

LOS RETOS DE LA COORDINACIÓN INSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO REGIONAL EN MÉXICO

Mónica Tapia

ALTERNATIVAS Y CAPACIDADES A. C.

INTRODUCCIÓN

Las estrategias actuales para promover desarrollo enfatizan la dimensión local y el enfoque de actuación sobre el territorio. Se han hecho numerosas referencias también a la necesidad de coordinar actores y de pensar de manera transversal en la planeación tradicional entre sectores. Se trata de aspirar a construir una dinámica verdaderamente federalista, donde las regiones y los estados sean el motor del desarrollo, sin caer en la fragmentación y el regionalismo sino en mecanismos de diálogo, concurrencia y cooperación entre niveles de gobierno. Sin embargo, la compleja realidad del país, con sus contrastantes regiones, procesos políticos y limitantes institucionales, han hecho difícil llevar a cabo estas prescripciones de políticas del desarrollo.

Este artículo trata justamente de analizar, primero, desde un recuento histórico y, después, desde una experiencia reciente las dificultades y los retos institucionales que implica llevar a la práctica el enfoque de planeación y coordinación territorial. En la primera parte, se relatan algunos acontecimientos históricos que han moldeado los arreglos institucionales y el contexto actual que condicionan los procesos regionales. En la segunda, se describe la propuesta de coordinación del desarrollo regional que tomaban en cuenta el enfoque de planeación territorial y se comenzó a implementar bajo el gobierno de Vicente Fox. Se exponen algunos avances que conseguidos bajo esta propuesta, pero la tercera parte pretende analizar las razones por las cuales este proceso no ha llegado a buenos resultados, resaltando los factores coyunturales y estructurales a los cuales se enfrenta este tipo de enfoque. De esta forma, se trata de sustentar la tesis de que el federalismo concurrente y cooperativo requiere de reformas institucionales que trascienden una administración gubernamental.

1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA PLANEACIÓN REGIONAL

La planeación regional en México durante el siglo pasado se puede dividir en tres grandes etapas, que se explican a continuación:

1^{RA} ETAPA.- LAS BASES PARA EL CRECIMIENTO Y LA PLANEACIÓN

En la primera etapa, los gobiernos posteriores a la Revolución crearon un sinnúmero de leyes e instituciones que sentaron las bases para la promoción del crecimiento económico y urbano, la regulación de la propiedad privada y social y el fomento de la industria. Entre las medidas adoptadas, destacan la Ley de la Reforma Agraria de 1915 primer instrumento para orientar el crecimiento económico y la distribución de la población en las regiones menos favorecidas y desarrolladas, así como la Ley de Expropiaciones de 1930 para la colonización del territorio e identificación del patrimonio físico de la nación. (Garza 1999)

Hacia mediados de los años treinta fueron creados *el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas* (hoy *BANOBRAS*) y *Nacional Financiera* (1933), los cuales permitieron financiar grandes obras de infraestructura en las principales ciudades del país. En 1937 se fundó la *Comisión Federal de Electricidad (CFE)*, con objeto de promover el establecimiento de centrales de producción de energía eléctrica en todo el territorio nacional, lo que fue determinante para impulsar el desarrollo de las zonas urbanas y rurales.

En la misma década de los treinta se dio el primer esfuerzo de planificación nacional, con la expedición del Plan Sexenal (1934-1940), que buscaba dar coherencia y rumbo a los lineamientos de la política nacional. Durante esta primera etapa de la planeación regional en México, el país era mayoritariamente rural, hubo un fuerte impulso desde el Estado para la creación de infraestructura básica y para el desarrollo del naciente aparato industrial. Finalmente, la creación de la *Comisión de Cuencas Hidrográficas* en 1946, así como una serie de obras hidráulicas llevadas a cabo en la década de los cincuenta, dieron un fuerte impulso a las políticas con enfoque territorial durante esta etapa.

Durante la implantación del modelo de desarrollo estabilizador, la creación de capital se convirtió en el propósito fundamental del desarrollo. El gasto público, por su parte, se ejercía con estricto control de acuerdo con los ingresos y la deuda contratada.

Sin embargo, la asignación del presupuesto público, así como la planeación de su ejercicio, obedecían a los diferentes ramos del sector público, sin que existiera un cuerpo central que estableciera los objetivos y las prioridades del conjunto.

Entre las diversas comisiones creadas en esta época para dar coherencia a la planeación y a los recursos públicos se hallaba la Oficina de Inversiones de la Presidencia, que posteriormente daría lugar a la Secretaría de la Presidencia. Ésta tuvo un importante papel en la planeación y aprobación del gasto público que se realizaba en los estados, aunque carecía de facultades para convertir sus propósitos en asignaciones presupuestales. (Hernández 1993).

2ª ETAPA.- LOS PRIMEROS ESFUERZOS DE PLANEACIÓN REGIONAL

Durante los años sesenta y setenta, la cultura de la planeación no sólo tomó un lugar destacado en el gobierno federal, sino que también los gobiernos de algunas entidades federativas comenzaron a interesarse por elaborar planes de gobierno o de desarrollo, así como planes a nivel urbano. Así, en esos años adquirieron mayor importancia los esfuerzos explícitos de planeación centralizada y de desconcentración económica, buscando desarrollar zonas hasta entonces marginadas del crecimiento y, con ello, institucionalizando las políticas para el desarrollo urbano y regional.¹

Por un lado, se promulgó el *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, que junto con los planes sectoriales, dieron lugar a un escenario completo de planificación que incluyó planes regionales, estatales y municipales de desarrollo. La formulación de la *Ley de Planeación* en 1983 consolidó el Sistema Nacional de Planeación, que estableció la planificación, la coordinación y la concertación como un proceso de toma de decisiones entre los tres ámbitos de gobierno.

