

cialización de aparatos productivos regionales en un contexto de economía abierta.

También hay posibilidades de acción en lo relativo a dar a la política social una dimensión regional mucho más precisa, con alcances más amplios de los que ha tenido a través del Programa Nacional de Solidaridad.

Lo ambiental, obviamente, podría beneficiarse enormemente de una visión regional, de una racionalidad territorial.

En cambio lo que me cuesta más trabajo pensar es en qué medida resulte posible, en la administración que se inicia, impulsar objetivos específicos de desconcentración de la economía y de la población, aunque resulta evidente que este proceso de apertura tendrá efectos de concentración del desarrollo en algunas ciudades, y espacios plenamente incorporados a la economía abierta, mientras que otras ciudades y regiones del país quedarán más y más rezagadas. En esta perspectiva, vale la pena reflexionar acerca de la justificación y las características de esquemas específicos para ayudar a las regiones que se están quedando rezagadas a que recuperen el paso. Estos esquemas pudieran operar, en parte, dentro de las reglas del juego vigentes—las del mercado—y en parte fuera de ellas, de acuerdo con la experiencia de la Comunidad Europea.

La pertinencia de una descentralización regionalizada o la regionalización de las políticas públicas

Jesús Arroyo Alejandre y

Marco Antonio Medina Ortega*

Introducción

Queremos traer a discusión algunas de las principales ideas con que concluyeron Luis Unikel y Alan Lavell, en agosto de 1979, su ponencia titulada "El problema urbano-regional en México", presentada en la décimocuarta mesa redonda del ciclo de la UNAM y los problemas regionales. La finalidad es tratar de ver el estado de *lo regional* con base en esas ideas veinticuatro años después de ser planteadas.

Las ideas son las siguientes: ante señalamientos de algunos de sus colegas en cuanto a que no deberían darse el lujo de orientar esfuerzos importantes a la investigación urbana, sino que más bien se tratara de resolverlos. La respuesta de Unikel y Lavell fue muy clara: "precisamente un país como México *no puede darse el lujo de no investigar* para conocer los problemas urbano-regionales de fondo, sus causas y consecuencias". Asimismo argumentaron que "También deben evaluarse las políticas gubernamentales en la materia, para tener idea si tales esfuerzos se encaminan o no en el sentido de los objetivos planteados"; y por último recomendaban "que se generen las condiciones necesarias para que la academia pueda aportar la parte que le corresponde a la posible solución del problema urbano en México". Esta última recomendación estaba dirigida al sector público. Todo lo anterior fue señalado por Unikel desde 1971.

* Profesores—Investigadores del Instituto de Estudios Económicos y Regionales (Ineser) de la Universidad de Guadalajara.

Para desarrollar este trabajo dentro del formato establecido bajaremos únicamente la segunda de las ideas expuestas, o sea la evaluación de las políticas gubernamentales, para tener idea acerca de si tales esfuerzos realmente se encaminan en el sentido de los objetivos planteados, y con base en ésta construiremos un argumento en torno a lo regional y a las políticas públicas de descentralización en México. Puesto que nuestra pretensión es realizar una reflexión que tenga como eje lo regional y la administración pública en México,¹ de ésta analizaremos básicamente un aspecto: su centralización.

La administración pública y sus políticas centralizadoras en México

La administración pública en cualquier país —México no es la excepción— se enfrenta a decisiones distintas.² Una característica común de esas decisiones en México ha sido la permanente falta de una interacción recíproca entre los objetivos macro nacionales y aquellos que impactan a los niveles regionales y locales, por lo que podríamos señalar en primera instancia que la administración y planeación pública en México es extremadamente centralizadora.

Los factores causales del centralismo mexicano, del cual parten las diferentes políticas de planeación sectorial centralizadora, están enraizados en la historia política, social y económica de nuestro país. De manera que la centralización en

1 No es nuestra intención elaborar un análisis sistemático y riguroso de las políticas (sectoriales o "regionales") instrumentadas por los diferentes gobiernos desde los años cuarenta hasta la fecha, estamos convencidos de que existen autores como Unikel y Garza, por citar algunos, que cuentan entre sus obras con excelentes trabajos con este enfoque.

