.) (2006), *Regiones indígenas de México*, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México.

Regionalización territorial en función de la actividad turística. Secretaría de Turismo (SECTUR)

La Secretaría de Turismo, a través de la Dirección General de Programas Regionales conduce la administración territorial en función de la actividad turística.

Los programas regionales, tienen el fin de potencializar el sector turístico en las entidades participantes por cada Coordinación división, y como lo establece la SECTUR impulsando un Programa de Mercadotecnia, que a la vez se traduzca en desarrollo regional, mediante Convenios de Coordinación y Reasignación de Recursos, orienta la estrategia de proyectos de desarrollo que detonen el valor de la inversión, y que aceleren el crecimiento de los mercados, así como también la transferencia de tecnología.

La regionalización de la Secretaría de Turismo, en el cual se basan sus programas regionales, es la siguiente:

- El Programa Frontera Norte está integrado por los estados de: Baja California, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas.
- La región mexicana del Mundo Maya, integrada por los estados de Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán, que comprende un área de 241,784 Km².
- El Programa Ruta de los Dioses está integrado por los estados de: Oaxaca, Puebla, Tlaxcala, Veracruz y del Distrito Federal.
- El Programa Tesoros Coloniales del Centro de México está integrado por los: Aguascalientes, Durango, Guanajuato, Michoacán, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas.
- El circuito Mar de Cortés-Barrancas del Cobre está integrado por algunas localidades de los estados de Baja California Sur, Sinaloa, Chihuahua y Sonora.
- El Programa Centros de Playa atiende prácticamente a todas las entidades federativas que cuentan con áreas costeras. Sin embargo, las entidades federativas que están integradas directamente en este programa son: Baja California Sur, Colima, Guerrero, Jalisco, Nayarit, Oaxaca y Sinaloa.

3.3. Diagnóstico de la problemática social, económica y ambiental regional en México

La concentración de la actividad económica más productiva en las grandes aglomeraciones es una de las características de la actualidad.¹³⁰

El desarrollo regional de México se expresa en desigualdades territoriales que son producto de una excesiva concentración económica, centralización de las decisiones políticas e inequitativa distribución del ingreso.

Tiene un carácter distorsionado y hasta ahora se carece de una política con enfoque territorial integral, que incluya a la vez factores como la política económica, el medio ambiente y las demandas sociales. Predominan las acciones aisladas las cuales se caracterizan por una falta de continuidad, lo que ha limitado la posibilidad de revertir los rezagos.¹³¹

La pobreza y la marginación de amplias regiones del sector rural nacional, configuran una problemática compleja que genera además de inestabilidad política, una grave debilidad para alcanzar el desarrollo sustentable.

Las políticas de desarrollo regional, centralizadas, han acentuado las diferencias de participación en la toma de decisiones de la política pública entre los tres niveles de gobierno, restando importancia a los desequilibrios regionales.¹³²

Estos desequilibrios se expresan, en la marginación territorial que se percibe, a través, de varios indicadores sociales (salud, educación, vivienda, etc.); en las desigualdades que se presentan en la distribución del ingreso; y en la utilización que se les da a los recursos naturales y al uso de suelo en las distintas regiones del país.

Problemática social

En términos sociales, la pobreza es una de las expresiones más evidentes de la problemática regional. Según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), la pobreza es “una manifestación multidimensional de carencias en la esfera del bienestar social”.¹³³ De acuerdo al artículo 36 de

¹³⁰ Iracheta, Alfonso (2007), “Hacia una estrategia nacional integrada para un desarrollo territorial sustentable”, en Calva, José Luis (Coord.), *Políticas de desarrollo regional*, Miguel Ángel Porrúa, México, p. 183.

¹³¹ *Ibíd.*

¹³² Delgadillo Macías, Javier (2001), *El desarrollo regional de México en el vértice de dos milenios*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México.

¹³³ Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (2007), *Los mapas de pobreza en México*, [en línea], CONEVAL, México. Recuperado el 18 de enero de 2010 en: <http://www.coneval.gob.mx/>, p. 2.

la Ley General de Desarrollo Social, su medición requiere incorporar al menos los siguientes indicadores: ingreso corriente per cápita, rezago educativo promedio en el hogar, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación y el grado de cohesión social.¹³⁴

Según datos del CONEVAL, el 44.2% de la población nacional vive en condiciones de pobreza multidimensional y el 77.2% de la población presenta al menos una carencia social.

En términos regionales se advierte la presencia de grandes desigualdades. Por una parte, encontramos a Chiapas el estado que presenta la mayor incidencia de pobreza multidimensional con el 76.7% de su población en esta situación y un número promedio de carencias de 3.1, le siguen Guerrero con 68.1% y 3.4 en carencias en promedio, Puebla con 64.0% y 3.0 carencias y Oaxaca con 62.0% y 3.5 carencias en promedio. (CONEVAL, 2008.)

Mientras que estados como Baja California Sur, presentan una menor incidencia de pobreza multidimensional con 21.1% de su población en esta situación y un promedio de carencias sociales de 2.3, le siguen Nuevo León con 21.5% y 2.3 carencias en promedio, Baja California con 26.3% y 2.2 carencias en promedio y Sonora con 26.7% y 2.4 carencias en promedio.

Respecto a la pobreza alimentaria, encontramos los mismos contrastes; hay municipios con muy bajos índices de pobreza por ingresos en el norte, mientras que los municipios ubicados principalmente en el sur del país, tienen altos niveles de pobreza.

Asimismo, se puede identificar que los municipios con una incidencia de pobreza alimentaria superior de 60% son también, mayoritariamente, municipios de alto o muy alto rezago social, se observa una relación consistente entre las diferentes dimensiones de la pobreza medida y el Índice de Rezago Social. Aquellos municipios con mayor grado de rezago social muestran también mayor porcentaje de población en condición de pobreza.

Al analizar la participación porcentual de cada entidad federativa en la pobreza nacional, se aprecia que el estado con mayor número de personas pobres alimentarias es Chiapas (2.0 millones de personas), seguido de Veracruz y el Estado de México (2.0 millones, cada uno). De igual modo, se puede notar que son estos mismos estados los que contribuyen con el mayor número de personas pobres en las líneas de capacidades y de patrimonio.

¹³⁴ Para la medición de la pobreza por ingresos, se definen tres niveles de pobreza: alimentaria, de capacidades y de patrimonio, mientras que el Índice de Rezago Social se construye a partir de las otras dimensiones de la pobreza que marca la Ley.

Otra forma de percibir las desigualdades sociales regionales, es a través del Índice de Desarrollo Humano (IDH), el cual es una medición por país elaborada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se obtiene a partir de tres indicadores: 1) longevidad; 2) acceso a recursos y; 3) conocimientos.

Según los datos del Informe sobre Desarrollo Humano México, 2002:

- La zona con el Índice de Desarrollo Humano más alto es la del Noreste, formada por los estados de Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León y Tamaulipas. Esta región presenta también el índice de PIB más elevado del país.
- Sigue en nivel de desarrollo humano la región geográfica del Centro, que integran los estados de Hidalgo, México, Morelos, Puebla, Tlaxcala y el Distrito Federal.
- La región del Noroeste, formada por Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora, ocupa el tercer lugar. Esta región presenta índices de escolaridad superiores a la zona Centro, a pesar de tener un menor indicador de PIB per cápita.
- La región del Occidente, integrada por Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas ocupa el cuarto lugar en nivel de desarrollo humano.
- Por último, la región Sur, que presenta el Índice de Desarrollo Humano más bajo del país, concentra a los estados de Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán. Los índices de esperanza de vida, escolaridad y PIB per cápita de esta región son claramente inferiores a los de todas las demás regiones.

Las insuficiencias en la educación, alimentación, vivienda, salud, etc. de estos núcleos de la sociedad, y su aislamiento proviene principalmente de la falta de vías de comunicación, la ausencia de infraestructura básica para el acceso a los servicios, el profundo rezago tecnológico en equipo y maquinaria, la ausencia de oportunidades crediticias hacia la población de estas localidades etc.; dichas desigualdades regionales se han acumulado y concentrado debido a que estas localidades han permanecido en una situación de rezago y desventaja con respecto a los centros de prosperidad urbanos e industriales.

Los municipios con mayor pobreza, sobre todo pobreza alimentaria, están localizados en zonas montañosas y de difícil acceso. Ahí se encuentra la mayor pobreza del país, sin embargo el costo de llevar la ayuda también es elevado. Por otra parte, en las regiones urbanas, los hogares pobres tienden a asentarse en zonas que no son apropiadas para el uso residencial, como son las áreas inundables, contaminadas, contiguas a ríos o de topografía muy

difícil, lo que se traduce en vulnerabilidades frente a las amenazas de origen natural.

De lo anterior podemos concluir que las personas en situación de pobreza se encuentran segregadas espacial, social y económicamente, en zonas con instalaciones precarias. Estas condiciones propician el aislamiento de los pobres y favorecen la reproducción intergeneracional de la pobreza.

Problemática económica

México es uno de los países con mayor desigualdad en la distribución del ingreso a nivel regional. Los datos contenidos en el Índice de Desarrollo Humano México, 2002; señalaban que trece personas poseían una riqueza neta de más de mil millones de dólares, mientras que más de 23.5 millones de personas no podían comprar los alimentos necesarios para estar mínimamente nutridos, ni aún gastando todo su ingreso en ello.

Tomando como indicador al PIB per cápita, las diferencias regionales también son notables. Mientras que el PIB per cápita del Distrito Federal alcanza los 22 mil 816 dólares anuales, en Chiapas apenas se llega a los 3 mil 549 dólares.

Por otra parte, según los resultados obtenidos del coeficiente de Gini¹³⁵ para medir la distribución del ingreso, tenemos que para el año 2005, las cinco entidades federativas con mayor nivel de desigualdad son las siguientes: Chiapas con 0.5427, Guerrero con 0.5269, Oaxaca con 0.5259, San Luis Potosí con 0.5258 y Puebla con 0.5170. Por el contrario, las cinco entidades federativas que muestran los menores niveles de desigualdad son las siguientes: Tamaulipas con 0.4299, Baja California con 0.4390, Colima con 0.4400, México con 0.4402 y Sonora con 0.4405. (CONEVAL, 2005).

Lo anterior demuestra que los estados que cuentan con mayores índices de pobreza y rezago, así como con un Índice de Desarrollo Humano más bajo, son los mismos en donde a nivel interno se presentan mayores niveles de desigualdad en la distribución del ingreso.

A nivel nacional la razón de ingreso¹³⁶ del 10% para el año 2005 fue de 27.7, es decir, que el ingreso promedio del 10% más rico de la población es 27.7 veces mayor al ingreso del 10% más pobre.

¹³⁵ Es una medida estadística para el análisis de la distribución del ingreso sin utilizar como parámetro de referencia al ingreso medio, es una medida de concentración del ingreso. Este índice toma valores de 0 a 1; mientras más alto sea (cercano a 1), mayor desigualdad existe en la distribución del ingreso.

¹³⁶ La razón de ingreso, muestra las proporciones de ingreso que concentran el 10 y 5 por ciento más rico de la población y el 10 y 5 por ciento más pobre, respectivamente. Estas razones indican cuántas veces más es el ingreso de la población más rica con respecto a la más pobre.

En este mismo sentido, según una nota publicada en el periódico *La Jornada* (abril de 2010), un informe del Banco Mundial titulado *Indicadores del desarrollo mundial* publicado en marzo del mismo año, señaló que la décima parte de los mexicanos se encuentra en la punta de la pirámide de la riqueza concentrando ingresos equivalentes a 439 mil 597.2 millones de dólares, cantidad que representa 41.3% del ingreso total nacional.

La diferencia de ingreso entre la décima parte más pobre y la décima parte más acaudalada es de 34 veces, según la información del organismo.

La problemática ambiental

La problemática ambiental regional, al igual que la social y la económica; deriva del modelo de crecimiento económico vigente, pues los seres humanos, son los principales consumidores de recursos naturales.

A lo largo del tiempo, pero más recientemente bajo la lógica del sistema industrial, el ser humano, ha cambiado los ecosistemas, para satisfacer demandas crecientes de alimento, agua, madera, fibra, combustibles, etc. Estos cambios, generan consecuencias directas sobre el medio ambiente.

La presión humana sobre los recursos se evalúa, a través de la huella ecológica.¹³⁷ La diferencia en hectáreas globales,¹³⁸ entre la huella ecológica y la biocapacidad¹³⁹ de un país, muestra la existencia de una deuda o un crédito ecológico de sus recursos naturales.

México, en 1961 contaba con una biocapacidad de 4.1 hectáreas globales, y con una huella ecológica de 1.4 hectáreas globales por persona. Para 2005, la biocapacidad disminuyó hasta 1.7 hectáreas globales por persona y la huella ecológica se incrementó a 3.4.

A continuación, por tratarse de un tema poco analizado desde la perspectiva del desarrollo, mencionaré con cierta amplitud algunos de los problemas que se presentan a nivel regional en relación al ambiente.

¹³⁷ Indicador de la demanda humana sobre los ecosistemas en términos de la superficie agrícola, pecuaria, forestal y de zonas pesqueras; así como el área ocupada por la infraestructura y los asentamientos humanos y la requerida para absorber el bióxido de carbono liberado por la quema de combustibles. (World Wildlife Fund, 2008).

¹³⁸ Hectárea con la capacidad biológica para producir recursos y absorber desechos sin importar el país donde se encuentre.

¹³⁹ La biocapacidad de un país está determinada por el tipo y cantidad de hectáreas biológicamente productivas dentro de sus fronteras, así como de su rendimiento promedio.