Por otro lado, pero en la misma dirección, unos años antes se habían decretado diversas leyes de planeación de desarrollo urbano o de fraccionamientos con las que los gobiernos estatales pretendían prever el crecimiento de sus localidades. Asimismo, en 1976 se promulgó la Ley General de Asentamientos Humanos que contribuyó a generar políticas nacionales en el tema. Debe señalarse que las *Comisiones de Conurbación* creadas en esos años con el mismo fin de planear el crecimiento de las ciudades, constituyeron uno de los primeros esfuerzos de coordinación interestatal al reunir a los

¹ Por ejemplo, en la década de los sesentas se instrumenta el Programa Fronterizo Nacional, que buscaba fortalecer el flujo de productos nacionales hacia los mercados fronterizos.

gobernadores de los estados de la región centro y al regente del Distrito Federal. (Garza, *op. cit.*)

En la misma dirección se orientaron inversiones públicas, pero sobre todo instrumentos crediticios y fiscales, hacia el desarrollo de polos industriales fuera de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, tales como el *Programa de Estímulos para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales* (1979) y los programas de *Dotación de Infraestructura de Apoyo a los Energéticos*, *Dotación de Servicios Rurales Concentrados*, y *Dotación de Infraestructura para Comunidades y Parques Industriales Pesqueros*, los cuales permitieron expandir la acción del Estado en la promoción al desarrollo local. Fue en este periodo cuando se consolidaron los polos industriales de Tampico-Altamira, Coatzacoalcos-Ostión, Salina Cruz y Lázaro Cárdenas.

Para atender al sector rural, desde principios de la década se inicia la ejecución del *Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural* (PIDER), que buscaba articular en un solo esfuerzo las actividades desempeñadas por diversas dependencias del Gobierno Federal. El programa alcanzó a 100 microrregiones, cubriendo 45% de la población rural. Después de algunos años, la *Coordinación General de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados* (COPLAMAR) retoma la experiencia del PIDER. Sin embargo, COPLAMAR contó con mayor disponibilidad financiera para realizar acciones para satisfacer mínimos de bienestar entre la población de menores recursos por medio de programas de empleo, salud, educación, infraestructura social básica, etcétera.

Asimismo, se crearon diversas comisiones con un enfoque de atención territorial, como la *Comisión de Atención a las Zonas Áridas* y la *Comisión de Franjas Fronterizas* (CODEF). Igualmente, surgieron instrumentos que intentaron conciliar el proceso de planificación con la aplicación de recursos; entre los que destacan la creación de los *Convenios Únicos de Desarrollo* (CUD) en 1976, que como instrumentos del desarrollo regional permitieron racionalizar la aplicación del presupuesto federal en los estados mediante su programación.

El surgimiento de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) en 1976 representó otro esfuerzo para darle coherencia a muchas funciones dispersas y optimar los recursos públicos. Su función básica era la elaboración de planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social, así como la programación de su

financiamiento. Lo anterior representa una concepción donde el gasto público responde a la planeación del desarrollo, y no a las limitaciones del ingreso.

Destaca el hecho de que, a principios de la década de los ochentas, se pactó un nuevo Sistema de Coordinación Fiscal en materia impositiva con las entidades federativas, lo cual permitió la transferencia de recursos a estados y municipios para fortalecer su capacidad de gestión. En 1981, se le otorgaron atribuciones a la SPP para proyectar la planeación nacional, regional y espacial de modo integral y elaborar el plan nacional respectivo; coordinar las actividades de planeación del desarrollo integral del país; y señalar la metodología y procedimientos de participación y consulta a los sectores social y privado en esas actividades. Tales modificaciones tuvieron como finalidad precisar con claridad la responsabilidad única e integral de la SPP en materia de planeación. (Hernández *op. cit.*) En esta misma época surge el *Sistema Alimentario Mexicano*, con el propósito de regular las actividades del sector productivo.

Sin embargo, en la práctica, los programas de desarrollo urbano y de descentralización continuaron aislados y no existieron políticas complementarias por parte de otros sectores que permitieran optimar esfuerzos. Las concentraciones urbanas y los desequilibrios regionales siguieron respondiendo a inercias demográficas y a procesos de crecimiento económico y generación de empleos. Por ende, las zonas metropolitanas mantuvieron tasas de crecimiento por encima de la media nacional.

Adicionalmente, a partir de 1982, el país vivió grandes dificultades económicas que condujeron, por un lado, a concentrar las acciones del gobierno federal en el control de la inflación y la disciplina fiscal y, por el otro, a adoptar un nuevo modelo económico, donde la promoción de exportaciones se convirtió en el eje fundamental del desarrollo. En este sentido, se inició una tercera etapa histórica donde se registran tanto avances como retrocesos, que moldean algunas de las características actuales del desarrollo regional del país.

3ª ETAPA.- LA PÉRDIDA DE VIGENCIA DE LA PLANEACIÓN CENTRALIZADA

Ante las recurrentes crisis fiscales de los años ochenta, la búsqueda por mantener el balance de las finanzas públicas llevó a determinar el gasto público de acuerdo con los ingresos y, con ello, se puso menor énfasis en los instrumentos de coordinación y en la prioridad de las inversiones públicas como detonadores de procesos de desarrollo regional y local. Ante un escenario de recursos públicos limitados, las acciones de planeación perdieron efectividad. Hasta cierto punto, la reforma a la ley orgánica de la

administración pública federal para fusionar la Secretaría de Programación y Presupuesto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en 1992, en las funciones relacionadas con la planeación y programación del presupuesto, fue el reflejo de este intento por unir de nuevo los egresos con los ingresos.

Las funciones de coordinación del gasto federal hacia los estados pasaron a la recién creada Secretaría de Desarrollo Social, a través del Convenio de Desarrollo Social. Sin embargo, con el tiempo, estos recursos fueron disminuyendo o descentralizándose directamente a los gobiernos de los estados y, en general, las instancias como los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE) que anteriormente habían sido piezas clave en el proceso de gestión y coordinación de los recursos federales, gradualmente perdieron relevancia dentro de la misma dinámica de planeación estatal.

Por otra parte, el nuevo modelo económico de apertura y liberalización comercial puesto en práctica a mediados de los años ochenta tuvo un impacto muy diferenciado entre las regiones del país. Los estados del norte se beneficiaron enormemente de la oportunidad de exportar hacia el mercado de Estados Unidos. En particular, la zona fronteriza tuvo un fuerte crecimiento económico y demográfico por las grandes inversiones que el sector maquilador recibió; además de que el sector agropecuario estaba ya avanzado en el proceso de mecanización y tuvo una importante transferencia de tecnología. Estas regiones contaban con ventajas comparativas como la proximidad geográfica y vínculos previos con el mercado de Estados Unidos, así como con un capital humano preparado para tomar estas nuevas oportunidades de exportación.