2 Debido a los diferentes ámbitos geográficos que se constituyen esencialmente por el tamaño y la jerarquía de los niveles de integración espacial, los niveles serían mundial, nacional, estatal, municipal y, por supuesto, los casos, que ya no son tan excepcionales en el México actual, de las aglomeraciones metropolitanas como la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG) y la Zona Metropolitana de Monterrey (ZMM).

México se ha convertido en un proceso de atracción, con una temporalidad muy larga y sobre todo de carácter acumulativo.

Si bien el centralismo ha sido una característica tradicional de nuestro "Estado federal", éste enfrenta actualmente fuertes presiones. Presiones que parten o se organizan tanto en las comunidades territoriales que demandan una descentralización político/territorial como dentro del propio aparato de gobierno, que busca, en cierta medida obligado por esas presiones, formas más eficientes y concretas de acción, tal es el caso de la oferta de descentralización administrativa postulada durante el mandato de Miguel de la Madrid, el Programa de 100 Ciudades en la administración de Carlos Salinas de Gortari y, por supuesto, eventos como el Foro hacia un Nuevo Federalismo, desarrollado a fines de marzo de 1995, refuerzan esta idea.

Las acciones anteriores tienen en común la pretensión de atenuar los efectos centralizadores en favor de los intereses regionales y locales de la sociedad, cuando menos es lo que establece el discurso. Sin embargo, la realidad es otra. Vamos a continuación una serie de políticas caracterizadas por haber pretendido contrarrestar la centralización de las actividades económicas o de la administración pública.

La desconcentración y descentralización en México

Las políticas de desconcentración y descentralización

Éstas han estado presentes desde tiempo atrás en la política pública en México. Ya en 1943 el presidente Manuel Ávila Camacho proponía una "marcha al mar" con la finalidad de disminuir la presión demográfica del centro del país, lo que a la postre llevaría a desarrollar proyectos como las Cuencas Hidrológicas entre 1947 y 1961.

Otras acciones han sido la construcción de parques y ciudades industriales y el otorgamiento de incentivos fiscales durante el periodo comprendido entre los años cincuenta y setenta con la finalidad de "descentralizar" la actividad industrial. Muestra de ello son el *Programa para la Promoción de Conjuntos, Parques y Ciudades Industriales y Centros Comerciales* de 1971; el *Decreto de Descentralización Industrial*, de

noviembre de 1971 y julio de 1972; el *Plan Nacional de Desarrollo Urbano* de 1978; en este último destacan dos programas de acción: a) el de la Desconcentración de la Administración Pública Federal y el de Estímulos para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales.³

Por su parte la reforma promovida al artículo 115 constitucional durante la administración de Miguel de la Madrid, a fines de 1982, tenía como finalidad delegar y definir nuevas atribuciones en favor de los ayuntamientos en materia tributaria, de servicios y de planeación urbana. De manera que se "otorga" facultad al poder municipal para que formule, apruebe y administre sus planes de desarrollo, así como la administración de sus reservas territoriales, entre otras atribuciones; pero también destaca que esta actuación se deberá ejercer "en los términos de las leyes federales y estatales relativas".⁴

Por su parte el programa de 100 ciudades, elaborado por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) durante la administración de Carlos Salinas de Gortari, consideraba que el patrón territorial de distribución de la población en México se caracterizaba por una excesiva concentración en cuatro grandes zonas metropolitanas del país: el Valle de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla; de manera que se propuso que el gobierno "concentre sus esfuerzos en un grupo de 100 ciudades con potencial para generar desarrollo e impulsar condiciones sociales y económicas favorables" con la finalidad de "ordenar el patrón de distribución territorial de la población" (Sedesol, 1992). Este programa se ha ampliado actualmente a cerca de 180 ciudades.

Las anteriores estrategias, unas más otras menos, han tenido por objeto reformar poco a poco la configuración territo-

³ Si entendemos por desconcentración un mayor acceso (por la proximidad a los servicios, y que la descentralización da prioridad, por una parte, a la independencia de los entes administrativos con el apoyo de entidades, corporaciones, fundaciones, organismos no gubernamentales, etcétera, y, por otra, el delegar funciones a niveles de administración de nivel inferior, entonces pudéramos concluir que en México el gobierno, en los hechos ha llevado a cabo una desconcentración básicamente, por cierto todavía incipientemente a pesar de tener ya más de dos decenios en marcha los principales programas de desconcentración y/o descentralización.