Según el Informe de la Situación del Medio Ambiente en México (SEMARNAT, 2008), la problemática ambiental regional se puede clasificar de la siguiente forma:¹⁴⁰

Perdida de los ecosistemas y uso de suelo

Los ecosistemas en general, y los terrestres en particular, son el sustento de las poblaciones humanas, estos proveen una multitud de bienes, como alimentos (carnes, frutos, verduras y condimentos), madera para construcción, leña, papel y fibras para telas, entre muchos otros. Además de los servicios ambientales que proveen, como son los de la purificación del aire y el agua, la generación y conservación de los suelos, la descomposición de los desechos, el reciclaje y movimiento de nutrientes, la protección de las costas ante la erosión del oleaje, la estabilización parcial del clima y el amortiguamiento de los climas extremos y sus impactos, entre otros. En México, una importante proporción de su superficie se ha transformado en campos agrícolas, pastizales y zonas urbanas y rurales.

En el periodo de 1993 a 2002, el ecosistema que mayor superficie de vegetación primaria perdió fue el bosque (tanto templado como mesófilo de montaña, con cerca de 2.6 millones de hectáreas, a una tasa anual de 1.24%), seguido por el matorral xerófilo (cerca de 837 mil hectáreas a 0.2%) y las selvas (que perdieron aproximadamente 836 mil hectáreas a 0.8% anual). En el mismo periodo, los humedales nacionales redujeron su extensión en 95 mil hectáreas (0.42% anualmente) y en conjunto la vegetación halófila y gipsófila, la vegetación de galería y el pastizal natural perdieron cerca de 201 mil hectáreas, a una tasa anual del 0.15%. En general, las superficies deforestadas suelen dedicarse a terrenos agrícolas y de pastoreo. Sin embargo, la superficie agrícola no ha aumentado de manera significativa en los últimos años, lo que parece mostrar que la destrucción de los ecosistemas naturales no se ha traducido en un incremento real de las áreas productivas.

La construcción de infraestructura, (que incluye, además de caminos y carreteras, la ampliación del tendido eléctrico o la construcción de presas) también puede afectar gravemente la vida silvestre. El crecimiento de la infraestructura produce, entre sus efectos más significativos, la pérdida y modificación de los ecosistemas, la fragmentación de las áreas remanentes de vegetación natural y, en el caso de caminos y carreteras, la muerte de los animales.

En el país, la infraestructura carretera creció 57 mil 322 kilómetros entre 1997 y 2007, pasando de alrededor de 303 mil a 360 mil kilómetros, es decir, cerca de 5 mil 700 kilómetros por año. A pesar de que no existe un estudio formal acerca

¹⁴⁰ Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2008), *Informe de la Situación del Medio Ambiente en México*, Compendio de estadísticas ambientales, SEMARNAT, México. Recuperado el 06 de marzo de 2010 en: http://app1.semarnat.gob.mx/dgeia/informe_2008/00_intros/introduccion.html

de los impactos ambientales del crecimiento de la infraestructura carretera en el país, si se examina la relación que existe entre la densidad de caminos y la cubierta de vegetación natural, puede observarse que, en general, los estados con mayor densidad de caminos son aquéllos con la menor proporción de su superficie cubierta con vegetación natural. Estados como Tlaxcala, que tiene la mayor densidad de carreteras en el país (cerca de 0.65 km/km²) posee la menor cobertura natural del país (18.2% de su superficie); en el otro extremo, Chihuahua (con la menor densidad de carreteras del país, 53 m/km²) conserva el 89.3% de su vegetación natural.

Como resultado de su crecimiento demográfico y su desarrollo, México ha transformado y alterado significativamente sus ecosistemas. En el año 2002, 72.6% del país estaba cubierto por comunidades naturales; el restante había sido convertido a terrenos agropecuarios, urbanos y otras cubiertas antrópicas. Sin embargo, la vegetación natural remanente no permanecía inalterada por el hombre: 48.6% del territorio (67.2% de la vegetación remanente) conservaba vegetación primaria (es decir, aquella que conserva la mayoría de las especies del ecosistema original, no presenta perturbación considerable y que es, en principio, la de mayor importancia por su biodiversidad y provisión de servicios ambientales), siendo las selvas, en general, la formación más afectada (sólo 35.4% de su superficie correspondía a selva primaria).

Los estados con mayor proporción de su superficie cubierta por vegetación natural (sin considerar su grado de conservación) fueron Baja California Sur (93.5%), Quintana Roo (92.7%), Coahuila (92%), Baja California (90.9%), Chihuahua (89.3%) y Sonora (87.7%), con más del 80% de su territorio. En contraste, en Tlaxcala (18.2%), Veracruz (19.8%), Distrito Federal (28%), Tabasco (29.3%), Morelos (34.6%) y México (34.8%), la vegetación natural cubre menos del 35% de su superficie.

En general, los estados que conservan una alta proporción de su cubierta natural lo hacen con un importante porcentaje de vegetación primaria. Por ejemplo, 97.3% de la vegetación natural remanente de Baja California Sur (que cubre el 93.5% del estado) es primaria. Sin embargo, existen importantes excepciones a esta tendencia, es decir, estados con grandes superficies de vegetación natural remanente en condición secundaria: Quintana Roo (que tiene tan sólo 33.8% de su vegetación remanente en forma primaria), Campeche (26.8%) y Yucatán (5.7%). Tlaxcala, por el contrario, tan sólo conserva 18.2% de su cubierta vegetal, pero de ella cerca del 63% se considera primaria.

Deforestación

El principal motivo de preocupación mundial en torno a la deforestación se refiere al calentamiento global y a la pérdida de los servicios ambientales que prestan los bosques y selvas.

Una estimación de la UNAM indica que, durante el periodo 1993-2000, la pérdida de bosques y selvas en nuestro país ocurrió a razón de 776 mil hectáreas por año (1.14% anual). En contraste, la estimación hecha por la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) es de 348 mil hectáreas anuales para el periodo 1990-2000. Una diferencia muy importante entre estas dos comparaciones es que la estimación de la CONAFOR se basó en el criterio de la FAO que considera a una superficie como deforestada sólo cuando ha sido transformada a otro uso del suelo tal como agricultura, pastizal cultivado e inducido, reservorios de agua o áreas urbanas. Esta definición de deforestación es diferente a la utilizada en el estudio de la UNAM que se basa en la diferencia neta entre las superficies cubiertas por vegetación arbórea (p. e. bosques y selvas) en 1993 y el año 2000. Las dos estimaciones anteriores indican que, a lo largo de la última década, en el país se perdieron entre 3.5 y 5.5 millones de hectáreas de bosques y selvas, siendo la vegetación primaria la que mostró las mayores pérdidas.

Degradación del Suelo

La degradación del suelo se refiere a los procesos inducidos por las actividades humanas que provocan la disminución de su productividad biológica o de su biodiversidad, así como de la capacidad actual y/o futura para sostener la vida humana.

Con respecto a las causas de la degradación, de la superficie nacional degradada, 35% se asocia a las actividades agrícolas y pecuarias (17.5% cada una de ellas) y 7.5% a la pérdida de la cubierta vegetal. El resto se divide entre urbanización, sobreexplotación de la vegetación y actividades industriales.

La degradación en el territorio nacional no es homogénea. En cada entidad, los procesos de degradación, sus tipos específicos y sus niveles, tienen diferente importancia. En la *Evaluación de la degradación del suelo causada por el hombre* elaborada por la SEMARNAT y el Colegio de Posgraduados (2003), se consideraron cuatro procesos de degradación: la erosión hídrica y eólica y la degradación física y química.¹⁴¹

Con base en los resultados de este trabajo, el 44.9% de los suelos del país muestran algún tipo de degradación. La degradación química es el proceso

¹⁴¹ La erosión hídrica se define como la remoción laminar o en masa de los materiales del suelo por medio de las corrientes de agua. Por acción de éstas se puede deformar el terreno y originar cavernas y cárcavas. En la erosión eólica, el agente de cambio del terreno es el viento. La degradación química involucra procesos que conducen a la disminución o eliminación de la productividad biológica del suelo y está fuertemente asociado con el incremento de la agricultura. La degradación física se refiere a un cambio en la estructura del suelo cuya manifestación más conspicua es la pérdida o disminución de su capacidad para absorber y almacenar agua.

dominante (17.8% de la superficie del país), le sigue la erosión hídrica (11.9%), la eólica (9.5%) y la degradación física con 5.7%.

Hídrica. Según los datos del estudio mencionado, se estimó que la superficie con pérdida potencial de suelo por erosión hídrica llegaría al 42% del territorio nacional y 17 entidades federativas estarían afectadas en más de 50% de su territorio, entre ellas Guerrero (79.3%), Puebla (76.6%), Morelos (75.2%), Oaxaca (74.6%) y el Estado de México (73.7%). También las regiones montañosas de las Sierras Madre Oriental, Occidental y del Sur, así como vastas regiones de Chiapas y las entidades del centro del país, tendrían alta y muy alta pérdida de suelo por erosión hídrica.

Eólica. La erosión eólica afecta principalmente a las regiones áridas, semiáridas, subhúmedas y secas del país, aunque no es exclusiva de ellas. Las causas de la erosión eólica también se atribuyen a una insuficiente protección del suelo por la cubierta vegetal, a niveles bajos de humedad y a la destrucción de la estructura del suelo.

En escala nacional, 9.5% del territorio muestra evidencias de erosión eólica. Las entidades más afectadas son Chihuahua 28.5%, Tlaxcala 26%, Nuevo León 18.9% y Durango 17.9%. En Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán no se encontró evidencia de este tipo de erosión.

El tipo dominante de la erosión eólica es la pérdida de suelo superficial, el cual se presenta en 9.1% del territorio nacional. En estos sitios y sus alrededores es común la formación de dunas, lo que dificulta el establecimiento y desarrollo de la vegetación. Los estados más afectados por la pérdida de suelo superficial son Tlaxcala (26%), Chihuahua (25.9%) y Nuevo León (18.9%). Por otra parte, la erosión eólica con deformación de terreno y fuera de sitio no están muy extendidas en el país, ya que sólo afectan a poco más de 800 mil hectáreas, es decir, 0.44% del territorio nacional. Esta superficie se concentra en los estados de Chihuahua, Durango, Coahuila y Puebla.

Degradación química. Es el proceso de degradación del suelo más extendido del país. Está presente en todas las entidades; pero la más afectada es Yucatán (55.1%), y las menos afectadas son Baja California Sur, Coahuila, Baja California y Sonora, donde la superficie con degradación química no excede 5.5% de su territorio.

El tipo dominante en la degradación química fue la disminución de la fertilidad del suelo (92.7% del total de superficie afectada con degradación química en el país) originada por la disminución de los elementos minerales y de la materia orgánica disponible en el suelo. Este tipo de degradación se encuentra presente en más de la mitad de Yucatán, y en casi la tercera parte de Tlaxcala, Chiapas, Morelos, Tabasco y Veracruz. Los otros tipos específicos de degradación química (polución, salinización y eutrofización) están mucho

menos extendidos, ocupando en conjunto 7.3% de la superficie con degradación química del país.

Degradación física. Es el proceso de degradación menos extendido en el país, con 5.7% de la superficie nacional afectada; sin embargo, tiene un alto impacto debido a que es prácticamente irreversible y conlleva a la pérdida de la función productiva de los terrenos. En escala estatal, la entidad más afectada fue Tabasco (38.4%) y las menos afectadas fueron Coahuila, Sonora, Querétaro, Nuevo León y Michoacán con menos de 2%.

Desertificación

La Convención de las Naciones Unidas para la Lucha contra la Desertificación y la Sequía (UNCCD, por sus siglas en inglés), definió a la degradación de la tierra como *“la reducción o pérdida de la productividad económica y de la complejidad de los ecosistemas terrestres, incluyendo a los suelos, la vegetación y otros componentes bióticos de los ecosistemas, así como los procesos ecológicos, biogeoquímicos e hidrológicos que tienen lugar en los mismos”*. En este sentido, la degradación de la tierra incluye a la degradación del suelo, de los recursos hídricos y de la vegetación, los cambios en la frecuencia de incendios, las alteraciones en los ciclos biogeoquímicos y las invasiones biológicas, entre otros fenómenos.

En México, las zonas muy áridas, áridas, semiáridas y subhúmedas secas ocupan aproximadamente 128 millones de hectáreas, es decir, más de la mitad del país. Las zonas muy áridas y áridas se encuentran principalmente en Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Chihuahua y Sonora, representando 49% del total de las tierras secas del país. Las zonas semiáridas abarcan 29%, distribuidas en su mayoría en el desierto Sonorense y en los estados del altiplano mexicano; y el 22% corresponde a las zonas subhúmedas secas de Campeche y Yucatán, el Golfo de México y las costas del Océano Pacífico desde Sinaloa hasta Chiapas.

Tomando el criterio antes señalado, en nuestro país la degradación del suelo afecta a 44.2% de las tierras secas en distintos niveles de intensidad. Entre 93 y 97% del total de la superficie con degradación en las zonas secas ya se encuentra en los niveles de ligera y moderada, lo que es un foco de alerta, debido a que de continuar este proceso se puede llegar a los niveles de degradación fuerte o extrema, en los cuales la recuperación de la productividad del suelo es materialmente imposible. Las zonas secas que no presentan evidencias de degradación de suelo se encuentran en el centro del Desierto Chihuahuense (cerca de la confluencia de los estados de Chihuahua, Coahuila y Durango), el Gran Desierto de Altar, al Noroeste de Sonora y la península de Baja California.

Problemas relacionados con cuestiones Atmosféricas

Los problemas atmosféricos más importantes por sus efectos sobre la salud de la población y los ecosistemas naturales, son la disminución de la calidad del aire, el fenómeno de cambio climático global y la reducción del espesor de la capa de ozono estratosférico (World Resources Institute, 1998; United Nations Environment Programme, 1999; PNUMA, 2003).