En los estados ubicados en el centro del país, se observó un proceso mixto. Por un lado, la liberalización económica aunada a las difíciles circunstancias económicas y la escasez de crédito golpeó fuertemente a la industria de bienes comerciables que habían estado protegidas en el pasado y que se habían concentrado en estas regiones. Aquellas industrias que pudieron transformar su producción hacia la exportación y mejoraron su calidad pudieron sobrevivir a la competencia de las importaciones. Sin embargo, este ha sido un gran reto que no todas las empresas pudieron superar, sobre todo, porque la capacidad de compra del mercado interno se restringió considerablemente y su competitividad internacional era reducida. Por otro lado, la participación sobre el Producto Interno Bruto (PIB) del sector manufacturero y su localización se modificó dando paso a una mayor participación de los servicios y

desplazándose de la zona conurbada de la Ciudad de México hacia ciudades intermedias del Bajío y de otros estados.

Por último, el sur sureste tuvo un desarrollo menor que el promedio nacional, reflejado en sus indicadores sociales y económicos. El cambio de políticas tuvo un impacto negativo, en particular porque los esquemas de subsidios para la producción agrícola y el crédito fueron desmantelados, sin que fueran reemplazados por otras políticas de fomento. Los precios internacionales de las exportaciones tradicionales de la región, como el café, cayeron drásticamente. Finalmente, la explotación de otros recursos naturales abundantes, como el petróleo, la electricidad y el gas dejó muy poco valor agregado a la región, ya que estos procesos no se integraron a las economías locales.

Esta descripción de las particularidades regionales no pretende ser exhaustiva, solamente busca señalar que durante este periodo el desarrollo de cada región dependió fuertemente de sus dotaciones iniciales y sus circunstancias específicas (de su capital físico y de conectividad y su capital humano disponible). Aquellas regiones con menores dotaciones se rezagaron, mientras otras pudieron aprovechar y adaptarse a las nuevas condiciones de apertura y globalización. En este sentido, debido a la falta de políticas explícitas de desarrollo regional y de compensación, los desequilibrios regionales se acentuaron.

Los antecedentes históricos en materia de planeación regional del siglo pasado, tienen una característica en común: fueron planteamientos del gobierno federal aplicados con una visión centralista. Si bien este tipo de enfoques tiene sus ventajas en fases iniciales del desarrollo, pueden ser una limitante de importancia en el contexto de un país con fuertes desigualdades regionales, y que requiere de políticas distintas para atender problemas diferenciados y detonar potencialidades diferentes en cada territorio. Como se muestra a continuación, en México, la necesidad de contar con políticas adecuadas a la situación de cada región, es imperante, ya que existen enormes diferencias entre ellas.

Estas diferencias se denotan en indicadores tales como los demográficos, de capital físico, sociales y económicos en donde resulta evidente que las políticas del pasado no han hecho más que incrementar las brechas existentes entre las regiones más dinámicas e industrializadas del país y aquellas con mayores rezagos. Una pequeña muestra se ejemplifica con el hecho de que a pesar de que en la región sur-sureste el gasto público entre 1995 y 1999 correspondió a 13.3% del PIB, se haya alcanzado sola-

mente una tasa de crecimiento media anual del PIB de 2.9%, mientras que la tasa media de crecimiento del PIB en la región noreste fue de 6.7% y el gasto público federal de sólo 5.5% como porcentaje del PIB.

2. LA NUEVA PROPUESTA DE PLANEACIÓN DEL DESARROLLO REGIONAL, EN EL CONTEXTO DE LA ALTERNANCIA POLÍTICA

Durante los años noventa, los gobiernos de los estados, las organizaciones de la sociedad civil y la iniciativa privada se convirtieron en actores fundamentales de los procesos del desarrollo local. Las identidades regionales emergieron como un capital cultural valioso, que en muchas ocasiones sirvió para alentar un proceso político de alternancia en los gobiernos municipales y estatales. Al existir una estructura federal, el proceso de democratización desde los ámbitos municipal y estatal llevó a que los gobiernos locales comenzaran a reafirmar frente al gobierno federal muchas de sus facultades y funciones de promoción del desarrollo, que anteriormente no se habían ejercido aun cuando existían formalmente. Tal vez, el punto más importante de estos procesos de despertar federal fue el presupuestario y la demanda de mayores recursos por parte de los niveles subnacionales.

Del contexto nacional más amplio, sería importante remarcar dos tendencias paralelas. Por un lado, las iniciativas regionales fueron avanzando más rápidamente que las respuestas desde el centro, sobre todo, por el surgimiento y fortalecimiento de iniciativas innovadoras de gestión desde las administraciones estatales y municipales. Por el otro, algunos sectores como salud, educación, fomento agropecuario y mantenimiento de infraestructura pasaron por procesos graduales de desconcentración y posteriormente de descentralización de programas y recursos para su aplicación directa en los estados. Esto conllevó a la construcción de mayores y, hasta cierto punto, mejores estructuras burocráticas estatales. Las competencias y el desempeño de estas burocracias fueron sumamente desiguales, encontrándose en algunos casos aparatos administrativos que diseñan, ejecutan y evalúan sus políticas y generan su propia normatividad mientras que en el otro extremo estarían aquellos que únicamente ejecutan los recursos y programas federales.

En este contexto general, la inauguración del gobierno de Vicente Fox en 2000 auguró condiciones favorables para el rediseño de las relaciones estado-federación. Como antecedentes, es importante notar que Fox había liderado una administración

pública estatal (1994-2000) que, por un lado, había sufrido las imposiciones de la federación y que en ese sentido se había vuelto sumamente crítica a las lógicas centralizadoras de los programas federales, en particular de SEDESOL y los programas de fomento económico. Al mismo tiempo, había aportado elementos para las reformas del Artículo 115 Constitucional, que sentó las bases de la autonomía municipal, y de la creación del Ramo 33.

