

Las posibilidades de la planeación regional

Arq. Eduardo Ramírez Gómez¹

Introducción

Cuando pretendemos abordar un concepto como lo es la Planeación Regional; nos enfrentamos a un problema de definición; esto es, dentro de la idea Planeación Regional, pareciera que pretendemos abarcar dos grandes vertientes:

Por un lado se pretende incidir de alguna manera en las actividades económicas que se llevan en un territorio determinado que llamamos “región”. Y por otro lado, pretendemos también impactar sobre las condiciones del territorio mismo.

Estas serían dos vertientes, digamos problemáticas para la definición del concepto con el que pretendemos trabajar en la reflexión que nos tomará los siguientes instantes de nuestra vida.

Lo importante a observar y de lo que pretende desarrollarse en los siguientes minutos, es si ese incidir en las actividades económicas y en el territorio, es en verdad posible bajo las condiciones del marco jurídico actual en el país.

Sin ser académico ni estudioso de la historia de la Planeación Regional en nuestro país, no puedo dejar de mencionar los esfuerzos que ha habido en la concepción de eso que podemos llamar la Planeación Regional en nuestro país.

Desde la concepción del Imperio Mesoamericano que definía **cuotas** de producción o de impuestos por región; pasando por la visión de los conquistadores españoles de implantar territorios dominados por un gran administrador (que en realidad nada tiene que ver con nuestros actuales gobernadores), hasta la visión inteligente de definir Regiones Hidrológicas (de esas visiones nacionalistas de los años cuarenta del ya fenecido siglo XX). La visión de

¹ Domicilio: Pedro Urriaga 77-31, El Pueblito; Corregidora. C. P. 76 900 Querétaro. Teléfono: 01 442. 195-6351; 01-442-249-9460 Correo Electrónico: edramirezg@prodigy.net; edramirezg@yahoo.com.mx

lo que es una Región, no ha tenido una concepción definida o acabada en el actuar público; con esto, pregunto de manera modesta:

¿Cómo podemos planear un territorio o plantear su planeación si no hemos podido definir EN LA PRÁCTICA PÚBLICA el campo de actuación de esa Planeación de la Región?

ANÁLISIS Y DESARROLLO:

Algunos de los que nos encontramos aquí, decimos que nos hemos dedicado a la Planeación del Territorio; y para ello, lo hemos “clasificado”. Y además de clasificarlo, se han establecido figuras metodológicas y jurídicas para su Planeación.

Pues creo que tenemos que felicitarnos por ser tan conocedores de lo que sucede en nuestro país; y con esto, entonces no sé por qué tenemos un país con diferencias en las condiciones de vida de la población como las tenemos en estos años “que nos tocan por vivir”.

Una vez que se decidió contar con un marco jurídico para enmarcar eso que llamamos Planeación en este país; se decidió, digamos que también, la naturaleza de la Planeación.

Esa naturaleza ha sido la de la sectorización y la de las visiones de corto plazo; nos explicaremos:

La Planeación en nuestro país todavía sigue siendo parte de las acciones que emprende El Estado; y para ello necesita configurarse un marco jurídico para actuar en consecuencia. El Marco Jurídico de la Planeación viene definido desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley de Planeación.

Mencionaré aquí algo, digamos entre paréntesis, si en la Constitución se le da al Estado mexicano el papel del ente rector en la conducción del Desarrollo Nacional, resulta interesante que la Ley de Planeación no se considere una Ley Reglamentaria de la misma; esto insisto es entre paréntesis.

A continuación haré una muy breve referencia a las características que se le confiere a la Planeación en el marco jurídico federal planteado en la citada Ley de Planeación:

En la Ley de Planeación se le confiere a la Secretaría de Hacienda la atribución de Coordinar las actividades de Planeación Nacional del Desarrollo, proyectar y coordinar la planeación nacional con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales.