La contaminación atmosférica tiene efectos a nivel local, regional y global. México enfrenta desde hace tiempo problemas de calidad del aire en sus principales zonas metropolitanas, destacando la región del Valle de México. La calidad del aire es una preocupación permanente, ya que los signos más notorios de su deterioro, como la menor visibilidad y el incremento en las molestias y enfermedades asociadas a la contaminación, son ya cotidianos en las principales ciudades del país.

Por entidad federativa, la generación de contaminantes fue mayor en el estado de México, Veracruz y Jalisco, así como el Distrito Federal (cuyas emisiones fueron originadas principalmente por el transporte y en el caso de Veracruz y Jalisco por transporte, combustión doméstica de leña y generación de electricidad). Cada una de estas entidades federativas generó entre 6.4 y 9.4% de las emisiones antropogénicas totales nacionales. En contraste, Baja California Sur, Quintana Roo, Nayarit, Tlaxcala y Aguascalientes emitieron cada una menos de 1% del total nacional.

Cuando se analiza la emisión de contaminantes per cápita por municipio y delegación política, se obtiene que en 93% de ellos se generaron de 0.004 a 0.3 toneladas. Los tres municipios que reportaron una mayor emisión per cápita fueron: Nava (Coahuila), Pitiquito (Sonora) y La Unión de Isidoro Montes de Oca (Guerrero), con 11.9, 8.9 y 8.2 toneladas per cápita, respectivamente. El resto de los municipios reporta emisiones per cápita menores a 5 toneladas.

Si se examina la información de emisiones por municipio y contaminante, se observa que alrededor de 95% de los municipios del país emitieron entre 0.6 y 2000 toneladas de Oxido de Nitrógeno (NO_x), acumulando poco más de 429 mil toneladas que representan 30% del total nacional emitido de ese contaminante. Si a estos municipios se suman los que emitieron hasta 15 mil toneladas se alcanza 68.7% del total nacional. Destaca el caso del municipio de Nava en Coahuila que emitió alrededor de 7% nacional de NO_x , proveniente casi en su totalidad de las fuentes fijas, principalmente de las plantas de generación de electricidad.

En lo que se refiere a la emisión nacional de dióxido de azufre (SO_x), 38% se concentró en cinco municipios: Tula de Allende (Hidalgo), Tuxpan (Veracruz), Manzanillo (Colima), La Unión de Isidoro Montes de Oca (Guerrero) y Nava (Coahuila). En todos ellos, la mayor parte de las emisiones fueron generadas por las fuentes fijas, en particular por las plantas de generación de electricidad

y por refinerías de petróleo. La mayoría de los municipios en el país (95%) emitió entre 0.1 y mil toneladas de SO_x, que representan apenas 3.4% del total.

Por otro lado, los COV, se generaron en cantidades que van de las cuatro a las mil toneladas en 83% de los municipios. Los cuatro municipios y delegaciones que emitieron más COV fueron: Guadalajara (Jalisco), Juárez (Chihuahua), Tijuana (Baja California) y Ecatepec de Morelos (México), así como la delegación Iztapalapa del Distrito Federal. Estos municipios y la delegación política generaron poco más de 222 mil toneladas de COV (equivalentes a 8.6% del total emitido), provenientes principalmente de las fuentes de área y los vehículos automotores

El CO fue generado en mayor cantidad en municipios pertenecientes a las grandes ciudades donde el número de vehículos es elevado. Los municipios que más CO emitieron fueron: Guadalajara (Jalisco), Ecatepec de Morelos (México), Monterrey (Nuevo León) y Zapopan (Jalisco), así como la delegación de Iztapalapa.

Agua. Disponibilidad, distribución, calidad y tratamiento de aguas residuales

La distribución de la precipitación y de la evapotranspiración del agua, varía notablemente entre regiones del planeta, lo que se traduce en distintos volúmenes de recursos hídricos disponibles en cada una de ellas. En México, la precipitación promedio anual durante el periodo 1971-2000 fue de 760 milímetros. Sin embargo, esta cifra resulta poco representativa de la situación hídrica a lo largo del país. En estados como Baja California Sur, apenas se registran 161 milímetros de lluvia en promedio al año, mientras que en Tabasco la precipitación alcanza los 2 mil 102 milímetros.

A nivel de las regiones hidrológico-administrativas de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), las diferencias también son claras. Las regiones localizadas en el norte del país y que ocupan 45% del territorio nacional, reciben 26.5% de la precipitación; en contraste las regiones administrativas, situadas en la parte sur, que ocupan 27.6% del territorio reciben en promedio 48.7% de la lluvia.

El escurrimiento superficial, también muestra variaciones importantes en la geografía del país. Del volumen promedio de agua disponible, 83% (378.4 km³) escurre superficialmente y el resto (79.6 km³) se incorpora a los acuíferos. En la región de la Frontera Sur escurre cerca de 37% del total nacional, encauzado básicamente por los ríos Grijalva y Usumacinta, mientras que en las penínsulas de Baja California y Yucatán el escurrimiento superficial es mínimo y cercano a 1%. Esto responde, en el caso de Baja California, a su escasa precipitación, y en Yucatán a su relieve plano y sustrato permeable que no facilitan la formación de escurrimientos superficiales de importancia. No obstante, en la planicie yucateca se favorece la recarga de las aguas subterráneas.

La mayor parte de los escurrimientos superficiales del país se canalizan por los grandes ríos: los siete principales (Grijalva-Usumacinta, Papaloapan, Pánuco, Coatzacoalcos, Balsas, Santiago y Tonalá) captan, en conjunto, 65% del escurrimiento superficial.

De la misma manera que los valores promedio de la precipitación y el escurrimiento no reflejan la heterogeneidad espacial del país, tampoco muestran las variaciones temporales.

Estas variaciones en las precipitaciones pueden traducirse en eventualidades como las sequías, las cuales pueden tener importantes consecuencias económicas, principalmente sobre la agricultura y la ganadería. Entre los años 2000 y 2003, 18 estados fueron afectados por sequía. De acuerdo con el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED), éstos sufrieron pérdidas económicas valuadas en más de mil 800 millones de pesos. Tan sólo en 2002 y 2003, casi un millón de hectáreas de cultivo fueron afectadas y se perdieron más de 13 mil cabezas de ganado. Los estados más afectados en estos últimos años fueron Chihuahua, Sinaloa, Zacatecas, Veracruz y Sonora (CENAPRED, 2001, 2002, 2003 y 2004).

Otra forma en la que se evalúa la disponibilidad del agua es por el volumen que le corresponde a cada habitante. El valor de esta medida depende claramente del tamaño de la población que se asienta en el país o región para el cual quiera calcularse, considerando que la precipitación no se reduce de un año al otro. A nivel mundial, la tendencia en la disponibilidad per cápita ha sido decreciente. En 1960, a cada ciudadano del mundo le correspondían 11 mil 300 metros cúbicos por año, los cuales se redujeron a tan sólo 5 mil 600 en el año 2000 y, según proyecciones, podrían ser tan sólo 5 mil para el año 2010.

En México, considerando la proyección de la población a diciembre de 2007, que estimaba un total de 106.23 millones de personas en el país, la disponibilidad natural de agua por habitante fue de 4 mil 312 metros cúbicos anuales. En el contexto mundial, la disponibilidad de agua por habitante en México en la actualidad es mucho menor que la de países como Canadá (91 420 m³/hab/año), Brasil (45 570 m³/hab/año) o Estados Unidos (10 270 m³/hab/año), y en general toda América del Sur, pero ligeramente superior al promedio de los países europeos (PNUMA, 2002).

Una disponibilidad inferior a los mil 700 metros cúbicos por habitante por año se considera como una situación de estrés hídrico (Indicador de Falkenmark; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *et al.*), en la cual con frecuencia puede ocurrir el desabasto de agua para las diversas actividades que la consumen (sobre todo en países con propensión a sufrir sequías, como es el caso de México).

El grado de presión sobre los recursos hídricos, que representa la proporción del agua disponible que se extrae en una zona, ya sea para fines agrícolas, públicos, industriales o de otros tipos, es otra forma de evaluar la disponibilidad del agua. La Comisión para el Desarrollo Sustentable (CDS) de la ONU define cuatro categorías para clasificar el grado de presión, que van desde una presión fuerte (la extracción supera el 40% de la disponibilidad natural) hasta una presión escasa (el agua extraída no rebasa el 10% del líquido disponible).

México, con un valor estimado de GPR de 17% en 2007, se encuentra en la categoría de presión moderada, valor ligeramente superior al 11.5% estimado como promedio para los países de la OCDE (OECD, 2002). No obstante, el valor relativamente bajo de GPR de México está influido de manera muy significativa por la alta disponibilidad de agua en el sur del país, ya que en regiones como Frontera Sur, Golfo Centro, Península de Yucatán y Pacífico Sur se extrae menos del 8% de su agua disponible. En contraste, las regiones de Baja California, Noroeste, Pacífico Norte, Río Bravo, Cuencas Centrales del Norte, Balsas y Lerma-Santiago-Pacífico, se encuentran en una situación radicalmente distinta, con grados de presión superiores al 40%. Caso particular es el de la región de Aguas del Valle de México, cuyo valor de presión sobre el recurso alcanzó 155% en 2007.

En México, se estima que en el 2007 se extrajeron 79 kilómetros cúbicos de agua de los ríos, lagos y acuíferos del país para los principales usos consuntivos, lo que representa 17% del agua disponible. Siguiendo la tendencia global, la mayor parte del agua que se extrae en el país se destina a las actividades agropecuarias: 77% se utiliza para el riego de 6.5 millones de hectáreas y para los usos pecuario y acuícola. En 2006, la superficie agrícola de riego representó la cuarta parte de la superficie sembrada y generó más de la mitad del valor de la producción agrícola nacional. El uso para abastecimiento público le sigue con 14% del volumen total de agua extraída y el industrial con 9%. Dentro de los usos no consuntivos del agua, en 2007 las hidroeléctricas emplearon para su funcionamiento un volumen de 123 kilómetros cúbicos de agua para generar 29 mil 700 GWh de electricidad (13% del total del país).

Ecosistemas marinos

En el caso de los ambientes costeros y marinos, la población y el modelo industrial, también han tenido un gran impacto sobre sus ecosistemas, debido fundamentalmente a que un alto porcentaje de la población mundial habita las zonas costeras, explota sus recursos naturales y desecha sus residuos en ellas. En México, el desarrollo de la franja costera también ha sido importante: la población de los municipios costeros creció, entre los años 2000 y 2005, a una tasa anual de 1.5%, pasando de 18.9 a 20.4 millones de habitantes.

El crecimiento poblacional tiene un impacto directo sobre los ecosistemas costeros y marinos, principalmente por la construcción de infraestructura (a

través de muelles, diques y rompeolas, entre otros), la sobreexplotación de sus recursos naturales, la disposición inadecuada de los residuos sólidos y las descargas de aguas residuales municipales sin tratamiento.

Generación y tratamiento de residuos

La generación de residuos tanto urbanos como industriales, se acompaña por la disposición inadecuada de los residuos a lo largo del territorio, lo que afecta directa o indirectamente la salud de la población y de los ecosistemas naturales

En México, como en otros países, el proceso de industrialización que se intensificó a partir de la segunda mitad del siglo pasado derivó en una mayor demanda de materias primas para satisfacer el creciente consumo de bienes y servicios de una población cada vez más numerosa y con patrones de consumo cada vez más demandantes. Como consecuencia, se agravaron los problemas ambientales como la contaminación del aire y la generación de residuos tanto urbanos como industriales.

En 2007, las entidades que generaron mayores volúmenes de RSU fueron el Estado de México, Distrito Federal y Jalisco, mientras que Colima, Baja California Sur, Campeche y Nayarit registraron las menores volúmenes. Si se analiza la contribución relativa al producto interno bruto nacional de los estados, puede observarse que guarda una relación lineal positiva con la contribución a la generación nacional de RSU. Sin embargo, existen entidades como el Estado de México y el Distrito Federal, cuya contribución a la producción total nacional de RSU se aparta significativamente de la tendencia que siguen el resto de las entidades.

Residuos sólidos peligrosos. El progreso de la industria química ha permitido el desarrollo de una gran variedad de sustancias que sirven como productos o materias primas para numerosos bienes que consume la sociedad mundial.

Una consecuencia del uso de sustancias químicas y de materiales peligrosos tanto en los procesos productivos como en el uso doméstico, es la generación de residuos peligrosos (RP). Además, una vez finalizada la vida útil de un producto, éste puede transformarse en un residuo peligroso afectado debido a sus componentes. Para que un residuo se considere peligroso, debe poseer alguna de las seis características de peligrosidad CRETIB: corrosividad (C), reactividad (R), explosividad (E), toxicidad (T), inflamabilidad (I) o ser biológico-infeccioso (B).

A nivel regional, en 2008 la generación de RP se concentró en la Zona Metropolitana del Valle de México (con cerca del 31% del volumen total generado), seguido por Chihuahua, con alrededor del 17%. En contraste, Morelos, Colima y Yucatán aportaron en conjunto tan sólo el 0.2% del total. Si se observa la generación por tipo de residuo en 2008, las mayores fracciones

correspondieron a los aceites gastados (cerca del 30% del total generado), seguidos por los sólidos (que incluyen asbesto, residuos derivados del mantenimiento industrial y metales pesados, entre otros; 20.6%) y los biológico-infecciosos (15.8%). Los RP que menos se generaron fueron las breas, las escorias y las sustancias corrosivas (2.4%).