⁴ Si se quiere profundizar en el tema consúltese una serie de trabajos compilados por Gustavo Garza en *Una década de planeación urbano-regional en México 1978-1988*, editado por El Colegio de México en 1989.

rial, económica y administrativa⁵ del país, la que se sigue caracterizando por el predominio de unos cuantos centros de población como la ZMCM, ZMG, ZMM y Puebla.

El discurso frente a las evidencias

Las evidencias que muestran la todavía excesiva centralización son muchas y variadas. Podemos mencionar como ejemplo la distribución geográfica del gasto público, que se caracteriza por su elevada concentración en pocas áreas, indicando la preferencia por impulsar el desarrollo de unas en detrimento de otras. Ya Unikel y Lavell señalaban que entre 1959 y 1964 la ZMCM concentró el 20.5 por ciento de la inversión pública, la cual aumentó en el periodo de 19 165 a 1970 a 25.4 por ciento.

Más recientemente, durante el mandato de Miguel de la Madrid, se postuló la "descentralización de la vida nacional" como un objetivo primordial de su programa de gobierno: sin embargo, la concentración de la inversión en el Distrito Federal se incrementó al 31 por ciento en promedio de 1983 a 1986, de manera que en este sexenio se generó una reconcentración de la inversión pública federal en el Valle de México.

Pero existe un elemento más destacado en el análisis de la concentración de la inversión por parte del gobierno, y lo es la concentración de la inversión pública en infraestructura social,⁶ en los periodos de Echeverría, López Portillo y De la Madrid la mitad de los recursos invertidos en infraestructura social se concentraron en el Distrito Federal; si a esto le

⁵ Aquí cabría preguntarse qué pasa con una descentralización en términos políticos, porque se piensa que el futuro desde el punto de vista político se encuentra básicamente en el Distrito Federal, pero esto puede hacerse extensivo a otras áreas, sólo que bastaría con preguntarnos qué sucede en el medio académico, quién ha impulsado su desarrollo y por qué ahí; aquí cabe señalar que se trata de fortalecer a México no sólo al Valle de México, o es que acaso la gran Tenochtitlán sigue cobrando tributo al resto del país, lo cual no es de dudarse.

⁶ De hecho se dice que el gasto en infraestructura social es el mecanismo más apropiado para elevar los niveles de bienestar de las comunidades a las que se destina, y por lo tanto se considera como el indicador más fiel de las preferencias regionales de un gobierno.

sumamos la participación al Estado de México, tenemos que en el Valle de México se concentró cerca del 57 por ciento de la inversión pública en infraestructura social durante 1977-1982.

Si cambiamos de variable el panorama es similar al de la concentración de la inversión pública. En 1979 más del 50 por ciento del valor agregado que generó el sector industrial tuvo como origen el Valle de México, y en los sectores comercial y de servicios la concentración era semejante; Hernández destaca que la estructura productiva de las distintas regiones del país es desequilibrada, dado que el Distrito Federal, el Estado de México, Nuevo León, Jalisco y en menor medida Puebla y Veracruz son las entidades federativas que concentran la producción industrial y de servicios.

A 16 años de lo expuesto por Hernández Laos el panorama ha cambiado poco; si bien todavía no tenemos a la mano los datos del valor agregado para 1993, sí contamos con el número de unidades y personal ocupado en actividades comerciales, de servicios y manufactureras. De manera que en el Distrito Federal y en el Estado de México, Jalisco, Veracruz y Puebla se concentra el 43 y el 46 por ciento de las unidades económicas y el personal ocupado, respectivamente, del país.

A estas alturas resulta por demás evidente que el impulso dado a la expansión de las grandes ciudades, como México, Guadalajara y Monterrey, se ha traducido en un crecimiento acelerado de las actividades industriales, comerciales y de servicios en las áreas urbanas, en detrimento de extensas zonas rurales, como consecuencia de los bajos recursos destinados a estas últimas en favor de los grandes núcleos poblacionales. Los estudios realizados por diversos investigadores muestran que en nuestro país existen grandes desbalances en lo que se refiere a la distribución de la población y de la riqueza entre sus regiones.

