

Desarrollo regional y sustentabilidad territorial

Javier Delgado Macías*

La descentralización parece un camino necesario para ir entregando a las comunidades territoriales cuotas de responsabilidad en cuanto a la sustentabilidad ambiental de sus procesos de desarrollo, lo que implica internalizar los nuevos parámetros de legitimidad social ambiental en que deben actuar los productores locales. Un país y una economía fuerte a largo plazo es un país de "regiones fuertes" (tanto como de sectores fuertes).

Introducción

La sustentabilidad, entendida como la capacidad de los sistemas naturales para reproducir su ciclo de existencia de manera de proveer de los recursos necesarios para la satisfacción de las necesidades del hombre, no sólo en el corto sino fundamentalmente en el largo plazo, encuentra su verdadero sentido al ser abordada en función de la escala geográfica (territorial) en que el propio desarrollo tiene su soporte.

Los problemas de la región, el estado, el municipio, la comunidad, es decir, la territorialidad de los procesos de desarrollo, son comunmente incorporados en los programas de gobierno desde una perspectiva de generalización macroeconómica y con fuerte carga centralista; en los planes sectoriales mexicanos, el peso del esquema "nacional" limita las posibilidades autogestivas de estas expresiones territoriales históricamente organizadas. Si bien, gran parte de los objetivos regionales tienen que ver con la localización de nuevas actividades económicas (como forma de aumentar el producto regio-

* Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

nal y la oferta de empleos), este proceso no debe ser antagónico de una estrategia nacional de optimización de las potencialidades del país como un todo.

Por ello, una adecuada consideración de la *territorialidad* dentro del paradigma del desarrollo sustentable, ayudará en aquellos procesos de desarrollo diferenciados que cada región requiera, estimulando a la vez, un uso endógeno y racional de sus propios recursos materiales. En este sentido, no es de ninguna manera irrelevante definir un marco tipológico de lo regional.

Hacia un desarrollo sustentable de las regiones

El desarrollo regional se refiere a cambios en los planos económico, político, social, ambiental, tecnológico y territorial, y por lo tanto se asocia a procesos y cuestiones tales como el crecimiento de la producción y progreso técnico, la distribución del poder, la distribución del ingreso, el uso sustentable de los recursos y del medio ambiente en general, y la organización territorial de la sociedad.

El desarrollo regional en nuestros días vuelve a ser un concepto redimensionado como un campo adicional de las políticas públicas y entre otros atributos asignados a este concepto, se manifiesta una actitud social positiva y actuante en relación a la preservación de su propio medio regional. Esto es así porque los espacios regionales y locales se constituyen a partir de los actores que en ellos interactúan; un proceso de desarrollo regional tiene como condición indispensable la existencia de una sociedad regional con un alto grado de complejidad orgánica, si bien, articulada institucional y políticamente de acuerdo con las normas y reglamentos que los son propios. Esta es una razón por la cual el Estado de ninguna manera es actor exclusivo en el desarrollo de la región.

En cuanto a las políticas que habrán de buscarse para alcanzar el desarrollo sustentable que las regiones mexicanas demandan, deberán promoverse y avanzar a través de acciones concretas en esfuerzos de descentralización (económica, política y administrativa), desde una perspectiva del espacio y sobre una base geográfica de sustentabilidad medio-ambiental; lo

anterior, en la búsqueda de incorporar y ampliar procesos de autogestión en los ámbitos locales y/o regionales, en función de los intereses de la población moradora de esos espacios.

Lograr lo anterior depende por una parte de la capacidad que se alcance para documentar sistemáticamente las disparidades o desigualdades regionales existentes. La sustentabilidad debe ser razonada también, en función de atenuar en lo posible estas disparidades.

Desarrollo regional y descentralización territorial, intersecciones clave de la sustentabilidad

El regionalismo argumenta una posición en defensa de las regiones y una oposición al centralismo, el cual es frecuentemente visto como proyección absorbente y negativa del centro respecto de las demás regiones, que de este modo relativizan sus posibilidades de desarrollo.