Por el otro lado, en Guanajuato se habían construido un conjunto de experiencias valiosas de descentralización y gestión local, como los ejercicios de planeación territorial y coordinación inter-municipal para la aplicación del Ramo 20, después Ramo 33. Nuevos programas de combate a la pobreza urbana (FIDEPO), fondos para el desarrollo local de regiones marginadas (Programa de Atención a Zonas Prioritarias) y al fomento del desarrollo rural (Programa Estatal de Atención a las Comunidades Rurales) destacaban como innovadores, al incorporar la participación de Organizaciones de la Sociedad Civil y las metodologías comunitarias como estrategias de acción. Abundaron también la creación de nuevos mecanismos como consejos mixtos formados por funcionarios estatales y municipales, junto con representantes sociales y empresarios, y fideicomisos intermunicipales e incluso mixtos, con inversión pública y privada (algunos de ellos inspirados en buenas prácticas defendidas por la OCDE). Una parte importante de estas experiencias había surgido y se había cobijado bajo una Coordinación del Desarrollo Regional de Guanajuato (CODEREG), formado por las funciones de planeación y coordinación de un COPLADE original y un equipo de gestores de la inversión social y regional.

Se sentía de alguna forma natural que aquellos que habían vivido los problemas y tenían una crítica consistente, al asumir la dirección del gobierno federal cambiarían la dinámica y los vicios centralizadores de las decisiones frente a los estados. Fox puso a la cabeza de este esfuerzo a quien habría dirigido el CODEREG y desde la transición, se comenzó a gestar una propuesta que reproducía algunas innovaciones del “modelo Guanajuato”. Se creó, entre el mar de nuevas oficinas presidenciales, la Oficina de Planeación Estratégica y Desarrollo Regional (OPEDR), con el objetivo de que desde una instancia superior se coordinara a las distintas dependencias federales en este esfuerzo, con un equipo de antiguos colaboradores de Guanajuato y cuadros medios de amplia capacidad de diseño y gestión pública.

En la coyuntura del cambio democrático, muchos funcionarios estatales se sentían un tanto desorientados, hasta escépticos, por la apertura y el ánimo renovado

del equipo de Los Pinos. Pero al poco tiempo, el mensaje de que se trataba de inaugurar un nuevo episodio en la promoción del desarrollo nacional, dando un papel destacado a las regiones y a los actores locales en el marco de la planeación conjunta de proyectos y políticas, los convenció del proyecto que se trataba de construir. Se advertía que el marco legal preveía la planeación nacional, estatal y municipal segmentada por cada nivel, pero no contenía mecanismos de vinculación entre la federación y los estados, ni entre los propios estados. Se consideraba que la dispersión de las competencias legales y las funciones de planeación entre distintas dependencias (la división particular entre SEDESOL y SHCP de las funciones y facultades de la extinta SPP, ya mencionada) llevaba a un vacío en la coordinación inter-secretarial como entre los diferentes niveles de gobierno.

El diagnóstico era que la ausencia de un marco de planeación que permitiera a los estados coordinarse ocasionaba que muchos de los problemas que pudieran resolverse en el ámbito regional fueran conducidos a la Federación, la cual terminaba sobrecargada de problemas, enfrentando demandas de múltiples actores aislados y la falta de atención prioritaria a los asuntos públicos pendientes. Estos vacíos llevaban a menudo a que los recursos públicos se destinaran o de manera discrecional y con criterios políticos, o de acuerdo con fórmulas preestablecidas desde el Congreso, que aunque claras y transparentes eran muy ajenas a las necesidades reales de los estados. Así, se advertía que los procesos iniciados que llevaban a una mayor descentralización de recursos y competencias hacia los gobiernos estatales y municipales conllevaba también riesgos de dispersión y con la falta de coordinación para la inversión pública.

Los gobiernos estatales eran particularmente sensibles a este argumento, pues lo veían suceder respecto a los recursos del Ramo 33 y sus municipios, donde se requerían obras de infraestructura comunes entre varios ayuntamientos pero la dispersión de recursos municipales, la falta de coordinación entre los municipios y los recursos estatales limitados no las permitían. Así, el proyecto que se proponía desde la oficina presidencial buscaba atender el desafío de mantener la coherencia entre los recursos, las políticas y las metas.

3. EL DISEÑO DEL MODELO DE DESARROLLO REGIONAL

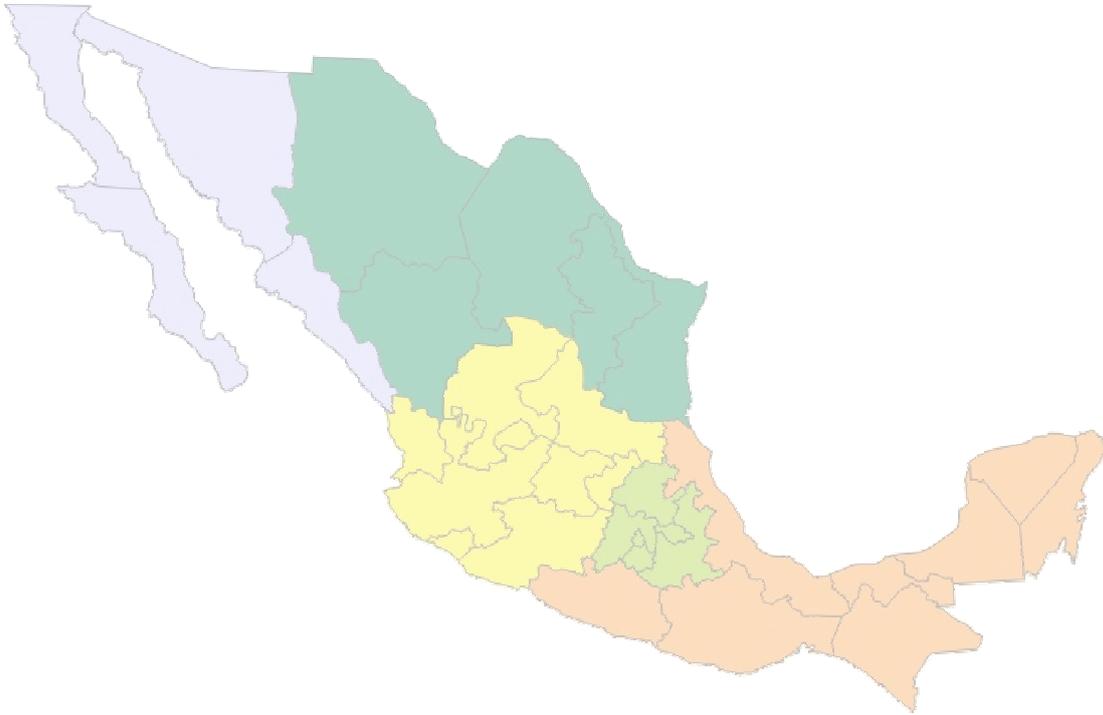
Con este propósito, se diseñó un esquema de planeación del desarrollo regional, que trataba de vincular en un primer momento a los actores estatales y federales para establecer voluntades, prioridades comunes y planes, de manera que a mediano plazo se