Pudiera pensarse que quizás es poco el tiempo transcurrido desde que estas medidas fueron puestas en práctica, pero a esto también se agrega el problema de la falta de continuidad de las políticas públicas en las administraciones federal, estatal y municipal.

Sin embargo, en innegable que existen avances en torno a la desconcentración/descentralización como un programa fortalecido y en marcha.

Descentralización y política regional (o el redimensionamiento de la política pública)

La descentralización, planeada e instrumentada de manera eficiente, puede ser un mecanismo que nos permita superar las limitaciones de una planeación nacional de carácter sectorial y centralmente controlada. Esto sería posible si se delegara una mayor autoridad en los funcionarios y administradores que trabajaban más cerca de los problemas. De manera que una descentralización dirigida a los niveles regionales y locales permitiría a los funcionarios desagregar o agregar los programas y planes de desarrollo y ajustarlos a las necesidades diferenciales de las regiones.

También hay que resaltar que una verdadera descentralización nos podría llevar a mayores niveles de capacidad administrativa, desconocidos en México, por parte de los gobiernos municipales y de instituciones de carácter privado en las diferentes regiones del país. De manera que ésta redundaría en una delegación de funciones que habitualmente la mayoría de las secretarías a nivel federal no desempeñan satisfactoriamente.

Aquí cabría preguntarse por qué el énfasis de vincular descentralización con la política regional. En primer lugar, porque los municipios proveen una base geográfica conveniente para la coordinación de esfuerzos en múltiples proyectos; en segundo, porque una unidad administrativa de carácter regional puede tener mejores condiciones para aplicar innovaciones (planes piloto) en los programas y políticas de algunas áreas de la administración pública sin tener que justificarla para todo el país; en tercero, porque la descentralización tanto de la administración pública como de la planeación permitiría, entre otras cosas, que los líderes locales ya sean públicos o privados brindaran los servicios públicos y dotaran de la infraestructura más eficiente a las comunidades; y por último, porque esta centralización a nivel regional permitiría supervisar y evaluar la ejecución de proyectos de desarrollo de una manera más eficaz que los organismos centrales de planeación.

Las políticas económicas en México, aparte de centralizadoras, han tenido como finalidad el desarrollo de algunos sectores, más aún, de algunas ramas de la producción, inde-

pendientemente de lo que suceda en la región; la región sólo ha interesado al gobierno, en la medida en que es apta para el desarrollo de alguna rama de la producción (petróleo, siderurgia, electricidad, etcétera).

Es por esto que planteamos un cambio en la manera de ver las regiones, ya no considerarlas como el lugar en donde se va a generar el desarrollo del país, sino como el lugar desde donde se puede lograr el desarrollo de los mexicanos; por supuesto que lo anterior tiene que ver con la propuesta de desarrollo endógeno presentada por gentes como Boisier, Shör, etcétera.

Si consideramos que es necesario un cambio en la manera de elaborar las políticas públicas, de ser centralizadoras a nivel nacional a una centralización regional o municipal, esto también requiere cambios en los criterios de evaluación de las políticas y que éstos no se interesen solamente por los resultados del sector, ya que sólo comparara resultados consigo mismo, lo que distorsiona la contabilidad nacional en detrimento de la capacidad para detectar las fallas en la inversión.

De lo anterior surge la pregunta de cuál podría ser otro criterio para evaluar los resultados dentro de una vertiente de planeación descentralizada. Creemos que ese criterio debe considerarse de manera global los efectos sectoriales que convergen en un área territorial y poblacional; las variables serían la producción en el sector, su efecto multiplicador en otros sectores, en el empleo, en el ingreso, y su impacto en el nivel y calidad de vida de la comunidad. Para ello es imprescindible seguir avanzando en la idea de tener una contabilidad municipal y regional en México.

Políticas de carácter regional y la organización territorial

A pesar de que en la cuestión regional existe vaguedad en términos conceptuales, se entiende que dentro de la planeación es una corriente que enarbola el desarrollo desde adentro (endógeno) ya que considera que es a partir de las necesidades de las regiones como se debería planear el desarrollo nacional.