Si este es el marco jurídico desde el nivel federal, pareciera entonces que la Planeación se concibe desde la atribución del manejo de los recursos **monetarios o financieros; no de una Política Pública.**

Si la Secretaría de Hacienda define las características de la Planeación; pareciera que la esa actividad se redujera a las decisiones de qué recursos financieros se dedican a cuáles rubros del actuar público.

Siguiendo con la concepción de la Planeación dentro de su marco jurídico, encontramos que a las dependencias de la administración pública federal, les corresponde la elaboración de los “Programas” Sectoriales. Esto es, cada “dependencia” elaborará no un Plan, sino un “Programa” que corresponda a las directrices del **único Plan Nacional posible.**

Con esta visión o definición jurídica: mencionaremos entonces una de las reflexiones que nos trae a participar en este Congreso:

La Ley de Planeación que comentamos, y algunos lo recordaremos, se concibió tal como lo es hasta ahora, allá en los años en que se inició la desmantelación del Estado Mexicano; cuando se inició el proceso de la “privatización”; y con ello la palabra “Planeación” comenzaba a causar urticaria en los egresados de ciertas instituciones de educación superior que comenzaron a ocupar puestos en la administración pública. Y con esa visión de ir desmantelando el actuar de El Estado; los **“sectores” sólo podrían “programar” y no Planear.** La reflexión o la pregunta es: ¿Acaso sólo el poder central “Planea”? y el resto de los mortales ¿sólo “programamos”?.

Desafortunadamente esta visión de la Planeación se “reproduce” en las legislaciones estatales; si revisamos las Leyes de Planeación Estatales, esta concepción se **reproduce** de

manera textual: Sólo tiene la capacidad de elaborar un Plan, el ejecutivo estatal; y los sectores de la administración pública estatal sólo tienen la atribución entonces, de realizar “programas” sectoriales.

Como ejemplo claro de esta concepción sobre quién “planea” y quién “programa”; en las legislaciones estatales respecto de la Planeación o Programación del Territorio; podemos decir con toda contundencia que reproducen esa visión; por supuesto que existen algunas honrosas excepciones como San Luis Potosí, Chihuahua, Estado de México, entre otros; que reivindican la visión de la Planeación para el “Sector Asentamientos Humanos”. Esto es, que en el sector se lleva cabo no sólo una “Programación”; sino efectivamente una Planeación.

Haciendo un análisis comparativo de los “Sistemas Estatales de Planeación” del sector Desarrollo Urbano que plantean las legislaciones estatales; la gran mayoría presenta a los instrumentos del Sector que se ocupa de la Planeación del Territorio, como “Programas” de Desarrollo Urbano; no como Planes.

Con esta visión, las autoridades estatales encargadas de Planear o Administrar el Territorio, estarán sujetas siempre a una concepción “programática” del territorio; lo que quiere decir, que no existe una concepción de Planeación; sólo se trata de administrar o repartir unos cuantos recursos financieros en el territorio.

(Esto en el mejor de los casos; ya que en ocasiones las “autoridades de la Planeación Territorial” pareciera que son sólo empleados de los grandes promotores inmobiliarios)

Lo mencionado en los párrafos anteriores, resulta una mención, digamos escueta frente a lo **realizable** dentro de las actividades de los gobiernos estatales respecto de la Planeación: En la práctica, lo que puede llevarse a cabo es el de Programar o Ejecutar Obras que poco o nada tienen que ver con la Planeación del Territorio o la Planeación Regional. Y con esto; las grandes obras de Infraestructura no responden a objetivos planteados desde una perspectiva de la Planeación; sino a objetivos que tienen que ver más con el “posicionamiento” político de los ejecutores de la obra pública.