De la capacidad instalada autorizada a nivel estatal para el manejo de los RP en el periodo 2000-2008, el 78.2% se concentró en cinco entidades federativas: Nuevo León (29.2%), Tabasco (17.2%), Estado de México (13.6%), Tamaulipas (11.2%) y Veracruz (7%). En contraste, Zacatecas, Yucatán y Nayarit contaban con una capacidad de manejo inferior a las 7 toneladas cada uno.

Para el manejo de los residuos biológico-infecciosos, en el periodo 1999-2008 se contaba con una capacidad instalada para más de 103 mil toneladas en la mayoría de las entidades federativas; sin embargo, Guerrero, Nayarit, Querétaro, Tlaxcala y Chiapas carecían de empresas para su manejo.

De lo anterior, cabe resaltar que de seguir bajo la lógica del modelo neoliberal, la problemática social, económica y ambiental regional se incrementará; los desequilibrios sociales y económicos se harán más evidentes, así como la incapacidad del gobierno para hacer frente a dichos problemas.

La capacidad de satisfacer las necesidades sociales, se verá comprometida debido a la carencia de infraestructura y de los recursos financieros necesarios para hacer frente a los problemas de la sociedad actual o para absorber nuevos contingentes y a la creciente degradación de la tierra. Las regiones rurales son y serán las más afectadas.

Por otra parte, la contaminación en las regiones donde se concentra la industria y la exposición a los desechos peligrosos creará riesgos sanitarios indudables que afectarán la salud y por tanto la calidad de vida de la población.

La escasez del agua afectará en gran medida a las regiones, principalmente a las zonas áridas y semiáridas, al día de hoy importantes cuencas hidrográficas muestran claros síntomas de degradación generándose grandes cantidades de sedimentos y produciéndose frecuentes inundaciones con múltiples repercusiones en cuanto a pérdida de propiedades y vidas.

El calentamiento global, también aumentará se toman las medidas necesarias, la elevación del nivel de los océanos y los desastres relacionados con el clima son fenómenos que afectan y afectarán severamente no sólo a nuestro país sino a todo el mundo. La destrucción de la capa de ozono, tendrá graves consecuencias como el aumento del cáncer de la piel, problemas oculares, así como otros efectos sobre organismos marinos y terrestres.

A pesar de todo esto, no parece haberse tomado conciencia, todavía de los factores que están en juego. A pesar del enorme progreso tecnológico, grandes

masas de la población permanecen marginadas de los beneficios del crecimiento económico: la pobreza es más crítica, se produce un rápido deterioro de las clases medias y afloran grupos sociales que por su elevado nivel económico, han alcanzado índices de consumo insustentables.

3.4. Crítica al actual modelo neoliberal

Como se mencionó anteriormente, desde la perspectiva neoliberal el “desarrollo” ha sido interpretado como el crecimiento económico con la menor intervención del Estado y teniendo al mercado, y consiguientemente a la iniciativa privada, como el motor del desarrollo; los organismos económicos y financieros internacionales han asumido el papel de directrices en el diseño de las políticas económicas, y las demandas económicas se han presentado como imperativas y fundamentales, aceptado casi sin titubeos por los gobiernos nacionales.

La idea generalizada de que el desarrollo, basado en el mercado, equivalente al crecimiento económico era la estrategia para superar la pobreza provocó que los gobiernos, incluyendo el de México, en los últimos 40 años, implementaran excesivos y burocráticos programas de combate a dichos problemas. Programas que a su vez han sido concebidos con enfoques focalizados y de muy limitado apoyo a quienes sufren pobreza y marginación.

El concepto de desarrollo, sólo concedió importancia al crecimiento económico, bajo la premisa de que repercutiría positivamente en diversos grados en la sociedad. Aunque por una parte, el proceso de crecimiento ha mejorado las condiciones de vida de la población, las políticas diseñadas para impulsarlo han beneficiado, principalmente, a segmentos reducidos de la sociedad.

El crecimiento económico es necesario, pero no es suficiente en sí mismo, dado que tiene que traducirse en mejoras cualitativas del conjunto social amplio. Por tanto, el crecimiento de la economía no debe ser el fin del desarrollo, sino un medio para alcanzarlo. Sobre todo bajo las características de la actual expansión productiva, que genera pocos empleos y, por tanto, no genera beneficios directos a la población.

Los modelos basados en el crecimiento económico y el progreso tecnológico, fundamentados en el mercado, tienen como meta, aumentar la capacidad productiva, y la competitividad a fin de alcanzar una inserción favorable de México en el mundo globalizado del presente siglo. Sin embargo, dicha estrategia es parcialmente correcta, particularmente porque no ha dado la importancia debida a las dimensiones social y ambiental en la planeación del desarrollo. Esto ha provocado una explotación exagerada de los recursos

naturales y una distribución desigual de los beneficios entre la población, tanto el interior de cada país como entre las naciones del mundo.¹⁴²

La organización socioeconómica mundial, en los últimos tres siglos, divide a la población en dos grupos. Por una parte, los países desarrollados, en los que prevalece un nivel de vida alto, pero constituye sólo el 20% de la población mundial y, por la otra, los países en desarrollo, donde vive la mayoría de la población e imperan en general precarias condiciones de vida. Tal división se expresa en el consumo de recursos materiales y energéticos. Este consumo se concentra en los países desarrollados, quienes absorben el 75% de esos recursos, representando un consumo per cápita 12 veces mayor al promedio de los países en desarrollo.

Aunque los mismos organismos internacionales reconocen el fracaso de sus políticas y proponen remplazar el tipo de desarrollo “económico” por propuestas más sensibles como: desarrollo rural, ecodesarrollo, desarrollo adecuado, desarrollo alternativo, desarrollo integrado y desarrollo sustentable, entre otras denominaciones, ninguno de estos términos ha sido convenientemente definido y mucho menos aplicado. El modelo de desarrollo dominante continúa enfatizando el mismo tipo de proyectos intensivos de capital -grandes plantaciones, presas hidroeléctricas, programas ganaderos, macro proyectos turísticos, etc., que tienden a multiplicar problemas actuales cuando no se toman las medidas apropiadas.

Si bien, México y los países en desarrollo en general, han visto en los últimos años incrementados significativamente sus niveles de esperanza de vida y educación básica, en otras áreas como educación superior, desarrollo científico y tecnológico e informática, la brecha respecto de los países desarrollados ha aumentado.¹⁴³

Los modelos actuales han pretendido satisfacer las necesidades de la población en corto plazo, aunque en algunos países sus medidas, no son muy distintas de las estrategias coloniales, cuyo propósito es tener acceso a materias primas y mano de obra barata y mantener un mercado cautivo para sus productos manufacturados. En los niveles nacionales esto se gesta como la exclusión de grandes sectores de la sociedad en el desarrollo, el descuido al campo para favorecer el crecimiento urbano.¹⁴⁴

¹⁴² Solimano, Andrés (Comp.) (2000), *Desigualdad social. Valores crecimiento y el Estado*, FCE, México.

¹⁴³ Cfr. Kliksberg, Bernardo (2002), “Hacia una visión de la política social en América Latina. Desmontando mitos”, en *Cambios estructurales, situación social y dimensiones para el análisis y diseño de políticas sociales en América Latina*. [en línea], Papeles de Población, octubre-diciembre, No. 34, CIEAP/UAEM. Recuperado el 11 de noviembre de 2010 en: http://www.aaps.org.ar/dev/pdf/area_politicassociales/Kliksberg.pdf

¹⁴⁴ Cfr. Delgadillo, Javier (Coord.) (2004), *Planeación territorial, políticas públicas y desarrollo regional en México*. Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM, México.

Por otra parte, el deterioro ambiental, resultado de la aplicación de estrategias de crecimiento neoliberales, se ha expresado en el agotamiento de recursos naturales, la generación de residuos tóxicos y peligrosos, la destrucción de ecosistemas completos y la extinción de especies, asociados a los llamados problemas de cambio global, tales como: el efecto invernadero, la explosión demográfica, la pérdida de biodiversidad y la contaminación oceánica, entre otros.

Hasta hace poco tiempo el modelo de desarrollo había prestado poca atención al papel del ambiente. La naturaleza se veía como otra forma de capital; el aire y el agua eran considerados bienes gratuitos de forma ilimitada. Los servicios ambientales, como el reciclaje del agua y de los nutrientes, los resumideros de carbono y la regulación del clima no eran considerados parte de los procesos económicos, pues al no haber un mercado para ellos, quedaban marginados del sistema de precios y su valor monetario era nulo. En los cálculos de orden económico no se incluía la degradación del medio ambiente, las condiciones para su conservación y los costos ambientales no eran interiorizados, sino que se transferían a otra gente o a las generaciones futuras.

Lo anterior explica cómo el modelo neoliberal ha estado en la base de la exclusión social y de los problemas ambientales. La destrucción de modelos ancestrales, los agudos procesos migratorios y los elevados niveles de pobreza, aunados al agotamiento del potencial productivo de los ecosistemas, derivado de la explotación intensiva mediante tecnologías inapropiadas a las características ecológicas, son algunas de las consecuencias de este proceso. Todo ello conlleva una crítica a la racionalidad tecnológica y política del modelo de crecimiento económico.

La homogeneización de los procesos productivos ha reemplazado la agricultura de subsistencia y los modos de producción artesanales, por estrategias de explotación intensiva que han arrebatado el control tecnológico a las comunidades y han monetarizado un gran número de procesos que se encontraban en el marco de sus propias decisiones. Estas estrategias han producido, además, los siguientes problemas:

- La explosión demográfica, al destruir las prácticas de control poblacional incorporadas culturalmente. Este crecimiento ha implicado el desplazamiento y la migración debido a la pérdida de tradiciones y costumbres, por ir en busca de los espejismos del desarrollo urbano. Por otra parte, el problema poblacional ha incrementado los procesos de exclusión de las mujeres, dando origen a un fenómeno denominado como la feminización de la pobreza, que se convierte así en un resultado directo de las estrategias de desarrollo.
- La pobreza y la desigualdad¹⁴⁵

¹⁴⁵ Solimano, Andrés, *op. cit.*

- El consumismo, muchas veces orientado a la adquisición de productos importados (que reprimen el desarrollo de la pequeñas y medianas empresas nacionales) sustituyendo formas culturales de trabajo y producción.
- El sobreconsumo (y adquisición de artículos caros) demanda una mayor cantidad de recursos naturales, sobre todo aquellos de alta cotización en el mercado, tales como maderas tropicales y especies silvestres. La deforestación produce tanto problemas sociales, como la migración, la pobreza y las hambrunas; como ecológicos derivados de la situación con pastizales, plantaciones de caña y azúcar, de algodón, del sobrepastoreo, etcétera, que han hecho vulnerables los suelos tropicales y semidesérticos a la erosión y la desertificación.

La pérdida del potencial productivo del suelo y la migración campo-ciudad, asociados a un crecimiento urbano desordenado, propició la aparición de cinturones de miseria, que es una de las expresiones más dramáticas de la instauración de un subdesarrollo sostenido.

Al reconocer que el crecimiento económico como fin del llamado “desarrollo”, no ha presentado mejoras cualitativas al conjunto social, se hace necesaria la urgencia de un Estado con carácter social, que tenga como finalidad la satisfacción de las necesidades básicas de la población y por tanto que sus políticas de desarrollo, lleven implícitos los principios del desarrollo sustentable: equidad, justicia y democracia.

De ahí que al impugnar el modelo de crecimiento económico se cuestione, a su vez, el concepto de desarrollo mismo, ante sus incipientes resultados sociales y económicos para dar respuesta a los problemas de empleo, concentración del ingreso en sectores privilegiados, pobreza, atraso tecnológico y desigualdades sociales y regionales, entre otros, aunados a los problemas ambientales que han traído consigo. Todo ello, sin duda, ha generado peores condiciones de vida no sólo en nuestro país, sino para la mayor parte de los países subdesarrollados.

Se ha pasado de ser una sociedad con crecimiento a una sociedad de crecimiento, cuyos fundamentos son la publicidad, la obsolescencia programada (es decir una caducidad programada de los productos de consumo) y el crédito. Donde la desigualdad se ha vuelto una condición previa a la acumulación del capital, algo consustancial al desarrollo.¹⁴⁶

La expansión del transporte de mercancías a nivel mundial, generada por la profunda reestructuración de la división internacional del trabajo, la

¹⁴⁶ Olmedo, Raúl (Comp.) (2009), *¿Crecer o decrecer?. Megatendencias, para comprender a México (I)*, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

globalización y el intercambio internacional, consume actualmente la mayor parte de los energéticos.

La destrucción de la naturaleza, el calentamiento global y el empobrecimiento del 80% de la población mundial no han sido suficientes para cambiar la idea de que el crecimiento económico basado en la industrialización y el “bienestar” que supuestamente produce en la sociedad, siga siendo el soporte de las políticas gubernamentales.¹⁴⁷

Todas estas críticas al llamado “desarrollo”, por no superar la pobreza y la desigualdad, así como el emergente movimiento ambientalista en contra del modo de vida contemporáneo y las tendencias de los problemas existentes, dieron origen a un vigoroso pero aún incipiente proceso nacional y mundial en busca de una alternativa para salirle al paso a la crisis estructural a partir de una visión integradora de los problemas ecológicos, económicos y sociales.

¹⁴⁷ *Ibíd.*, pp. 27-28

Capítulo IV

Nuevo enfoque de desarrollo regional y local sustentable

En el informe *Nuestro Futuro Común*, se aboga por el desarrollo sustentable, es decir, *un desarrollo que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias*. Este concepto implica límites del actual modelo económico industrial, de las formas de organización social y de la capacidad de la biósfera para absorber los efectos de las actividades humanas.