La promoción del desarrollo regional supone la existencia de una libre movilidad de los factores de producción, y que las regiones cuentan con condiciones suficientes para promover nuevas actividades, cualesquiera que ellas sean. Del mismo modo, entre los promotores de las políticas de desarrollo predomina la idea de que la población de las regiones está siempre dispuesta a participar en los procesos de modernización y cambio que se consideran en los programas regionales, sin embargo, la realidad demuestra, además de una escasa atención, el poco conocimiento que se tiene sobre las demandas de estos grupos poblacionales, cuanto más cuando las políticas que se aplican excluyen esta necesaria información regional.

En cuanto a los supuestos del movimiento regionalista, éstos parecen apoyarse más en los intereses de una región cualquiera (juzgando sobre la base de una interpretación frecuentemente subjetiva), que en el concepto de indivisibilidad de los intereses nacionales.

Alcanzar nuevas formas de producción y organización social en las regiones mexicanas, requiere de valorar por un lado el rescate de las modalidades locales de organización territorial, y por otro la emergencia de estructuras sistémicas novedosas con una elevada retroalimentación, que permita

vincular, a partir de intereses locales previamente consensados, a empresas, centros de educación e investigación científica y tecnológica, gremios y corporaciones sociales, y al propio gobierno local. Junto a lo anterior, la administración del medio ambiente y su integración al estilo de desarrollo de la región, representa uno de los principales retos para lograr armonizar un modelo emergente.

En los últimos 30 años el medio ambiente y los recursos naturales de las regiones mexicanas se han deteriorado indiscriminadamente, al grado que importantes áreas antes económicamente productivas, hoy sirven sólo para documentar estadísticamente amplios informes catastrófistas sobre la "situación" del medio ambiente nacional; otras, simplemente se inscriben en el grupo de áreas geográficas con "recursos naturales escasos". En el fondo, la grave situación que origina la pérdida de sus recursos naturales, desde luego incluyendo el grave daño hecho a la biodiversidad, motiva cada vez con mayor énfasis, que los gobiernos estatales y municipales, las organizaciones no gubernamentales, las instituciones de apoyo internacional, las propias comunidades locales y los individuos, se preocupen por atenuar esta grave situación de deterioro manifestándose a través de acciones y demandas que oscilan de posiciones políticas generales a exigencias particulares en defensa de su medio geográfico, y sobre todo porque conlleva al mismo tiempo a una pérdida para la población local, del potencial productivo regional.

En este esfuerzo que es considerado por algunos como la búsqueda de un "nuevo consenso político", las sociedades regionales se dan cuenta que no pueden seguir operando como si la economía y la naturaleza fueran dos disciplinas separadas. Es por ello que las demandas locales apuntan insistentemente hacia los niveles federales, lugares desde donde se crean y determinan las políticas sectoriales para cada una de estas regiones, buscando con ello los demandantes, crear consensos que les permitan, a través de esfuerzos reales de descentralización política y territorial, sobrellevar estos problemas de dualidad estructural, al mismo tiempo de ir consolidando los nuevos proyectos para un desarrollo más comunitario y autónomo, haciendo uso del sentido común que a cada localidad o región le caracteriza.

Se ha señalado de manera reiterada que los problemas del medio ambiente se originan en la insuficiencia del desarrollo o como consecuencia de éste (Redcliff, 1984; Lundvall, 1988). Las políticas económicas están diseñadas para maximizar su impacto en el mercado y no para promover la sustentabilidad del desarrollo, por tanto deben establecerse normas mínimas circunscritas a una política medio-ambiental macroeconómica, sectorial y regional, donde se incluya el factor ambiental en la evaluación de los proyectos de desarrollo. Este enfoque de sustentabilidad tiende a hacerse más complejo porque suma otros criterios que inciden en el uso y manejo de los recursos, como son la participación ciudadana, las políticas y las instituciones. Además, la sustentabilidad se aborda a través del espacio y el tiempo pero se olvida que requiere un equilibrio dinámico entre todas las formas del capital que participan en el desarrollo económico y social del país.

Sin embargo, la descentralización puede contribuir a que cada territorio se haga responsable de la sustentabilidad ambiental de sus procesos de desarrollo, y así estas localidades puedan profundizar la investigación del medio natural y establecer compatibilidades entre actividades productivas y protección ambiental, toda vez que en la actualidad es ilógico hablar de desarrollo desatendiendo la sustentabilidad.