compartieran recursos para financiar proyectos de impacto regional y a largo plazo, facultades y procesos de plantación conjuntas. De este modo, se buscaba también que la federación dejara de enfrentar demandas poco coordinadas y que a nivel regional se desarrollaran procesos para evaluar y dar prioridad a la inversión pública federal, optimando recursos, por medio del consenso entre y con los propios estados. Uno de los principios era que OPEDR que no ejecutara programas ni contara con recursos presupuestales para su financiamiento.² Su propósito era más bien crear los espacios de diálogo entre las entidades federativas y el gobierno federal, y los mecanismos para echarlos a andar.

Estos espacios de diálogo se crearon a partir de una división del territorio, denominada mesorregiones, con la idea de distinguirlas de las microrregiones (divisiones territoriales para fines de superación de la pobreza) y de las regiones (divisiones territoriales que generalmente existían dentro de los propios estados) así como para destacar su naturaleza “artificial” pero funcional. En el Plan Nacional de Desarrollo se definieron las siguientes 5 mesorregiones: Sur-Sureste: Campeche, Yucatán, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Guerrero, Veracruz y Puebla; Centro-Occidente: Jalisco, Michoacán, Colima, Aguascalientes, Nayarit, Zacatecas, San Luis Potosí, Guanajuato, Querétaro; Centro País: Distrito Federal, Querétaro, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Morelos, Estado de México; Noreste: Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila, Chihuahua y Durango; Noroeste: Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa, Chihuahua y Durango.

² Esta decisión fue sumamente debatida. Por un lado, existían quienes opinaban que no era necesario contar con una bolsa de recursos que siempre sería limitada y pequeña para las necesidades y los planteamientos que se deseaban trabajar y que, en cambio, con las facultades de coordinación, se podrían trabajar “con todo el presupuesto federal”. Por el otro lado, estaban quienes decían que contar con recursos era un incentivo sumamente poderoso y detonador para llevar a cabo procesos de planeación más efectivos y que no se quedarán únicamente en voluntades y planes en papel sino que eran necesarios para ejecutarlos, convenciendo más de las bondades del esquema.

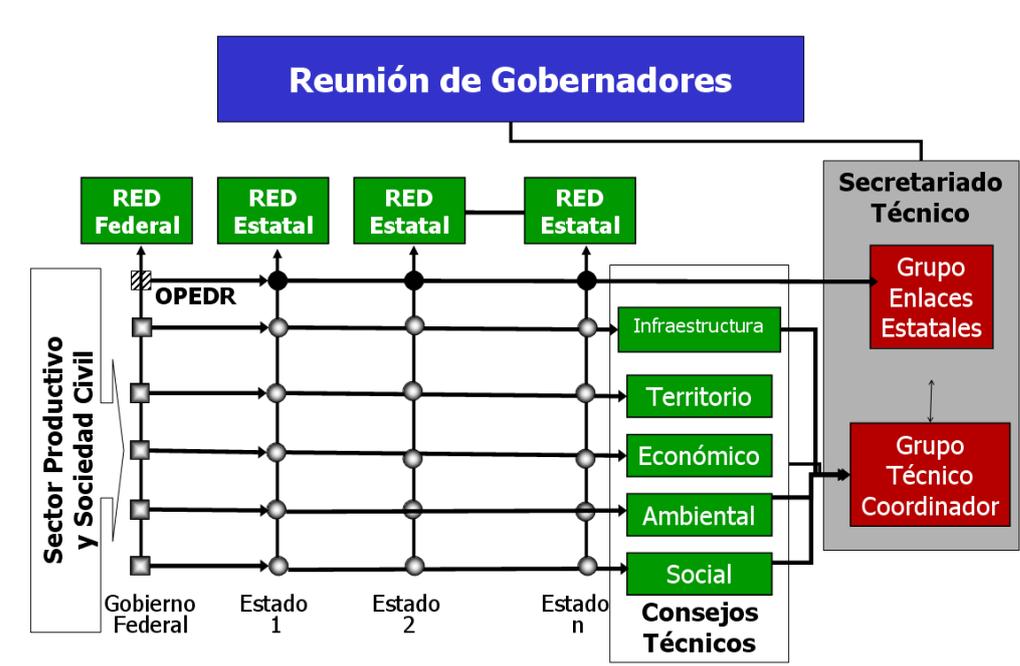
FIGURA 1: MESORREGIONES



En la división mesorregional contaban dos elementos importantes que trataban de responder a los problemas de la división territorial discrecional. Primero, se contaba con los “estados articuladores o bisagras”, que podían participar en dos regiones a la vez (Chihuahua y Durango, en el Noreste y Noroeste, Puebla en el Centro y Sureste, por ejemplo) y, segundo, la división era lo suficientemente flexible como para que los estados pudieran integrarse a otra de las regiones en temas específicos, por ejemplo, Estado de México y Michoacán estaban íntimamente vinculados en el tema ambiental o Guerrero y Veracruz se incorporaban a los estados del Centro País en el tema de seguridad.