Como se mencionó anteriormente, la transición de la administración pública hacia el enfoque del desarrollo sustentable, significa una perspectiva teórica y empírica múltiple que reúna aspectos productivos, sociales, culturales y ecológicos, sin subordinar un elemento a otro. Su estrategia se orientará a la búsqueda de soluciones para los problemas regionales, considerando las características socio-culturales específicas de cada región, con el objetivo de mantener a largo plazo la capacidad productiva de los ecosistemas con resultados asociados al arraigo digno de las comunidades rurales, modificación de las pautas de consumo, la creación de nuevos valores sociales, la participación ciudadana en los procesos de decisión que afecten sus propias vidas, finalmente, el mejoramiento de la calidad de vida.

Este nuevo enfoque respalda un pasado que ha concentrado la atención en la factibilidad y eficiencia económica, sin privilegiar consideraciones sociales y deteriorando la naturaleza, involucra, desde luego, un desarrollo que es sustentable en el largo plazo en términos no solamente económicos sino también sociales y ecológicos, es decir, sustentables, perdurables.

El enfoque regional está encaminado a mejorar las políticas para el desarrollo social, aunque la disminución de la pobreza y la reducción de las diferencias en ingreso dependerán también de la distribución de facultades de planeación y ejecución entre todos los ámbitos de gobierno, de la presencia de objetivos de reducción de las desigualdades en las prioridades estatales, de un marco normativo adecuado y estandarizado y de un manejo adecuado transparente y participativo del gasto público descentralizado.

La coordinación de varios actores involucrados en el desarrollo regional es tanto de metas como de medios. En el primer caso, se trata de acordar prioridades comunes entre los beneficiarios de programas públicos, en el segundo caso, se trata de coordinar la forma en la cual las dependencias públicas atienden dichas demandas. Cuando existen múltiples niveles territoriales de los beneficiarios o proveedores de programas públicos, también hay necesidad de garantizar una coordinación vertical.

Las regiones pueden ser inicialmente concebidas como una unidad territorial apropiada para coordinar los programas y presupuestos federales. Sin

embargo, la coordinación institucional en el plano federal no es suficiente por sí misma para asegurar un desarrollo regional social y sustentable, por lo tanto, con el objeto de lograr un impacto duradero en el desarrollo local, las regiones deben dejar de ser receptoras de los programas.

Se trata del paso de una revisión crítica de la multitud de proyectos que intentan trasladar las fórmulas del éxito obtenido en otras áreas para aplicarlas en el seno de las regiones y pueblos indígenas marginados y que no han tenido resultados; de superar los esquemas centralistas que con afanes clientelares operaron con el otorgamiento de apoyos en renglones y proyectos no demandados por las comunidades. Hoy en día este fenómeno se realiza más allá de las actividades primarias y de la localidad, creando circuitos microregionales y regionales, que dan cuenta de una modalidad, dinámica y ámbito de desarrollo que es necesario no desvirtuar sino fortalecer.

Por otra parte, las implicaciones en el proceso de globalización desde diferentes perspectivas, tienen consideraciones que resultan divergentes en relación con los efectos que la globalización genera en ámbitos locales.

4.1. La participación comunitaria como herramienta, para el desarrollo regional y local sustentable

La participación comunitaria debe constituir una responsabilidad solidaria entre la sociedad y el Estado. Dentro de los sistemas democráticos, las estructuras de poder deben actuar en función de las diversas exigencias de la colectividad.

Aquellas demandas sociales que se manifiestan con mayor énfasis construyéndose en necesidades, tienen la posibilidad de transformarse en temas políticos. El gobierno por su parte, debe estar orientado a percibir y ponderar esos temas que surgen de las comunidades y condicionan sus respuestas de acuerdo a sus enfoques de la realidad social y con la persistencia de las demandas identificadas.

Todo ello presupone la existencia de sociedades bien informadas y organizadas para la participación, así como de una Administración Pública con capacidad para reaccionar eficazmente, ante las solicitudes que plantea la sociedad.

La consolidación de un sistema democrático, requisito ineludible para promover un desarrollo sustentable, se caracteriza entre otras condiciones por que se crean condiciones para la proliferación de múltiples organizaciones, cuyo papel es la intermediación entre el Estado y la sociedad civil. Son instituciones que integran ciudadanos con intereses comunes sobre ciertos asuntos y que sirven

de instrumento para canalizar la participación en la consecución de determinados fines.¹⁴⁸

En este sentido, el desarrollo sustentable promueve la constitución masiva de este tipo de organizaciones de base, instrumentos indispensables para la movilización social, así como facilitar la creación de organismos no gubernamentales que abran canales de participación a todos los sectores regionales y locales. Esto se debe impulsar a través de la reforma al marco jurídico que regula al municipio.

La participación comunitaria favorece la transparencia y la fiscalización de la gestión regional, así como la rendición de cuentas; mejora la actuación de los responsables de la toma de decisiones; reduce las posibilidades de conflictos y fortalece la evaluación y el seguimiento de las políticas y estrategias; y construye espacios de confianza y colaboración entre sociedad y gobierno propiciando con ello la consolidación del proceso de cambio cultural y de democratización del país.

Por otra parte como Raúl Olmedo señala, la organización de la sociedad genera poder y ese poder se deriva de sistemas de reciprocidad, voluntarismo, ayuda mutua y autoconfianza que surgen en la comunidad en beneficio de la localidad, en este sentido, la participación social representa un cambio cualitativo tanto en las formas de gobernar y de administrar como en las formas de reproducir la economía local.¹⁴⁹

La inserción del concepto de participación comunitaria, implica que se pueda aprovechar la experiencia e información que los diversos agentes sociales tienen sobre la región para incorporarla en el diseño e implementación de los programas de cada zona; significa reconocer la importancia de la participación de los técnicos y funcionarios locales que con frecuencia tienen un capital muy importante de conocimientos y experiencias de gran valor para la planificación acertada.

En este sentido, la participación comunitaria implica potencial organizativo y beneficios a nivel local y regional. La incorporación de la sociedad a la estrategia del desarrollo de la localidad, permite que la población participe en la planeación, la instrumentación y la evaluación de las acciones llevadas a cabo en sus municipios.

Si no hay participación comunitaria, a nivel regional no hay condiciones para el desarrollo. La participación social es un valor agregado que nos brinda la democracia. En este sentido la democracia se concibe como un espacio de convergencia entre los diferentes niveles de gobierno, las organizaciones sociales no gubernamentales y el sector privado.

¹⁴⁸ Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe (1991), *Nuestra propia agenda sobre desarrollo y medio ambiente.*, BID, FCE, PNUD.

¹⁴⁹ Olmedo, Raúl, *op. cit.*, pp. 27-34.

4.2. Un nuevo multilateralismo

La globalización gobernada, por una lógica financiera liberal produce riqueza económica y cultural que se distribuye de manera desigual. Por lo tanto, otro de los retos para una Administración Pública orientada al desarrollo sustentable implica generar una efectiva política democrática en el nuevo ámbito global, que permita que los beneficios que genera la globalización puedan compartirse en forma equitativa y sean una oportunidad para todos.

El ejercicio del poder democrático, ya mencionado como uno de los principios de desarrollo sustentable, debe intervenir para hacer contrapeso a los efectos de la globalización. Sin embargo, enfrentar la globalización no es sólo una cuestión de esfuerzos e instituciones internacionales, sino que implica la conjugación de los instrumentos y las estrategias globales con los regionales, estatales y locales de cada país.

Por lo anterior, es necesario construir mecanismos desde la Administración Pública para favorecer la estrategia del desarrollo sustentable en los planos nacional, local, regional e internacional de manera simultánea. Pues los espacios de relación global penetran y condicionan cada vez más la toma de decisiones a nivel local.¹⁵⁰

Asimismo la posibilidad de que pueda crearse un nuevo multilateralismo que promueva un desarrollo sustentable efectivo, y en particular el abatimiento de la pobreza y la preservación del medio ambiente, debe ser una responsabilidad compartida por todas las naciones y diferenciada según la capacidad de cada país.

Los elementos que presenta el contexto global actual pueden ser aprovechados de distintas formas para promover el desarrollo regional y local por los actores que pueden incidir en la consecución del mismo. Sin embargo, es fundamental definir la forma en que, desde el ámbito de lo local se debe buscar la inserción en dicho contexto.

Las acciones requeridas para encontrar una salida viable y equitativa para el futuro de la humanidad implican una cooperación comprometida. De la cual, depende que podamos encontrar formulas de concertación y colaboración, así como un compromiso para ayudarnos mutuamente en proporción a los medios de que disponemos; esto es lo que justifica un pacto desde el punto de vista de la justicia social.

El compromiso implica imperativos políticos, económicos y ecológicos, susceptibles de ponderarse objetivamente y quizás todavía más determinantes.

¹⁵⁰ Urquidí, Víctor (1996), *México en la globalización*. FCE, México.

Un pacto internacional para lograr el desarrollo sustentable en el mundo, no sólo tenderá a aliviar las tensiones entre lo local y global sino que puede contribuir a una nueva era de progreso en escala mundial que permita a la humanidad alcanzar niveles superiores de bienestar.

4.3. Decrecimiento y desarrollo sustentable

El concepto de desarrollo sustentable es complejo, involucra un desarrollo que sea sustentable en el largo plazo en términos no solamente económicos sino también sociales y ecológicos, es decir que mantenga la productividad de los sistemas naturales, en lugar de un modelo de crecimiento económico, industrial y consumista. De la misma forma, la teoría decrecionista se constituye a partir de *“...un importante número de propuestas que apuntan a un cambio en la forma de vivir de todos los habitantes del planeta ante la actual incertidumbre social, económica y medio ambiental.”*¹⁵¹

La idea de frenar el crecimiento en las sociedades industriales está relacionada con la observación en curso de las consecuencias que el tipo de crecimiento económico cuantitativo estaba produciendo en el entorno medioambiental.¹⁵²

A partir de esta observación, y precisamente como forma de hacer frente a la crisis ecológica surge la noción de lo que se conoce como desarrollo sustentable a la vez que se sientan los principios básicos de este: a) consumir recursos no renovables por debajo de su tasa de sustitución; b) consumir recursos renovables por debajo de su tasa de renovación; c) verter residuos siempre en cantidades y composición asimilables por parte de los sistemas naturales; d) mantener la biodiversidad; y e) garantizar la equidad redistributiva de las plusvalías.¹⁵³

En la misma línea surge también el enfoque del decrecimiento, el cual busca expulsar de la economía prácticas como la propiedad privada, los medios de producción y la acumulación ilimitada de capital. A la vez que surge la idea de crear una sociedad de decrecimiento la cual deriva de la certeza de que los recursos de la tierra y los ciclos naturales son incapaces de sostener el crecimiento económico, esencia misma del capitalismo y de la modernidad.

¹⁵¹ Olmedo, Raúl, et. al., Decrecimiento UNAM, [pág. web en línea], Recuperado el 22 de julio de 2010 en: <http://decrecimiento.blogspot.com/2009/07/resumen-esquematico-del-decrecimiento.html>

¹⁵² *Los límites del crecimiento* (1972), Informe del Club de Roma.

¹⁵³ Fernández Buey, Paco (2007-2008), “¿Es el decrecimiento una utopía realizable?”, [en línea], *PAPELES*, No. 100. Recuperado el 10 de diciembre de 2010 en: http://www.fuhem.es/media/ecosocial/file/Sostenibilidad/Ecolog%C3%ADa%20pol%C3%ADtica/DecrecimientoUtopiaRealizable_FERNANDEZ_BUEY.pdf., p. 55.

La teoría decrecionista supone una organización absolutamente diferente en la que se replantee el lugar central del trabajo productivo en nuestra vida, y en donde las relaciones sociales se vuelvan más importantes que la producción y el consumo de productos desechables e inútiles.

En este sentido, enfatiza la necesidad de pensar formas diferentes de desarrollo que surjan desde lo local y que centren su atención en los elementos fundamentales de la vida: el alimento, el agua, la tierra, y la energía.¹⁵⁴

Una Administración Pública orientada al desarrollo regional y local sustentable implica reconocer la urgencia de un cambio de valores sobre el significado de riqueza, pobreza y bienestar, así como una reestructuración de la economía actual.

En este sentido, desde mi perspectiva, el movimiento decrecionista y la visión del desarrollo sustentable comparten algunas coincidencias:

- a) Preocupación por la destrucción del planeta, teniendo como referente el calentamiento global.
- b) La crítica al crecimiento económico y a una economía de mercado acumuladora de riqueza y consumista al grado de la depredación de los recursos naturales, deterioro del medio ambiente y la generación de desigualdades sociales en los ámbitos regional y local, los cuales son resultado del modelo industrial insustentable de la globalización.
- c) Los límites al crecimiento infinito en un planeta finito. Los trabajos aportados por el grupo encabezado por Donella Meadows y otros, sobre los límites de crecimiento dieron sustento al *Informe Nuestro Futuro Común* y a la Agenda 21 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y el Medio Ambiente.
- d) Transformaciones sustanciales del sistema económico. El Desarrollo Sustentable propone un cambio estructural, a partir, del reconocimiento de que los procesos sociales, económico y ambientales están interrelacionados y que la meta debe ser producir, pero no bajo la premisa de la competitividad de los mercados globalizados, sino para la satisfacción de las necesidades locales de las generaciones presentes y futuras teniendo como finalidad lograr alcanzar una mejor calidad de vida.
- e) Afrontar el reto de la transición del subdesarrollo al desarrollo. El Desarrollo Sustentable critica severamente la disposición que el modelo neoliberal hizo del concepto de desarrollo asociándolo a la idea de crecimiento económico interpretándolo desde la lógica de

¹⁵⁴ *Ibíd.*

funcionamiento del modelo capitalista. Olvidándose de los aspectos cualitativos, humanistas y fines sociales como la equidad, el bienestar, participación social y de la necesidad de un ejercicio más democrático del poder público.