Obstáculos en materia de sustentabilidad

La idea del deterioro del medio ambiente como producto inevitable del desarrollo económico pertenece al pasado. Los problemas del deterioro y sustentabilidad ambientales deben entenderse, más bien, como fenómenos sociales. Se trataría además de fenómenos sociales variables en el tiempo y el espacio, y en último término, posibles de afectar y de controlar.

Antes se señalaba desde la perspectiva de cada territorio, que el capital era escaso y los recursos naturales abundantes, esa parece ser la clave de la agudización de los problemas de deterioro y sustentabilidad actuales. Hoy, los recursos naturales con comparativamente más escasos que el capital.

Obstáculos en los procesos de desarrollo sustentable

<p>ALTA CONCENTRACIÓN DE LA POBLACIÓN</p>	<p>Específicamente cuando alcanza niveles y velocidades que exceden las capacidades de los ecosistemas naturales de soporte regional.</p>	<p>Los crecientes y agudos problemas de desertificación y erosión que viven varios países son atribuidos en gran parte hoy a la sobreexplotación de los suelos llevada a cabo por las comunidades más pobres, que hacen uso de prácticas agrícolas de sobrexplotación. La reducción de los recursos forestales y pesqueros está también fuertemente asociada a la sobreexplotación por parte de comunidades rurales afectadas por la pobreza. En algunos casos esta situación de sobreexplotación se ve incrementada por la fuerte demanda externa de determinados productos.</p>
<p>POBREZA</p>	<p>Esta es una causa de la pérdida de sustentabilidad, porque genera una lógica en relación con el medio natural que podría denominarse "de sobrexplotación", lógica que es irremediablemente de corto plazo y, por tanto, excluyente de consideraciones de sustentabilidad ambiental.</p> <p>Existencia de un círculo vicioso de pobreza—deterioro ambiental—pobreza.</p>	<p>Los recursos naturales tienden a ser explotados con una racionalidad que se focaliza en el corto plazo. Esta tendencia es particularmente marcada en economías débiles, y especialmente cuando son afectadas por crisis. Bajo esta lógica, los productores se desalientan de los costos ambientales derivados de sus actividades, los que se van acumulando en el tiempo y acelerando las formas de deterioro ambiental.</p>
<p>LÓGICA DE GANANCIA EMPRESARIAL</p>	<p>Privilegia el beneficio de corto plazo, situación que excluye consideraciones básicas sobre sustentabilidad.</p> <p>—Por definición, todo proceso de sustentabilidad se concibe en el largo plazo—.</p>	<p>Los recursos naturales tienden a ser explotados con una racionalidad que se focaliza en el corto plazo. Esta tendencia es particularmente marcada en economías débiles, y especialmente cuando son afectadas por crisis. Bajo esta lógica, los productores se desalientan de los costos ambientales derivados de sus actividades, los que se van acumulando en el tiempo y acelerando las formas de deterioro ambiental.</p>

Instrumentos técnicos en apoyo a la planeación del desarrollo sustentable

En la búsqueda de una definición clara sobre los límites de la territorialidad de los factores naturales, junto a los intereses de desarrollo comunales, se plantea la disyuntiva de una regionalización necesaria que permita iniciar un proceso alternativo de desarrollo regional sustentable; para ello, creemos necesario comenzar por hacer concordantes técnicas y modelos regionales de diverso interés, con las limitantes de frontera político-administrativa (comunidad, localidad, municipio, ciudad, región, estado, país), vigente en la actual estructura nacional—federal que prevalece inexorablemente.

Un instrumento técnico de gran ayuda para la selección de lugares y regiones específicas, que cumplan con los prerequisites previamente determinados, puede derivarse a partir de la integración de un Sistema Nacional—Regional de Información (sistema geográfico de información), que incorpore los datos, variables, factores, indicadores, determinantes, inventarios naturales y socioeconómicos indispensables para el ejercicio de las políticas de desarrollo sustentable que se prevengan. Además, permitiría ir incorporando sistemáticamente aquellas otras regiones que deban ser evaluadas. Los sistemas geográficos de información, también son instrumentos poderosos para la evaluación y seguimiento de acciones aplicadas concretas.