Entre paréntesis, planteo aquí un ejemplo: en los medios de comunicación electrónicos, se menciona en estos días, una obra carretera en el centro del País; la llamada Arco Norte; que

lo menciona tanto el Gobierno Estatal del estado de México como el Gobierno Federal; como un gran logro de sus administraciones. Y pues quienes nos dedicamos a esto que pomposamente llamamos Planeación del Territorio, sabemos que fue una de las muchas propuestas que se plantearon en la primera versión de PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO (que no Programa); que salió a la luz en el cada vez más lejano año de 1978, en ese documento se planteaba como una necesidad, ya desde aquel entonces: los libramientos de la Ciudad de México. Desafortunadamente durante muchos años; las acciones del “sector” comunicaciones tuvo sus propios objetivos; y ahora que se presentan objetivos políticos enfrentados entre entidades federativas del centro del país; se llevan a cabo obras de infraestructura como manifestaciones de fuerza del ejercicio del presupuesto; no como resultado de objetivos de planeación.

Planteamos entonces otra de las ideas que queremos mencionar en esta venturosa oportunidad de estar reunidos: Los recursos públicos destinados a las grandes o pequeñas obras de infraestructura no responden a objetivos de Planeación; sino que responden a “necesidades” políticas de quienes deciden cómo gastar los recursos públicos. No somos los primeros en decir esto, sólo queremos insistir en ello; y nuestro decir está respaldado en un somero análisis del marco jurídico existente.

En otro orden de ideas, regresando a una ligera lectura de la Ley de Planeación; en ella se dispone la **vigencia** del Plan Nacional de Desarrollo; que es de un período presidencial. Y esta vigencia se reproduce otra vez; en las legislaciones estatales respecto a los Planes Estatales. Lo que quiere decir, que los instrumentos de Planeación elaborados por los ejecutivos estatales tienen una vigencia administrativa; no responden a objetivos de mediano y largo plazo; y con esto, las obras y acciones que se conciben y que se llevan a cabo; tienen la perspectiva de las administraciones federales, estatales o municipales.

Si el marco jurídico existente define que la Planeación Nacional o Estatal (ya que no existe el marco jurídico de la Planeación Municipal); se restringe a los períodos administrativos: ¿Podemos pensar que existe una concepción de la Planeación para el largo plazo en el marco jurídico actual?

Alguna vez nació un pensador Germano que decía que para entender la realidad habría que tener dos nociones: la del **tiempo** y la del **espacio**; este personaje un tanto oscuro de

apellido Kant, sería un teórico de la Planeación Regional: si atendemos a al marco jurídico existente para la Planeación:

Existe un tiempo, que está definido por el término de las administraciones públicas;

Y existe un espacio definido por las circunscripciones de las administraciones locales

Resulta entonces que “nuestro” marco jurídico está sujeto a estas dos variables, no a objetivos de largo plazo o de alcance regional.

El “tiempo” de la Planeación dentro del marco jurídico actual se restringe a los tiempos administrativos.

El “espacio” es el territorio de las circunscripciones administrativas; esto es, estatal o municipal.

Dentro del Marco Jurídico existente, no hay cabida para las Regiones Económicas, Sociales o Hidrológicas; que puedan definirse para el País. Ya que en la “Planeación” Nacional o Estatal nos se han definido las Regiones “estratégicas” que menciona la legislación federal.

Lo que se ha mencionado aquí de manera un tanto rápida, nos lleva a lo que muchos hemos insistido sobre las dos graves características del actuar público y que incide en lo que llamamos “Planeación”:

Por un lado, el marco jurídico concibe a la planeación como un acto sectorizado; sólo el poder central federal y estatal tiene la atribución de elaborar planes.

Y por otro lado, las acciones de Planeación se enmarcan dentro de los períodos administrativos de los gobiernos federales y estatales.

Esta doble característica; la sectorización y la no continuidad; han sido dos constantes que han permanecido en las acciones de los diferentes niveles de gobierno a lo largo de los años; y esas constantes no permiten concebir un Sistema o Instrumentos de Planeación reales y eficaces.