- f) La búsqueda de un modelo alternativo al crecimiento económico. El Desarrollo Sustentable, expresa una preocupación por el uso de nuevos enfoques y la interdisciplina que nos permita superar de modo integral el dilema entre crecimiento y desarrollo para buscar la equidad, superar los déficit sociales en necesidades básicas, y la reorientación tecnológica para modificar patrones de producción y consumo, mantener y aumentar los recursos agrícolas, energéticos, bióticos, minerales, aire y agua; y rediseñar políticas, instituciones y formas de organización social para un desarrollo con equidad, con una visión de largo plazo.
- g) Una política que impulse el Desarrollo Sustentable en las regiones pobres y de gran biodiversidad, promoviendo un modelo de planeación y gestión integral descentralizado y participativo con visión de largo plazo. Se parte de la idea de que en la búsqueda del desarrollo de las regiones marginadas las acciones encaminadas al mejoramiento social, al incremento productivo y económico, a la conservación ambiental y al uso apropiado de los recursos naturales, tienen efectos adecuados sólo cuando se aplican de manera articulada. Reformar los procesos de gestión ambiental ha sido clave para alentar la participación activa, decisiva y corresponsable de los actores regionales.

El desarrollo sustentable y el decrecimiento en la transición de la administración pública hacia el desarrollo de las regiones representan un proceso de cambio social en el cual la explotación de los recursos, el sentido de las inversiones, la orientación del desarrollo tecnológico tengan como objetivo la satisfacción y aspiraciones humanas; sin olvidar las peculiaridades creadas a lo largo de la historia, cultura, tradiciones, capacidades y necesidades de cada región.

La estrategia debe ser definida tomando en consideración los problemas particulares de cada región y localidad a partir de una agenda que articule y establezca los instrumentos para aprovechar el entorno ambiental de forma racional en función del desarrollo sustentable.

4.4. El Municipio como promotor del Desarrollo Regional y Local. Propuesta de una Agenda

La importancia de lo local que se concibe desde el enfoque del desarrollo sustentable, implica revalorar el papel del Municipio como un espacio para la articulación de las diferentes políticas sectoriales, un ámbito propicio para la generación de consensos y acuerdos entre diferentes actores sociales e instancias gubernamentales, y la dimensión adecuada para la planeación y descentralización económica, política y administrativa regional.

El gobierno municipal debe ser el encargado de generar políticas que traten los problemas locales y regionales desde una óptica integral. Su capacidad de concertación con la sociedad civil, lo ubica como la instancia pública en donde se constituyen los intereses sociales.

Considerando lo anterior, en el presente trabajo se propone una Agenda Municipal con el propósito de que pueda contribuir en la orientación de las políticas gubernamentales para hacer frente a los problemas sociales, ambientales y económicos de la localidad y de las regiones. Que conduzca hacia procesos de desarrollo sustentable, mediante un modelo de planeación descentralizado participativo y democrático que opere bajo los principios de justicia, igualdad y equidad social.

Para este objetivo, primeramente se requiere señalar que se entiende por Agenda de gobierno. Aguilar Villanueva, la define como el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, y asuntos, que los gobernantes seleccionan y ordenan como objetos de sus acción y más propiamente, como objetos sobre los que deciden o consideran que deben actuar.¹⁵⁵

Según Cobb y Elder existen dos tipos de agenda: la “*agenda sistémica*”, pública, constitucional; y la “*agenda institucional*”, formal o gubernamental. La primera hace referencia a todas las consideraciones que los actores políticos perciben como merecedoras de atención pública y como asuntos de la competencia de gobierno. La segunda se refiere a los asuntos que son explícitamente aceptados para su consideración seria y activa por los encargados de tomar las decisiones.¹⁵⁶

El desarrollo sin duda alguna forma parte de la agenda gubernamental, sin embargo se requiere de un cambio en la visión centralista y sectorizada que caracteriza a la Administración Pública actual, por una estrategia que determine los parámetros sobre los cuales se orientarán los programas gubernamentales en el municipio.

¹⁵⁵ Aguilar Villanueva, Luis (1993), “Estudio introductorio”, en Aguilar Villanueva, Luis (Ed.), *Problemas públicos y Agenda de gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, México, p. 29.

¹⁵⁶ Cobb Roger y Charles Elder, citados por Aguilar Villanueva, Luis, *op. cit.*, pp. 31-33.

La agenda municipal para el desarrollo sustentable incluye los principios fundamentales para la garantía de la satisfacción de las necesidades sociales y mejoramiento de la calidad de vida de las presentes y futuras generaciones, es decir *el desarrollo*.

Según el *Informe Nuestro Futuro Común*, existen siete temas centrales que se requieren para lograr el desarrollo sustentable, dichos temas fundamentan la elaboración de la siguiente agenda municipal.

Propuesta de agenda municipal

1. Sistema político democrático. Un sistema político democrático, requiere primeramente de la voluntad política y de la sociedad en la elaboración de planes, programas y políticas, así como en la integración de esfuerzos, recursos y capacidades.

Es fundamental, la participación social, especialmente a nivel local, en el proceso de definición de los temas, en la integración de los recursos y perspectivas, en la elaboración de los objetivos, metas y estrategias para la ejecución de las políticas públicas. El medio político, socio-cultural, histórico y económico, y los rasgos singulares de los seres humanos que deciden formar parte de una organización, constituyen los motores de la participación. El régimen democrático fomenta la participación ciudadana en la esfera pública; por lo que la institucionalidad democrática, para su propia reproducción necesita que los ciudadanos participen en los asuntos que se ventilan en dicha esfera.

2. Sistema económico. El municipio debe contar con un sistema económico que sea capaz de satisfacer las necesidades de consumo de la sociedad, bajo la consigna de no minar las bases de los procesos productivos y que tenga como finalidad el desarrollo social, es decir, implica una política económica para el desarrollo y no para el crecimiento.
3. Sistema social. Es necesario que el Municipio cuente con un sistema social que sea capaz de revertir el proceso de empobrecimiento de la población y que busque la mejora continua de la calidad de vida de los habitantes de su localidad. La búsqueda de resultados más eficaces en la atención de las demandas y necesidades sociales, mediante la incorporación de los actores locales permite que los programas sean más eficaces y se realicen bajo los principios de igualdad y justicia social.

La consolidación de una política social en el municipio implica la creación de nuevos valores que concentren los esfuerzos de la sociedad y del gobierno en las localidades y regiones menos

favorecidas, para crear condiciones de distribución más equitativas y de bienestar social.

4. Sistema ambiental. El desarrollo sustentable establece que se deben minimizar los impactos ambientales de la actividad económica sin transferir sus consecuencias, ni espacial ni temporalmente. En este sentido, es importante instaurar desde el municipio, nuevas formas de producción que favorezcan el aprovechamiento racional de los recursos naturales; promover actividades que permitan la conservación, por lo menos de ciertas áreas estratégicas y se considere al medio ambiente natural como un acervo de recursos que la población local puede utilizar de forma sustentable, para mejorar sus condiciones de vida.

En este sentido existen proyectos productivos alternos que a diferencia de los tradicionales no generan impactos negativos y depredadores, se deben mejorar las prácticas de uso, de forma tal que estas sean adecuadas a los objetivos de conservación y de mejora en la captación de ingresos de los participantes en estas actividades.

Por otra parte, el sistema productivo debe garantizar la distribución equitativa de bienes y servicios en función de las necesidades de la sociedad, y permitir la creación de empleos locales que generen las condiciones necesarias para una vida digna.

5. Sistema tecnológico. El Municipio debe impulsar la vinculación y colaboración con centros de investigación, instituciones de educación superior, organismos no gubernamentales, el sector privado y otras formas de organización de la sociedad civil; con el fin de producir conocimiento y tecnología orientada a la satisfacción de las necesidades de la población y al manejo a largo plazo de los recursos.

La investigación tecnológica, debe estar en un constante proceso de búsqueda de nuevas soluciones que minimicen el daño ambiental, en este punto cabe rescatar la necesidad de aprovechar el surgimiento de mejores tecnologías disponibles en materia de energía, pues la modificación de un patrón energético costoso y altamente contaminante es inevitable.

La transferencia de tecnología, debe hacerse en términos más favorables, se debe facilitar el acceso a la información científica, el fortalecimiento de la capacidad institucional y la capacitación de los recursos humanos.

6. Sistema internacional. Las condiciones en que operan los procesos de reestructuración económica, así como el carácter global y local del deterioro ambiental, evidencian la importancia de poner en marcha iniciativas que articulen distintas escalas territoriales.

7. Sistema administrativo eficiente. El desarrollo del municipio requiere de un sistema institucional descentralizado que conceda al municipio la facultad de articular las políticas sociales, ambientales y económicas a través de la participación de la sociedad y en coordinación con el ámbito estatal y federal.

La administración pública municipal requiere de la coordinación gubernamental en tres niveles: primero, a nivel sectorial, entre los diferentes sectores administrativos; segundo a nivel interinstitucional, el cual implica la coordinación de estas con las distintas instancias de la administración pública; y por último a nivel de los tres niveles de gobierno, en donde se trata de coordinar las acciones de las instancias de carácter federal con las de alcance estatal y municipal.

El desarrollo del Municipio está condicionado por una serie de procesos externos que corresponden a los ámbitos nacional e internacional, por lo tanto es evidente la necesidad de articular los ámbitos regional, nacional e internacional, a través de una cooperación internacional basada en principios de justicia, equidad y participación.

Conclusiones

Como consecuencia de una crisis social, económica, ambiental y política a nivel mundial, el desarrollo regional y local en México, requiere de un esfuerzo teórico y empírico para ubicarlo desde la perspectiva de una administración pública orientada al desarrollo sustentable, en un contexto socioeconómico político y global.

La distorsión en el concepto, objetivo, metas, y estrategias del desarrollo, ha generado la implementación de políticas gubernamentales que dejan en claro que son las reglas de operación del mercado, las que determinan los usos del suelo, el manejo de los recursos naturales, energéticos, y económicos; la distribución de bienes y servicios, la construcción de infraestructura, los sistemas de transporte etc., a nivel regional y local en México.

Por otra parte, el proceso de desarticulación interna entre las regiones ocasionado por la globalización, ha reducido la capacidad del gobierno para dirigir el desarrollo regional y local; pues la región, ha sido entendida a partir, de una concepción pragmática desde la perspectiva económica.

En tal sentido, es necesario renovar el marco conceptual en el que se basan las políticas gubernamentales; por uno que permita encontrar las causas estructurales de la problemática regional e identificar los elementos y los mecanismos que definen y operan sus estrategias.

El desarrollo sustentable regional y local implica una revisión crítica del modelo de “desarrollo” vigente y la promoción de una nueva visión de la administración pública capaz de enfrentar el dilema *crecimiento-desarrollo*, a partir de una visión integral de los aspectos sociales, económicos y ambientales. Se trata de un enfoque de totalidad social que comprende un conjunto complejo de relaciones y fenómenos que requieren ser tratados como procesos interrelacionados y que está orientado a *satisfacer las necesidades de la actual y futuras generaciones*.

La administración pública para el desarrollo regional y local sustentable, es un concepto inherente a la transformación de las regiones. Se refiere a cambios cualitativos en los planos económico, político, social, ambiental y tecnológico territoriales que suceden dentro de las instituciones político-administrativas del territorio nacional; y se asocia a cuestiones tales como el mejoramiento de la producción y de los procesos tecnológicos, las tareas de gobernabilidad y la disputa por el poder político en las entidades territoriales, la distribución del ingreso, la preservación de los recursos naturales y del medio ambiente y en general, la organización territorial de la población que habita en las mismas.

A partir de esta conceptualización, flexible y dinámica se da respuesta a uno de los prerrequisitos que establece el desarrollo sustentable, que consiste en el

establecimiento de una administración pública capaz de asegurar la eficacia en sus fines y la gobernabilidad democrática.

Hasta ahora las instituciones gubernamentales han tratado los problemas regionales y locales de manera sectorial, descoordinada y contradictoria, lo que se puede ver claramente en los programas que actualmente operan en las regiones y municipios del país, los cuales, se encuentran sujetos a una fuerte centralización política y administrativa en donde la planeación sectorial acaba subordinando a la planeación regional.

Programas como Hábitat, PROCAMPO, PROCODERS, etc., se caracterizan por ser operados desde el centro o por un solo sector, ya sea turismo, desarrollo social, medio ambiente etc., la problemática regional no se ha abordado como parte de una estrategia integral.

Por otra parte, los intentos por crear mecanismos de coordinación institucional con la finalidad de fortalecer a las regiones, trabajan sobre fines orientados principalmente hacia la competitividad, es decir, a crear las condiciones que desarrollan la infraestructura para un crecimiento económico competitivo en la región; esto se puede ver en los programas de la Secretaría de Turismo, los cuales, tienen como principal objetivo potencializar la rentabilidad de las regiones turísticas.

Los programas regionales no han sido diseñados como instrumentos que guíen la acción de los gobiernos con sentido político. Su carácter técnico-económico, separado de los procesos sociales ha provocado que su cumplimiento sea relativo, de corto plazo, y sin el apoyo de la ciudadanía; su diseño e implementación se concentra en las instituciones de gobierno (ya sea local o federal), resaltando la poca coordinación y participación con otras instancias civiles.

Es evidente que los economistas, urbanistas, y ambientalistas que intervienen a través del propio gobierno en las regiones, carecen de una visión integral y de largo plazo, lo que deviene en el fracaso de los programas regionales al intentar dar solución a los problemas.