Los espacios de diálogo para la planeación y coordinación entre las distintas entidades y la federación se basaban en un mecanismo de gestión regional que se reproducían en cada mesorregión. Originalmente, se consideraba la participación de los principales actores del desarrollo regional: el gobierno federal, los gobiernos estatales, así como representantes de la sociedad civil y del sector productivo; sin embargo, sólo se llegó a trabajar con los representantes de los gobiernos estatales y federal. El siguiente esquema explica la forma de integración de este mecanismo:

FIGURA 2: MECANISMO DE GESTIÓN REGIONAL



Según el diseño de este mecanismo, la Reunión de Gobernadores o el Consejo Promotor del Desarrollo de la Región reunía a los Gobernadores, como el espacio máximo de compromisos y coordinación de acciones. La instancia de coordinación inter-sectorial era el Secretariado Técnico, el cual incluía una representación para cada estado y una representación por cada tema de la agenda de desarrollo de la región. Con ello, se buscaba incorporar tanto las visiones estatales como las sectoriales, así como coordinar operativamente todo el proceso. La instancia de operación recaía en los Consejos Técnicos, responsables de la generación e instrumentación de proyectos. Estos Consejos se integraron, los representantes de los titulares de las dependencias estatales y sus áreas de apoyo, y funcionarios de secretarías federales. La OPEDR funcionaba como instancia convocante de los funcionarios federales y de los Enlaces Estatales, representantes de cada uno de los estados que a su vez eran convocantes y coordinadores de la red estatal formada por los titulares de las distintas áreas sujetas al mecanismo de coordinación (infraestructura, social, económico, etcétera).

4. LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PROPUESTA

La primera acción emprendida para llevar a la práctica el modelo consistió en la realización de cinco reuniones regionales de gobernadores con el presidente de la

República, para conseguir su consenso y voluntad para trabajar bajo el esquema descrito. Cada gobernador nombró a un representante que se constituyeron en los enlaces estatales. Está por demás decir que las respuestas tanto de los gobernadores como de sus representantes varió enormemente, desde aquellos que se sumaron e hicieron suya la propuesta, aquellos cuyo interés y ánimo estaba lejos del esperado y hasta algunos que no veían ningún interés en la coordinación regional.

El segundo paso fue la creación de Consejos Técnicos, a partir de convocatorias que se hicieron a los titulares sectoriales estatales. Según el interés y la prioridad regionales, se abrieron un número determinado de Consejos Técnicos para tratar un tema en particular. Entre los temas tratados por los fueron:

- 1) Infraestructura y comunicaciones, básicamente trabajando el tema de la infraestructura carretera.
- 2) Desarrollo económico, con un claro enfoque hacia los *clusters* o aglomeraciones productivas.
- 3) Desarrollo urbano y ordenamiento territorial, buscando la coordinación en la plantación urbana y territorial a partir de un proyecto previo de los PEOT (Planes Estatales de Ordenación del Territorio).
- 4) Desarrollo social, que en muchas ocasiones se dividió en educación, salud y temas diversos como indígenas.
- 5) Medio ambiente, con énfasis en el trabajo de planeación del manejo del agua.
- 6) Desarrollo agropecuario.
- 7) Energía.
- 8) Seguridad pública.
- 9) Turismo.
- 10) Ciencia y tecnología, entre otros.

Realmente, los Consejos Técnicos se convirtieron en el centro del proceso innovador. Bajo un esquema de reuniones periódicas bimestrales y rotativas entre los propios estados, los funcionarios estatales pares se conocían y se identificaban por problemáticas, condiciones o demandas similares, lo cual los llevaba a tener cierta cooperación de manera informal y bilateral. Se aspiraba que en estas reuniones se identificara una cartera de proyectos regionales estratégicos, se les diera prioridad según su importancia con el fin de que se presupuestaran de acuerdo con la prioridad y, conforme recibieran financiamiento, estos proyectos se implementaran. En algunos

temas y regiones, la cartera de proyectos regionales fácilmente se construyó mientras que en otros fue difícil encontrar proyectos comunes que les importaran a más de dos estados y que se beneficiaran del esquema regional.

El tema donde mayores avances se consiguieron, en parte por la voluntad de la propia dependencia federal que adoptó el esquema, fue la infraestructura carretera donde se revisó desde la coherencia de los trazos de nuevas carreteras —encontrándose, por ejemplo, que un estado utilizaba un trazo sin haber consensado con el otro quien planeaba otro trazo, lo cual implicaba carreteras que no llevaban a ningún lado— hasta dar prioridad de común acuerdo y planeación de construcción consecutiva, a tramos carreteros, formando verdaderos proyectos de conectividad regional.³ Esto último llevó a firmar en una región un convenio marco, que recogía los proyectos prioritarios y comprometía las voluntades estatales y federal (los recursos debían de presupuestarse anualmente) en un horizonte multianual. Sin embargo, por las razones que más abajo se analizarán, el proceso regional en la mayoría de los casos, no pudo superar la etapa de la formación de la cartera y convertirse en proyectos con recursos para su ejecución.

El proyecto de mayor trascendencia fue la creación de cinco fideicomisos regionales, por la dificultad de los obstáculos normativos que enfrentó y la brecha que abrió para la formación de otras instituciones regionales.⁴ Los fideicomisos se diseñaron con el objetivo de conjuntar recursos estatales y federales para el financiamiento de estudios, consultorías, proyectos ejecutivos y otros trabajos para la preparación de proyectos regionales. Asimismo, los fideicomisos se constituían como un mecanismo intermediario para canalizar inversión estatal, federal e incluso privada. iniciativas estatales y regionales.

Los fideicomisos de cada región se constituyeron en noviembre 2001, con los estados como fideicomitentes, la OPEDR como secretario del Comité técnico, BANOBRAS como fiduciario y el gobierno federal canalizando recursos vía subsidio, sin ser fideicomitente. Este diseño implicaba que los fideicomisos no fueran ni estatales ni federal, sino interestatales lo cual daba cierto margen de autonomía para la toma de decisiones expeditas y con contraloría y fiscalización de los propios participantes. Estos fideicomisos permitieron la contratación de diagnósticos y elaboración de planes

³ Otro proyecto que se implementó fue la realización de operativos policíacos regionales.

⁴ El fideicomiso ambiental metropolitano entre el Estado de México y el Distrito Federal. era uno de los antecedentes. La Secretaria de la Contraloría emitió una opinión aprobatoria de este esquema, que posteriormente tendría que ser compartida por las Contralorías estatales, bajo un convenio marco regional que también formalizara el trabajo de los Consejos Técnicos.

regionales, por medio de consultores, generalmente académicos de la región, compartiendo los resultados entre los representantes estatales y federales.