Así, el desarrollo regional, visto como un objetivo, buscaría hacer realidad las diversas potencialidades productivas y de

recursos de las diferentes regiones del país, de manera que en toda región se trataría de maximizar la utilización de su potencial, para lo que debe recibir apoyo de políticas y recursos nacionales.

Habría que pensar, por lo tanto, que los objetivos regionales tienen que ver con la localización de las actividades productivas —actuales y futuras— como forma de incrementar el producto regional y la oferta de empleos, como una estrategia nacional de optimización de las potencialidades de nuestras regiones. Esto por necesidad tiene que ver con la idea de centrarse en la posibilidad de impulsar estrategias coherentes a nivel regional y local, y con base en sus características conformar las grandes líneas de planeación descentralizada con decisiones a nivel regional y una planeación a nivel nacional que tuviera como base dos componentes esenciales desde nuestro punto de vista, como son el territorial y el funcional.

La piedra angular de este tipo de planeación sería el municipio, en el seno del cual se decidiría la participación o ausencia para la instrumentación de proyectos de carácter regional, y en caso de que el proyecto sea de una extensión territorial muy amplia, con un número elevado de municipios, o trascienda los límites administrativos estatales, sería adecuado que el gobierno estatal participara en igualdad de circunstancias.

Conclusiones y propuestas

Como hemos observado a través de esta exposición, la administración pública en México es extremadamente centralizadora, lo que da por resultado que los objetivos de planeación a nivel macro del país estén casi, si no es que totalmente, desvinculados de las realidades de nuestras regiones y localidades.

Ante esa excesiva centralización el gobierno ha emprendido una serie de políticas orientadas a disminuir y eliminar tal centralización, pero los esfuerzos se han quedado cortos ya que el problema ha superado tanto espacial como temporalmente todas y cada una de las acciones emprendidas por la administración pública. Es más, en algunos casos, como los de la ZMCM y la ZMG, los efectos de las políticas de desconcentración de

actividades industriales fueron muy diferentes a los esperados en los objetivos planteados, incluso contrarios.

Lo anterior solamente nos puede llevar a un comentario: que las estrategias de descentralización/desconcentración, que se supone parten de la realidad, difieren de ésta de manera abrumadora al realizar una evaluación de los resultados de las diversas estrategias aplicadas en México.

De manera que el siguiente paso sería tratar de responder a qué se debe esta divergencia. Una posible respuesta sería la incorrecta relación entre los escenarios propuestos y las acciones llevada a cabo para lograrlos. Para dilucidar este punto habría que considerar, por supuesto, una aplicación u orientación metodológica de tipo positivista, que considerara la aplicación de un mismo método a cualquier tipo de problema; lo que no se daría bajo una perspectiva de planeación regional—descentralizada.

La otra respuesta se enfoca a las relaciones de poder en un contexto de control centralista, las que han presionado para que las políticas no se instrumenten de manera adecuada. Esta idea parece reforzarse si consideramos que las políticas de descentralización se elaboran y ponen en práctica en el (los) principal(es) centro(s) de concentración económica, política, demográfica, etc., del país.⁷

Esto nos lleva a afirmar que las políticas de descentralización en México se han elaborado e instrumentado con la intención de que las áreas nodales no pierdan control sobre su zona de influencia (*hinterland*); en otras palabras, se ha planteado una descentralización que no ha reducido la importancia de los principales centros de decisión del país. De manera que al tratar de sintetizar el estado de la descentralización en México, consideramos que existe un dicho popular que expresa en gran medida la realidad de ésta: buscamos la descentralización rogando a Dios no encontrarla.

En el anterior contexto, nos parece completamente lógico proponer que si el objetivo es descentralizar, lo primero que habría que descentralizar serían las instancias de planeación,

incluidos los procedimientos para la formulación de los planes y programas.

De hecho la desconcentración/descentralización, ya sea mediante los proyectos de cuencas hidrológicas, los incentivos fiscales, el Programa de 100 Ciudades o, más recientemente, el Foro sobre Federalismo, ha suscitado serias interrogantes en torno a su diagnóstico, planeación, ejecución, etc., pero en el fondo existe una cuestión quizás más importante que las anteriores preguntas: la organización de la sociedad y sus consecuencias en relación con la formulación de políticas y programas de trabajo para llevarlas a cabo.