La debilidad institucional y sus mecanismos de operación quedan patentes, así como la reafirmación del esquema que sitúa al municipio en un nivel de dependencia técnica y financiera constantes. Los gobiernos municipales se limitan a la prestación de servicios públicos.

En este sentido, tres factores fundamentales determinan la problemática de la planeación regional:

1. La escasa valoración política que se otorga a la planeación de programas regionales.

2. La mínima obligatoriedad que se asigna a las políticas, estrategias y acciones concertadas en planes y programas para articular objetivos sociales, económicos y ambientales.
3. La incongruencia entre los programas y los procesos de toma de decisiones con relación a la realidad social y la gestión municipal.

En este sentido, los programas de gobierno deben fortalecer los esfuerzos dirigidos a resolver los problemas generados por la dispersión geográfica de la población con mayores carencias del país y fomentar su integración al desarrollo regional sustentable.

Se debe caracterizar la vinculación de lo global y las regiones partiendo de la idea de que el ámbito regional y local no es un receptáculo en donde se expresan sólo hechos económicos, sino un lugar donde se manifiestan procesos sociales, ambientales, y culturales específicos.

Hasta el momento, la experiencia empírica y teórica, sobre el desarrollo regional sustentable, salvo algunas excepciones, como el PRODERS, el cual, aplicó una estrategia de gestión dirigida expresamente a los municipios pretendiendo garantizar el desarrollo regional y local sustentable, a partir de formación de consensos entre las organizaciones sociales y las instituciones gubernamentales y bajo la premisa de proteger y utilizar los recursos racionalmente; y el Programa Nacional Hídrico que establece mecanismos de coordinación con instancias nacionales, regionales, estatales, municipales y con la sociedad civil en la gestión del recurso; nos indica que la transición del modelo neoliberal al desarrollo sustentable es el gran reto para el siglo XXI.

Las modificaciones que se generaron al interior de algunas regiones para insertarse en las dinámicas económicas internacionales ocasionadas por la globalización; y la existencia de un modelo de “desarrollo” basado en el crecimiento económico, provocó que aquellas regiones que contaban con una amplia capacidad productiva y competitiva, lograran una inserción económica más dinámica; que aquellas menos favorecidas que no contaron con las mismas oportunidades. La perpetuación de comportamientos que privilegian a los sectores dominantes, provocó desigualdades regionales que hasta el momento permanecen vigentes.

Los intentos del PND y de los programas gubernamentales por tratar de dar solución a los desequilibrios regionales; así como sus estrategias de regionalización; han fracasado por la falta de una visión de desarrollo que surja, a partir de los intereses regionales, que se genere bajo condiciones de equidad y que englobe no solo los aspectos económicos, sino también los sociales y ambientales como parte de una estrategia integral.

La problemática regional que se deriva del modelo de acumulación del capital, se percibe a través de varios indicadores sociales, económicos y ambientales.

En lo social, la pobreza extrema, concentrada principalmente en las regiones del sur; genera insuficiencias en la educación, alimentación, vivienda, salud, etc. de diversos núcleos de la sociedad.

En lo referente a lo económico se pueden observar amplios niveles de desigualdad en la distribución del ingreso, el ingreso del 10% más rico de la población es 27.7 veces mayor al del 10% más pobre. Dichas desigualdades se han acumulado y concentrado debido a la permanencia de la situación de rezago y desventaja de algunas regiones respecto a otras.

Por su parte, la problemática ambiental, afecta a cada región según sus características físicas, la utilización de sus recursos y los procesos productivos que en esta se generan; por ejemplo, la pérdida de los ecosistemas y usos de suelo repercute en las regiones donde la construcción de infraestructura en los últimos años ha jugado un papel importante, los estados con mayor densidad de caminos son aquéllos con la menor proporción de su superficie cubierta con vegetación natural.

La degradación del suelo, por lo general asociada a actividades agrícolas, afecta principalmente a Yucatán; mientras que la desertificación a las zonas áridas de México.

Los problemas relacionados a cuestiones atmosféricas, que son consecuencia directa de la generación de contaminantes, se presentan con mayor frecuencia en el estado de México, Veracruz y Jalisco, así como el Distrito Federal.

De la misma forma la problemática del agua, la cual tiene que ver con su disponibilidad, distribución, calidad y tratamiento en el caso de las aguas residuales, afecta de distinta forma en cada región.

Lo anterior explica cómo el modelo dominante de “desarrollo” ha estado en la base de la exclusión social y de los problemas ambientales.

Al reconocer que el crecimiento económico como fin del llamado “desarrollo”, no ha presentado mejoras cualitativas al conjunto social, se hace necesaria la urgencia de un Estado con carácter social, que tenga como finalidad la satisfacción de las necesidades básicas de la población.

El reto de la administración pública, por una parte es reorientar sus estrategias hacia la nueva visión de desarrollo regional y local con base en los principios de justicia, equidad y democracia; que establece el del desarrollo sustentable. Y contribuir estratégicamente al desarrollo regional, a partir de nuevas formas de organización territorial considerando que el deterioro del medio ambiente, la crisis de los recursos renovables, la deforestación, la degradación y desertificación del suelo, el agotamiento de recursos de agua y la contaminación causadas por la civilización industrial son una fuente principal de la pobreza y ponen en peligro no sólo la sobrevivencia de la población rural

cuya subsistencia deriva del medio ambiente de su región, sino la viabilidad y la existencia de las generaciones presentes y futuras.

De ahí el énfasis que el enfoque regional se considere como un eje fundamental de la administración pública, con el fin de impulsar el desarrollo sustentable de un conjunto de regiones prioritarias de manera tal que los resultados concretos demuestren la viabilidad política de la sustentabilidad regional y, sobre todo, las potencialidades que representa este modelo de desarrollo para combinar crecimiento económico, equidad social; así como equilibrio ecológico y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

Los elementos que el desarrollo sustentable establece como estrategia son los siguientes: a) reconocer las limitaciones y perspectivas que tiene el mercado para alcanzar el desarrollo regional, debido a su naturaleza economicista intrínseca y revalorar el papel de la administración pública creando nuevos enfoques e instrumentos articuladores y con visión de largo plazo para garantizar la satisfacción de las necesidades sociales; y b) evitar la separación entre objetivos y políticas de desarrollo social, económico y ambientales.

En este sentido, se considera al municipio como el espacio democrático de convergencia entre el gobierno, las organizaciones sociales no gubernamentales y los representantes empresariales de cada región; es decir, constituye la base político-administrativa de nuestro sistema de gobierno, y es la dimensión adecuada para la planeación y descentralización económica, política y administrativa.

Por lo tanto, con base en los prerequisites o temas centrales que establece la *Agenda 21*, derivada del *Informe Nuestro Futuro Común* es necesario contar con una Agenda municipal que promueva el desarrollo regional sustentable.

Esto implica la integración de las políticas de gestión económica, desarrollo social, ordenamiento territorial y sustentabilidad ambiental bajo un esquema claro, obligatorio, integrado y participativo; para lo cual, deberán construirse instrumentos de concertación, acuerdo y compromiso entre los actores regionales, es decir, involucrar a los actores sociales económicos y políticos en la elaboración, ejecución y evaluación de los programas.

La acción pública en el nuevo contexto del desarrollo sustentable, implica necesariamente promover políticas coordinadas cuyo propósito se centre en reducir las brechas entre entidades y municipios; a través de un proceso de planificación incluyente en el que los protagonistas tomen decisiones en un ámbito espacial determinado.

El nuevo enfoque de la administración pública, debe cumplir con los siguientes requisitos tal como lo establece el desarrollo sustentable: debe tener una visión integral de la perspectiva ambiental, productiva y social concentrado esfuerzos en las regiones marginadas campesinas e indígenas; estimular la

conservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, el mejoramiento económico y la calidad de vida de la población; constituir un instrumento de concertación, acuerdo y compromiso entre los actores regionales, fortaleciendo su capacidad de gestión; e involucrar a los diferentes actores sociales, económicos y políticos en su elaboración, ejecución y evaluación.

La visión de totalidad del desarrollo regional, exige un cambio cultural desde las ideas y sectorial y espacial desde las políticas. Es decir tenemos que pensar en el todo, entenderlo y explicar sus facetas, sus relaciones, sus leyes de creación y de operación; para después, desde la planeación de las políticas gubernamentales, atenderlo de manera integral, articulada y en la perspectiva de la sustentabilidad.

Esto implica reconocer la urgencia de un cambio respecto a las modalidades del actual crecimiento económico defectuoso, insustentable, autodestructivo planteado por la corriente decrecionista y replantearnos, el significado de riqueza, pobreza y bienestar, así como nuevos valores para la reestructuración de la economía actual, pues los recursos de la Tierra y los ciclos naturales no pueden seguir sosteniendo el crecimiento económico.

Por lo tanto, el desarrollo regional y local sustentable, deberá ser una estrategia nacional, bajo principios de equidad y de justicia para revertir procesos de articulación desventajosa entre las sociedades del norte y del sur, con un nuevo esquema de cooperación y solidaridad internacional.

En esto radica la importancia de promover la transición de la Administración Pública al desarrollo regional y local sustentable.

Fuentes de información

Bibliográficas

Adelaido, Andrés (2008), *Polarización sectorial, geográfica y social en México: Teoría y evidencia empírica 1980-2004*, Tesis de Maestría, El Colegio de la Frontera Norte, México.

Aguilar Villanueva, Luis (Ed.) (1993), *Problemas públicos y Agenda de gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, México.

Azuela, Antonio, et. al., (1993), *Desarrollo sustentable. Hacia una nueva política ambiental*, UNAM, México.

Bare, Raymond (1962), *El desarrollo económico*, FCE, México.

Barrera Olivera, Iván (1999), *La política ambiental en México. El caso de los residuos peligrosos*. Tesis de Licenciatura, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México.

Barrios Pacheco, César (2007), "Fidesur: El Desarrollo Regional en el Contexto del Sur Sureste de México (o el difícil arte de hacer región)", *XVII Seminario de Economía Urbana y Regional*, UNAM, México.

Bobbio, Norberto (1989), *Estado gobierno y sociedad: por una teoría general de la política*, Fondo de Cultura Económica, México.

Cabrero, Enrique (1995), "La experiencia innovadora reciente en municipios mexicanos: ¿hacia mejores gobiernos o hacia mejores administraciones municipales?", *La revista del Colegio Ciencia política y Administración Pública*, año III, Núm. 5, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México.

Calva, José Luis (Coord.) (2007), *Políticas de desarrollo regional*, Miguel ángel Porrúa, México.

Carrillo Landeros, Ramiro (1985), *Metodología*, Limusa, México.

Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe (1991), *Nuestra propia agenda sobre desarrollo y medio ambiente.*, BID, FCE, PNUD.

Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo (1987), *Informe Nuestro Futuro Común*, CMUNAD, Río de Janeiro.

Delgadillo, Javier, *et. al.*, (2001), *El desarrollo regional en México en el vértice de dos milenios*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México.

Delgadillo, Javier (Coord.) (2004), *Planeación territorial, políticas públicas y desarrollo regional en México*, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM, México.

Dimock, Marshall E. (1980), “¿Qué es la Administración Pública?”, *RAP*, Núm. 44, octubre-diciembre, INAP, México.

Dimock, Marshall E. y Dimock, Ogden Gladys (1967), *Administración Pública*, UTEHA, México.

El gobierno de los bienes comunes: la evolución de las instituciones de acción colectiva (2002), UNAM con FCE, México.

Elguea, Javier (1989), *Las teorías del desarrollo social en América Latina: una reconstrucción racional*, COLMEX, México.

Flores Tamayo, Rafael (1998), “Crecimiento Económico regional: una hipnosis”, *Gestión y Política Pública*, Vol. VII, núm. 1, México.

Fox, Vicente (2005), *Cuarto Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo*, México.

García, Alejandra (2007), “Fortalecimiento del Plan Puebla Panamá. Algunas Reflexiones”. *XVII Seminario de Economía Urbana Regional*, UNAM, México.

García del Castillo, Rodolfo (1995), “Los servicios municipales en México diagnóstico y perspectivas”, *La revista del Colegio Ciencia política y Administración Pública*, año III, Núm. 5, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México.

García Maynez, Eduardo (1992), *Introducción al estudio del Derecho*, PORRÚA, México.

Gouëset, Vincent (1997), “Impacto territorial y globalización en Mérida”, *Región, economía y desarrollo*, Revista Ciudades No. 34, abril-junio, RNIU, Puebla, México.

Guerreo, Omar (1985), *Introducción a la Administración Pública*. Harla, México.

Guerrero, Omar (1986), *La administración pública del Estado capitalista*, Fontamara, S.A. México.

Hernández, Sergio (2007), “Fideicomiso para el Desarrollo Regional Centro País (Fideicentro)”. *Estrategia Regional, XVII Seminario de Economía Urbana y Regional*, UNAM, México.

Hiernaux, Daniel (1997) "Espacio-temporalidad y las regiones", *Región, economía y desarrollo*, Revista Ciudades No. 34, abril- julio, RNIU, Puebla, México.

Hirschman, Albert O. (1961), *La estrategia del desarrollo económico*, FCE, México.

Iracheta, Alfonso (1997), "Sustentabilidad y desarrollo regional", *Región economía y desarrollo*, Revista Ciudades No. 34, abril-junio, RNIU, Puebla, México.

Jiménez Castro, Wilburg (1997), *Administración pública para el desarrollo integral. Instrumentos para la separación de la crisis social y económica*. Limusa, México.

Leñero Otero, Luis (1972), *Desarrollo Social. La participación del pueblo en el desarrollo*, Instituto Mexicano de Estudios Sociales, México.