5. LOS RETOS Y PROBLEMAS DEL PROCESO DE PLANEACIÓN REGIONAL

A partir de mediados de 2002, el proyecto de coordinación regional enfrentaba un horizonte claroscuro. Por un lado, el trabajo de los Consejos Técnicos, las carteras de proyectos regionales, el diseño innovador de los fideicomisos regionales y el mecanismo de gestión regional era reconocidos por su enorme potencial por varios actores, entre ellos, la OCDE (Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico) algunos gobernadores y algunas dependencias federales.⁵ Por otra parte, para algunos de los actores participantes del mecanismo comenzó a ser evidente la limitación de las buenas intenciones y discursos, que no terminaban por concretarse en proyectos y recursos que los respaldaran. La falta de apoyo político del más alto nivel y de un marco legal que sustentara y diera continuidad al trabajo también se apreciaban como piezas necesarias en este proyecto.

A mediados del 2003, la salida del titular de la OPEDR fue una señal evidente que terminó por dejar claro que este proceso no tendría la prioridad que merecía desde la administración federal. Se desataron, por un lado, procesos positivos de apropiación de los espacios por los gobiernos estatales y, por el otro lado, abandono de estos mismos espacios por las instancias federales. Este contexto se encontró aún más polarizado por la dinámica política de la CONAGO (Conferencia Nacional de Gobernadores), observándose un panorama bastante similar previo al 2000, al presentarse una situación de suma cero, con numerosas controversias y demandas opositoras por parte de los estados hacia la federación, sin mayor atención o respuestas positivas por parte de ésta.

¿Cuáles fueron los factores que explican que una propuesta novedosa y bien diseñada de coordinación intergubernamental no se pudiera llevar a la práctica exitosamente? La respuesta a esta pregunta necesariamente debe dividirse en factores coyunturales y factores estructurales. Entre los coyunturales estuvo, en primer lugar, la creación de dos actores, a nivel federal y dentro de la Presidencia, para la atención de dos regiones prioritarias del país: la Comisión de la Frontera Norte y la coordinación del

⁵ La OCDE publicó a mediados de 2002 un Estudio Territorial donde reconocía las bondades de este esquema regional, opinión claramente influida por la buena relación que guardaba con los funcionarios de la OPEDR.

Plan Puebla Panamá.⁶ Aunque hubieran podido ser actores complementarios al proceso regional, encargándose de la agenda y temas de cooperación internacional, pronto comenzó a haber duplicidades en las funciones y estrategias de la OPEDR y estas dos coordinaciones. Hubo distintos intentos de coordinación y relimitación de funciones entre los titulares de estas áreas, pero en la práctica terminaron por no cumplirse. Las distintas concepciones del tema regional, las personalidades de los titulares, el tamaño de las estructuras y, sobre todo, las capacidades de operación de cada oficina contribuyeron a que la estrategia regional no fuera coherente ni complementaria, fue enviado un mensaje muy confuso desde la propia Presidencia hacia las dependencias federales y los gobiernos estatales.

La falta de comunicación y de jerarquías claras entre oficinas presidenciales creó una enorme confusión entre los mismos actores convocados, sobre todo, entre las dependencias federales. Para que las secretarías del gobierno federal adoptaran un enfoque regional en su trabajo hizo mucha falta el liderazgo y la conducción expresa del Presidente. Sin embargo, la escasa coordinación y ascendencia de las oficinas presidenciales sobre estas secretarías federales acabó por minar su voluntad de entrar con determinación al proceso de planeación regional y, en ese sentido, de concebir como pares a los gobiernos estatales (concepción que la mayoría de los funcionarios federales repudiaban desde un inicio).

En segundo lugar, no se estableció claramente cómo se financiarían los proyectos regionales, pues existía la ingenua idea de que una vez que se contara con el apoyo estatal y federal, el proceso de presupuestación sería automático; algo que evidentemente no sucedió. Resultaba sumamente difícil incidir en los presupuestos de las dependencias federales. En algunos casos muy aislados, los gobiernos estatales trabajaron con sus respectivos diputados federales para incluir en el presupuesto federal de egresos recursos para estos proyectos. En otro momento, la OPEDR trató de influir en el catálogo presupuestal para incluir una “etiqueta regional” pero evidentemente no tuvo la capacidad técnica para trabajar con la enorme burocracia e inercia de la SHCP. La falta de recursos con los cuales respaldar los consensos de voluntad fue un motivo de conflicto y desánimo entre los actores participantes, que no veían concretarse en resultados su trabajo. Hubiera sido posible que la presencia de cuadros medios y

⁶ En 2002 y como consecuencia de una reorganización de las oficinas presidenciales, ambos fueron sectorizados en distintas dependencias, bajando sustancialmente su perfil y su capacidad de convocatoria: la Comisión de la Frontera Norte pasó a formar parte de la Secretaría de Gobernación y la Coordinación del Plan Puebla- Panamá, de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

operadores políticos con mayor experiencia administrativa hubiera ayudado a estas circunstancias, aunque de cualquier forma se hubieran topado con ciertas limitaciones estructurales que se mencionan más abajo.

En tercer lugar, un error de estrategia agudizó el problema de la falta de presupuesto para los proyectos regionales que se acordaron. En 2001, una parte de la OPEDR intentó coordinar el proceso de formación del presupuesto federal 2002 (PEF). Esto llevó a enfatizar dentro del proceso regional de los Consejos Técnicos la identificación de corto plazo de proyectos —a diferencia de llevar a cabo una planeación de largo plazo más coherente— y despertó expectativas sobre la posibilidad de incluir estos proyectos en el *PEF* 2002,⁷ algo que no sucedió. Al mismo tiempo, el vacío que las propias dependencias federales dejaron al no tomar en serio este proceso condujo a una dinámica donde la opinión a favor de las propuestas descentralizadoras y a favor de los estados predominaba, sin que hubiera respuestas serias y consistentes bajo el planteamiento federal equilibrador hacia estos planteamientos.