El concepto de *región* a utilizar, debe contener una alta valoración de las condicionantes naturales y medio—ambientales del territorio seleccionado, que incorpore sistemáticamente lo social, lo económico y lo cultural sobre una base geográfica e histórica que le antecede; este punto puede convertirse en el soporte teórico necesario para hacer altamente funcional un *programa operativo para el desarrollo sustentable de las regiones mexicanas*.

Tal programa debería incluir, entre otras medidas, un sistema adecuado de *medición* de ritmos, continuidades y cambios en los procesos de desarrollo regional, y una evaluación de las políticas regionales aplicadas.

Desde luego que el mencionado programa sólo será exitoso si logra hacer de la participación regional (municipal y comunal) el eje desde donde operen las políticas generales (globales)

de desarrollo regional, con aquellas específicas y diferenciadas de cada una de las regiones mexicanas. Lo anterior significa alcanzar un consenso nacional desde la plataforma de "lo regional".

De lograrse tal propósito, estaremos dándole un sentido verdadero a la descentralización política y territorial buscada.

Bibliografía

- Bustamante Lemus, Carlos y Javier Delgadillo Macías (1986). "Terremoto y descentralización, oportunidad para un nuevo proyecto nacional", *Problemas del Desarrollo*, núm. 62/63, IIE-UNAM, México.
- Chemma, G. and Dennis A. Rondinelli (1993). *Decentralization and development*, Beverly Hills, Sage Publications.
- Delgadillo Macías, Javier (1993). *El desarrollo regional de México ante los nuevos bloques económicos*, IIE-UNAM, México.
- IIPES (1992). *La descentralización: el eslabón perdido de la cadena transformación productiva con equidad y sustentabilidad*. Cuadernos del IIPES núm. 36, Santiago de Chile.
- Lundvall, Bengt-Ake (1988). "Innovation as an interactive process", *Technical Change and Economic Theory*, G. Dosi, London, Pinter Publishers.
- Neira Alba, Eduardo (1988). *Desarrollo regional, utopía o estrategia de desarrollo nacional* (Mimeo), s/f.
- Palma, Eduardo (1993). *La descentralización desde una perspectiva política*, CENDE, Brasilia.
- Redclift, M. (1984). *Development and the environmental crisis: red or green alternatives*, London, Methuen.
- Torres Felipe y Javier Delgadillo. "La alternativa ecológica: un modelo de sustentabilidad económica para la agricultura", *Revista Ciencia y Desarrollo*, núms. 2-3. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Autónoma de Sinaloa, Sinaloa, México, 1994.

Ejes para una política de desarrollo regional integral y sustentable

Enrique Provencio y
Carlos Toledo*

Introducción

La dimensión regional constituye un espacio privilegiado para la articulación de las diferentes políticas sectoriales, por ello se plantea como un eje fundamental de la acción de la subsecretaría. A partir de la dinámica, y condiciones concretas de las regiones se buscará la articulación de las diferentes instancias de la administración pública a fin de lograr efectos integrados que atiendan efectivamente los aspectos esenciales del desarrollo y las demandas y necesidades de la población. La problemática de las regiones debe operar como un espacio de inserción de las políticas y acciones, y como un ámbito de generación de consensos y acuerdos que puedan reorientar el desarrollo hacia criterios de sustentabilidad.

Una de las prioridades fundamentales dentro de la idea del desarrollo sustentable es la descentralización. La excesiva centralización económica, política y administrativa constituye hoy un obstáculo para el desarrollo y genera esquemas insustentables de aprovechamiento de los recursos naturales. Dentro del proceso de descentralización juega un papel básico el fortalecimiento de las capacidades regionales para gestionar su propio desarrollo. La subordinación de las regiones a los centros económicos y de decisión política y administrativa, representa un factor que impide que la planificación del aprovechamiento de los recursos sea hecha sobre la base del reconocimiento local de las características específicas de esos

* Subsecretario de Planeación y Director General de Programas Regionales de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap), respectivamente.