Hasta antes de enero de 1994 esto parecía tarea sólo de académicos ya que únicamente en este segmento de población se escuchaban los comentarios; pero la realidad parece cambiar y surgen nuevos actores sociales en la escena que cuestionan no sólo el papel del Estado, su organización, sino también sus acciones. Habría que esperar para ver si estos actores actuarán local o regionalmente, las pocas evidencias hasta el momento—el conflicto en Chiapas, las agrupaciones de los llamados barzonistas—parecen señalar que los problemas tienden a ser más regionales que locales.

Anteriormente hemos vertido algunas propuestas, como la idea de la descentralización de las instancias de planeación en el país; sin embargo, consideramos que las propuestas que exponemos en seguida sintetizan en gran medida las acciones que nos llevarían a una regionalización de las políticas públicas, lo que implica necesariamente una descentralización de la estructura y del proceso de administración en México. Las propuestas son las siguientes:

Descentralización de las decisiones

Las comunidades regionales están conscientes de su problemática y son las más capacitadas para plantear sus propias soluciones, siendo necesario para esto promover la participación democrática y fortalecer las estructuras políticas locales, otorgándoles mayor capacidad de decisión y apoyos.

En este sentido se debe apoyar una descentralización que devuelva a las autoridades locales las posibilidades de mayor

⁷ Por ejemplo, si es a nivel nacional, en el Distrito Federal, si es a nivel estatal, en las capitales de los estados.

acción en el mejoramiento de los servicios públicos, así como el fomento del desarrollo de las actividades productivas. De manera que uno de los principales compromisos del gobierno debe ser apoyar a los municipios para que tengan la suficiente capacidad política, administrativa, técnica y financiera que permita que esta unidad administrativa sea la célula para la planeación del desarrollo económico y social del país.

Administración regional del desarrollo

Otra acción sería la creación de instancias y mecanismos para el diseño, ejecución y evaluación de políticas de desarrollo a nivel regional. Este tipo de acciones tienen como objetivo el instrumentar planes de desarrollo en los que participen las autoridades municipales, los sectores sociales y las instituciones de los ámbitos estatal y federal, con la finalidad de conjuntar esfuerzos y coordinar las acciones que ha de realizar cada uno.

De esta manera los planes de desarrollo regional integrarían de manera más eficiente y cierta la participación de los sectores sociales y, por otro lado, se facilitaría la participación de la inversión y la administración privada en la prestación de los servicios urbanos rurales.

Modernización de las economías regionales

El país se encuentra inmerso en un proceso de apertura comercial que ha conducido a un proceso de reestructuración de la economía mexicana en su conjunto, y de las economías regionales en particular. Pero este proceso de reestructuración sólo se puede consolidar si se refuerza el papel de las economías regionales, lo que a la vez redundaría en mayores probabilidades de un impacto favorable para las diversas comunidades del país. En este sentido es indispensable la realización de estudios y la creación de asociaciones bilaterales y trilaterales que identifiquen las ventajas comparativas y complementarias que presenten las diversas regiones del país, en comparación con las ventajas regionales de otros países (particularmente de Estados Unidos y Canadá), con la finalidad de instrumentar planes

de desarrollo que se basen en las ventajas regionales tanto presentes como potenciales con que cuentan las regiones del país.

Integración territorial

Uno de los principales factores que condicionan el desarrollo de las potencialidades regionales es la integración territorial de las comunidades por medio de infraestructura de comunicaciones y transportes. Esto nos lleva a plantear la necesidad de descentralizar, modernizar y mejorar la infraestructura de comunicaciones y transportes, para de esta forma brindar la oportunidad de una mayor integración a las localidades urbanas, semiurbanas y rurales que se encuentran dispersas en el país a mercados regionales, nacionales e internacionales más amplios.

Una mayor y mejor infraestructura redundará en niveles más altos de interacción socioeconómica y cultural de las comunidades marginadas con grandes centros urbanos y otras regiones. Por otra parte, este mejoramiento de la infraestructura de comunicaciones y transportes es esencial si se quiere competir en el mercado internacional, principalmente con Estados Unidos y Canadá.