En cuarto lugar, y como resultado del punto anterior, el ejercicio de planeación de largo plazo, sobre todo, la elaboración participativa de planes de desarrollo regional a veinte o veinticinco años —donde se incluyera la visión, vocación, potencial y estrategias de acción de cada una de las regiones— quedó relegada y los ejercicios de planeación por esto mismo carecían de una dirección común y general. Aunque los fideicomisos regionales sirvieron para llevar a cabo, con mayor o menor éxito, la elaboración de estos planes en algunas regiones durante 2003 y 2004, no se aprovechó la ventana de oportunidad que abre el comienzo de cada sexenio para dejar un documento maestro para proyectos regionales coherentes, integrales y de largo plazo.

Se destacan tres factores estructurales, que pueden ser compartidos por otros esfuerzos de planeación regional en contextos diferentes y que por ello se convierten en los retos más importantes de estos procesos. (OCDE 2002:28) El primero es la dificultad de concebir políticas públicas que respondan a una lógica de territorio, donde los activos de la región y las estrategias intersectoriales deben predominar sobre las lógicas sectoriales. La administración pública mexicana, tanto en la federal como en las estatales, está definitivamente organizada con la segunda lógica, la sectorial, lo cual lleva a los actores a ver por sus intereses institucionales, a diseñar programas y a

⁷ En paralelo, la iniciativa de reforma fiscal llevaba a pensar que habría recursos adicionales que se podrían destinar a estos proyectos. Esta reforma fiscal fracasó e incluso en 2002 se tuvieron que hacer algunos recortes presupuestales.

distribuir los recursos bajo este razonamiento sectorial, sin hacer caso de las prioridades y diferencias territoriales. El hecho de que varias dependencias tengan su propia regionalización y consejos regionales,⁸ sin que haya coordinación entre ellos, ilustra este punto. Así pues, tiene sentido la recomendación de la *OCDE* de dar mayor peso a las instituciones y arreglos inter-gubernamentales, sobre todo, en los procesos de intersectorialidad. (OCDE 2001:3)

El segundo punto es la dificultad de llevar a cabo planeación regional, sin recursos que sustenten las voluntades y los compromisos adquiridos. Por un lado, el punto anterior se traduce en que sólo existen presupuestos sectoriales, por lo que resulta difícil imprimirles el sello regional e incluso contar con información sobre cuántos recursos se destinan a cada región del país. Finalmente, el gran reto que enfrentan el enfoque territorial y las estrategias intersectoriales, que van de la mano de este enfoque, es cómo trabajar el tema de los recursos. Por ello, es entendible la enorme polémica que causa la discusión entre dos opciones íntimamente vinculadas a este punto: si para sustentar el enfoque territorial es necesario contar con fondos estructurales y/o compensatorios administrados por una institución específica para financiar proyectos estratégicos (opción elegida por la Unión Europea⁹) o se puede trabajar desde las propias dependencias bajo estrategias sectoterritoriales, ubicando “todo el presupuesto” de manera territorial.

Por otro lado, la planeación consensada requiere horizontes presupuestales multianuales, con el propósito de que sustenten los proyectos coordinados regionalmente y dar garantía a los estados que aunque sus obras sean prioritarias para realizarse en años futuros, incluso administraciones futuras, sí se llevarán a cabo. La lógica de los presupuestos anuales, sin obviar el hecho de que el ejercicio de los recursos sucede en cuatro o cinco meses, acorta los plazos y continuidad de los proyectos, en particular de aquellos que requieren de mayores recursos, y dificulta enormemente la planeación entre entidades federales y estatales.

Finalmente, el modelo de planeación regional y su puesta en práctica se basaba en una suma de voluntades, sin sustento jurídico. Incluso, aquellos ortodoxos interpretarían este ejercicio como una violación de la Constitución que prohíbe la

⁸ *SEMARNAT*, *S. Economía*, *CONAGUA*, *SAGARPA* cuentan con sus propios Consejos, regionalización y espacios regionales con las Asociaciones de Autoridades Estatales del tema.

⁹ El Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Planeación Territorial, elaborado en 2001 por la *SEDESOL*, abogaba por este punto, aunque los vaivenes políticos de la Secretaría lo descartaron casi de inmediato.

creación de niveles intermedios entre los tres órdenes de gobierno. Hubo un esfuerzo por formalizar el trabajo de los Consejos Técnicos, bajo la figura de un Convenio marco de colaboración regional y la firma de un conjunto de bases sectoriales de coloración, así como reglas de operación de los fideicomisos regionales, pero lo cierto es que el futuro de las regiones requiere de una verdadera renovación del marco legal y, en consecuencia, de la normatividad en grandes dimensiones.

La ley de planeación que data de 1982 demanda reformarse para tomar en cuenta los actores del desarrollo local y regional. Es necesario reconocer y darle viabilidad a la articulación inter-gubernamental, adoptando algunas figuras establecidas en algunas Leyes Generales,¹⁰ como los consejos nacionales, los secretariados técnicos de los consejos y los convenios específicos con anexos técnicos por proyectos (que deberían convertirse en convenios y proyectos multianuales), pero también incorporar otras figuras los Planes regionales con un horizonte multi-sexenal, los Programas Operativos Anuales (*POA*) regionales, que se reflejen en los presupuestos federal y estatales de cada año y los convenios entre contralorías para ejercer y fiscalizar de manera eficiente estos presupuestos regionales.

Adicionalmente, es necesario también construir mecanismos efectivos de participación ciudadana, donde el sector privado, las organizaciones de la sociedad civil, la Academia y los gobiernos municipales puedan también expresarse y colaborar en estas estrategias del desarrollo local. El fortalecimiento de esta participación sería fundamental para asegurar que la planeación regional fuera un ejercicio que verdaderamente trascendiera períodos de gobierno.

BIBLIOGRAFÍA

Garza, Gustavo, 1999, *Cincuenta años de investigación urbana y regional en México, 1940-1991*. México: El Colegio de México

Hernández Rodríguez, Rogelio, 1993, “La administración al servicio de la política: La Secretaría de Programación y Presupuesto” en *Foro Internacional*, vol. XXXIII, enero-febrero.

¹⁰ La Ley General de Salud y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

OCDE, 2000, *Assesment and recomendations: Italy territorial review at nacional level*. Paris: OCDE. Documento OLIS DT/TDPC (2000) 28.

—, 2001, “Common themes and main policy issues: lessons from the territorial reviews”. Documento OLIS DR/TDPC (2001) 3.