Los límites del crecimiento (1972), Informe del Club de Roma.

Martner, Carlos (1997), "Desarrollo y vinculación regional". *Región, economía y desarrollo*, Revista Ciudades, No. 34, abril-junio, Puebla, México.

Monfort, Francisco y Guillamumin, Arturo (1992), *Para estudiar el desarrollo. La sociedad perfecta del siglo XXI*. Universidad Veracruzana, Xalapa, México.

Navarrete, Manuel (2003), "La participación municipal en programas federales medio ambientales. El caso de los residuos sólidos municipales". *Escenarios actuales de la política Pública: nuevas necesidades sociales y políticas de nuevo cuño*, INAP, Revista de Administración Pública 109, Sep-Dic., Vol. 38 No 3, México.

Ocampo, José Antonio (2001), "Retomar la agenda del desarrollo", *Revista de la CEPAL No. 74*, agosto.

Ocampo, José y Martin, Juan (Editores) (2003), *Globalización y desarrollo. Una reflexión desde América Latina y el Caribe*, Coedición del Banco Mundial y Alfaomega Colombiana S.A.

Olmedo, Raúl (2007), *Participación ciudadana y organización vecinal*, Editorial Comuna, UNAM, México.

Olmedo, Raúl (Comp.) (2009), *¿Crecer o decrecer?. Megatendencias, para comprender a México (I)*, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe sobre Desarrollo Humano: México 2002*, México. PNUD. 2003.

Rojas, Cornelio (2003), *El desarrollo sustentable: nuevo paradigma para la administración pública*, INAP, México.

Rozo, Carlos (1992), "El acuerdo de libre comercio en la disputa por la hegemonía económica mundial", en Rey Romay, Benito (Comp.), *La integración comercial de México a Estados Unidos y Canadá*, Siglo XXI Editores, México.

Sanabria, Juan José (2002), *La ciencia de la administración pública: un enfoque político de la actividad administrativa del Estado en el marco de la globalización*, UNAM, ENEP ACATLÁN, México.

Sánchez, José (2001), *La administración pública como ciencia. Su objeto y estudio*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Plaza y Valdés, S.A. de C.V., México.

Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca, *Documento de trabajo, Síntesis de los PRODERS*, SEMARNAP-Dirección de Programas Regionales, México.

Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca (1997), *El desarrollo sustentable. Una alternativa de política institucional*, Cuadernos de la SEMARNAP, México.

Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca (1997), *Programa de Desarrollo Regional Sustentable*, SEMARNAP, México.

Sepúlveda, Leandro (2001), *Construcción regional y desarrollo productivo en la economía de la globalidad*, CEPAL, Santiago de Chile.

Serrano Carreto, Enrique (Coord.) (2006), *Regiones indígenas de México*, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México.

Siwek-Pouydesseau, Jeanne, *et. al.*, *Desconcentración administrativa*, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos. Colección Seminarios, Núm 1.

Solimano, Andrés (Comp.) (2000), *Desigualdad social. Valores crecimiento y el Estado*, FCE, México.

Sunkel, Osvaldo (1993), *El desarrollo desde adentro*. Lecturas del trimestre No. 71, FCE, México.

Tamayo, Rafael (1998), "Crecimiento económico regional: una sinopsis de la teoría y su conexión explícita con las políticas públicas", *Gestión y Política Pública*, Vol. VII, núm. 1, México.

Tamemes Ramón (1995), *Ecología y desarrollo sostenible. La polémica sobre los límites del crecimiento*, Alianza Editorial, España.

Toledo, Carlos, *et. al.*, (2000), *Del círculo vicioso al círculo virtuoso*, Plaza Valdez Editores, México.

Torres Lima, Pablo (2005), *Desarrollo regional y sustentabilidad en México*, UAM-El Colegio de Sonora, México.

Urquidi, Víctor (1996), *México en la globalización*. FCE, México.

Un Desarrollo distorsionado: México en la economía mundial, (1991), Editorial siglo XXI, México.

Valcárcel, Marcel (2006), *Génesis y evolución del concepto y enfoques sobre el desarrollo*, Departamento de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica de Perú, Lima.

Valverde Karla, Salas Alejandra (Coord.) (2005), *El Desarrollo. Diversas perspectivas*. Editorial Gernika, México.

Vargas Castro, Alejandro (2006), en *El desarrollo Local en el contexto de la Globalización, Tres casos de estudio en el Estado de México: San Mateo Atenco, Valle de Bravo y Villa Guerrero*, INAP, México.

Weber, Max (2003), *El político y el científico*, Alianza Editorial, S.A., Madrid.

White, Leonard (1964), *Introducción al Estudio de la Administración Pública*, Compañía General de Ediciones, S.A., México.

Woo, César (2007), "Una propuesta de Políticas Públicas para el Desarrollo Regional. Programa de Desarrollo de la Región Centro Occidente", *XVII Seminario de Economía Urbana y Regional*, UNAM, México.

Ziccardi, Alicia (2001), "Gobernabilidad de las grandes ciudades en América Latina", en Camou, Antonio (Comp.), *Los desafíos de la gobernabilidad*, Plaza Valdez/IIS, UNAM/FLASCO, México.

Documentos digitales

Barkin, David (1998), *Riqueza, pobreza y desarrollo sustentable*, [en línea], Editorial Jus y Centro de Ecología y Desarrollo, ISBN: 9687671041, México. Recuperado en: <http://www.ambiente.gov.ar/infoteca/aea/descargas/barkin02.pdf>.

Casalet, Monica (2000), “Descentralización y desarrollo económico local: una visión general del caso de México”, [en línea], *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina*, CEPAL, Santiago, Chile. Recuperado el 19 de enero de 2010 en: <http://www.del.org.bo/info/archivos/lcr1974e.pdf>

Castelazo, José R. (2007), *Administración pública: una visión de Estado*, [en línea], Instituto Nacional de Administración Pública, México. Recuperado el 13 de noviembre de 2010 en: http://www.inap.org.mx/portal/images/documentos/bibliotecavirtual/admpubluna_visiondeestadocastelazo.pdf.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (2007), *Los mapas de pobreza en México*, [en línea], CONEVAL, México. Recuperado el 18 de enero de 2010 en: <http://www.coneval.gob.mx/>.

Fernández Buey, Paco (2007-2008), “¿Es el decrecimiento una utopía realizable?”, [en línea], *PAPELES*, No. 100. Recuperado el 10 de diciembre de 2010 en: http://www.fuhem.es/media/ecosocial/file/Sostenibilidad/Ecolog%C3%ADa%20pol%C3%ADtica/DecrecimientoUtopiaRealizable_FERNANDEZ_BUEY.pdf.

Foladori, Guillermo (2002), “Avances y límites de la sustentabilidad social”, [en línea], *Economía, sociedad y territorio*, vol. III, No. 12, Universidad de Columbia. Recuperado el 22 de diciembre de 2009 en: http://www.cmq.edu.mx/documentos/Revista/revista12/Foladori_est_voliii_num12_2002.pdf.

Foladori, Guillermo y Humberto Tommasino. “*El concepto de desarrollo sustentable 30 años después*”, [en línea], *Cuadernos de Desarrollo de Medio Ambiente*, núm. 4, UFPR, Curitiba, Paraná. Recuperado en: sprausg.googlepages.com/DESARROLLOSUSTENTABLE30AOSDESPUS.pdf.

Guerrero, Omar (1997), *Principios de Administración Pública*, [en línea], Reedición 2007, Escuela Superior de Administración Pública, Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado el 15 de octubre de 2009 en: <http://www.omarguerrero.org/libros/papp200.pdf>.

Informe de la Situación del Medio Ambiente en México, Compendio de estadísticas ambientales, SEMARNAT, edición 2008. Recuperado el 06 de marzo de 2010 en: http://app1.semarnat.gob.mx/dgeia/informe_2008/00_intros/introduccion.html.

Kliksberg, Bernardo (2002), "Hacia una visión de la política social en América Latina. Desmontando mitos", en *Cambios estructurales, situación social y dimensiones para el análisis y diseño de políticas sociales en América Latina*, [en línea], Papeles de Población, octubre-diciembre, No. 34, CIEAP/UAEM. Recuperado el 11 de noviembre de 2010 en: http://www.aaps.org.ar/dev/pdf/area_politicassociales/Kliksberg.pdf.

Moreno, Salvador (2008), "Desarrollo regional y competitividad en México", [en línea], Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, documento de trabajo No. 39, recuperado el 23 de mayo de 2010 en: www3.diputados.gob.mx/camara/.../Desarrollo_Regional_D39.pdf, pp. 2-

Prado, Gustavo A. "El pensamiento Económico de Duglas C. North", [en línea], *Laissez-Faire*, No. 9. Recuperado el 10 de octubre de 2010 en: http://fce2.ufm.edu/publicaciones/laissezfaire/09/LF%209%20_Prado_.pdf.

Sachs W. (1996), *Diccionario de desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*. PRATEC, Perú. Recuperado el 25 de diciembre de 2010 en: <http://www.ivanillich.org.mx/Lidicc4.htm>.

Referencias web

Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable (2007), *Nuevo Programa Especial Concurrente*. Recuperado el 08 de marzo de 2010 en: <http://www.sagarpa.gob.mx/quienesomos/InformacionDelSector/MarcoJuridico/Lists/Marco%20Juridico/Attachments/3/pec2007-2012.pdf>.

Comisión Nacional del Agua, *Hacia un manejo sustentable del agua*, CONAGUA, México. Recuperado el 07 de marzo de 2010 en: http://sgh.conagua.gob.mx/site/upload/archivo/Manejo_Sustentable.pdf.

Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible, recuperado el 07 de marzo de 2010 en: <http://www.conanp.gob.mx/acciones/procodes.php>.

Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, Programa Vivienda Rural, recuperado el 06 de abril de 2010 en: <http://www.fonhapo.gob.mx/portal/programas/informaciongeneralviviendarural.html>.

Olmedo, Raúl, et. al., Descrecimiento UNAM. Recuperado el 22 de julio de 2010 en: <http://descrecimiento.blogspot.com/2009/07/resumen-esquematico-del-decrecimiento.html>

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Recuperado el 15 de febrero de 2010 en: <http://pnd.presidencia.gob.mx/>.

Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, recuperado el 28 de abril de 2010 en: http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/web/quienes_somos1.

Proyecto Integración y Desarrollo Mesoamérica, recuperado el 08 de marzo de 2010 en: <http://www.proyectomesoamerica.org/>.

Proyecto Integración y Desarrollo Mesoamérica. Recuperado el 08 de marzo de 2010 en: <http://www.proyectomesoamerica.org/>.

Región Centro Occidente, *Programa de Desarrollo Regional*. Recuperado el 12 de febrero de 2010 en: <http://www.centrooccidente.org.mx/main.html>.

Región Sur Sureste de México, Fideicomiso para el Desarrollo Regional de Sursureste. Recuperado el 03 de marzo de 2010 en: http://www.sursureste.org/estrategia_desarrollo.html.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, *Programa de Apoyos Directos al Campo*, SAGARPA, México. Recuperado el 28 de abril de 2010 en: http://www.aseca.gob.mx/artman/publish/article_183.asp.

Secretaría de Desarrollo Social, *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, SEDESOL, México. Recuperado el 28 de abril de 2010 en: http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/web/quienes_somos1.

Secretaría de Desarrollo Social, *Programa Hábitat*, SEDESOL, México. Recuperado el 14 de marzo de 2010 en: <http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=801581>.

Secretaría de Desarrollo Social, *Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias*, SEDESOL, México. Recuperado el 16 de marzo de 2010 en: <http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=802364>.

Secretaría de Desarrollo Social, *Programa Vivienda Rural*, Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, SEDESOL, México. Recuperado el 06 de abril de 2010 en: <http://www.fonhapo.gob.mx/portal/programas/informacion-general-vivienda-rural.html>.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2008), *Informe de la Situación del Medio Ambiente en México*, Compendio de estadísticas ambientales, SEMARNAT, México. Recuperado el 06 de marzo de 2010 en: http://app1.semarnat.gob.mx/dgeia/informe_2008/00_intros/introduccion.html

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible*, Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, SEMARNAT, México. Recuperado el 07 de marzo de 2010 en: <http://www.conanp.gob.mx/acciones/procodes.php>.

Secretaría de Turismo, *Programa Centros de Playa*, SECTUR, México. Recuperado el 05 de marzo de 2010 en: http://www.sectur.gob.mx/wb/sectur/sect_Centros_de_Playa.

Secretaría de Turismo, *Programa Mar de Cortés-Barrancas del Cobre*, SECTUR, México. Recuperado el 07 de marzo de 2010 en: http://www.sectur.gob.mx/wb/sectur/sect_Programa_Mar_de_Cortes__Barrancas_del_Cobre.

Secretaría de Turismo, *Programa México Norte*, SECTUR, México. Recuperado el 28 de abril de 2010 en: http://www.sectur.gob.mx/wb/sectur/sect_Programa_Mexico_Norte.

Secretaría de Turismo, *Programa Mundo Maya*, SECTUR, México. Recuperado el 05 de marzo de 2010 en: http://www.sectur.gob.mx/wb/sectur/sect_Programa_Mundo_Maya.

Secretaría de Turismo, *Programa Ruta de los Dioses*, SECTUR, México. Recuperado el 05 de marzo de 2010 en: http://www.sectur.gob.mx/wb/sectur/sect_Programa_Ruta_de_los_Dioses.

Secretaría de Turismo, *Programa Tesoros Coloniales del Centro de México*, SECTUR, México. Recuperado el 05 de marzo de 2010 en: http://www.sectur.gob.mx/wb/sectur/sect_Programa_Tesoros_Coloniales.