En la Ley de Planeación se mencionan los planes regionales que se referirán a las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas en función de los objetivos nacionales fijados en el Plan, y cuya extensión territorial rebase el ámbito de una entidad federativa

Aquí, me permito preguntar: ¿Dentro de la “Planeación Nacional” se han definido “Regiones prioritarias o estratégicas”?

Y me permito contestarme “yo mismo”; a partir del Plan Nacional de Desarrollo y del 2º Informe de Gobierno:

Pues no se han definido esas Regiones Estratégicas en las que nos explicaran a partir de qué se han decidido tales Regiones; sólo se retoman las Regiones mencionadas en el anterior Plan Nacional de Desarrollo; haciendo un cambio, al estado de Querétaro se sitúa dentro de la Región Centro País; y me permito decir...ja....cuando que al Gobierno del estado de Querétaro le toco ser uno de los fundadores y principales promotores del Planeación Regional del Centro Occidente, y que actualmente es la cabeza sectorial del Ordenamiento Territorial de la Región Centro occidente; no de la Región Centro País. Estas son, digamos cosas de la Planeación....

Pasando a otro orden de ideas que pretendemos comentar:

Existe una variable para eso que llamamos las Regiones: **la gente que habita en ellas**, “detrás de todo, está la gente”.

El esfuerzo de Planeación Regional que ha sido la Región Centro Occidente, surgió; insisto SURGIÓ, a partir de ciertos funcionarios preocupados por las condiciones de vida de los habitantes de algunos estados de nuestro atribulado país, y de los problemas jurídicos para la operación de recursos financieros para que rebasaran sus circunscripciones administrativas

Así a manera de un corrido, diré que corría el año de 1998 cuando se reunieron Secretarios de Desarrollo Urbano y Obras Públicas de algunos estado del país: Guanajuato, Jalisco y Querétaro; primero como una reunión informal para intercambiar experiencias; después al

darse cuenta de que podrían llevarse a cabo acciones de manera conjunta, decidieron conformarse como un Grupo de Trabajo.

Retomando la Regionalización que para en aquel entonces tenía la Secretaría de Medio Ambiente del Gobierno Federal; se plantea que se conformen como un grupo de trabajo los Secretarios de Desarrollo Urbano y Obras Públicas de nueve estados del centro del País: Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas los que conforman la Región Centro Occidente.

En 1999, en la ciudad de San Luis Potosí, deciden conformarse como un grupo de trabajo formal y plantearse un proceso de Planeación Regional para el Centro Occidente del País; asistiendo el Gobierno Federal como un observador para ese proceso.

Durante los primeros años del Proceso Regional de Planeación de la Región Centro Occidente se avanzó muy lentamente; las reuniones del personal operativo estaban trabajando por supuesto sin marco jurídico; sólo con la buena voluntad de los Secretarios del Ramo y de algunos Gobernadores. No puedo dejar de mencionar, que hasta los problemas de traslado había que solucionar porque no había partidas presupuestales para viáticos, diseñadas para trasladarse a otros estados. Cosas de la planeación.

Entonces se trató de concebir una visión integral en dos niveles; horizontal entre los sectores de un nivel de gobierno, y vertical entre los diferentes niveles de gobierno.

Esto se escribe o se menciona fácil; pero en la realidad práctica del actuar público esto es PRÁCTICAMENTE IMPOSIBLE. No sólo por el marco jurídico existente que ya hemos mencionado, sino por las características reales de cómo se decide quién ocupa los puestos públicos. Entre funcionarios siempre existirá el celo de quién hace la mejor obra, aunque no responda a objetivos de planeación.

Aún frente a todos los problemas Políticos. Jurídicos o Administrativos; el proceso de Planeación de la Región Centro Occidente ha soportado dos cambios de administración federal y varios cambios de administración estatal.

Para el año 2000, se lleva a cabo la primera reunión de Gobernadores de la Región Centro Occidente en esta ciudad de Aguascalientes en donde ya se formaliza completamente el trabajo de Planeación Regional; en esa reunión se emite una primera declaración conjunta por parte de los nueve ejecutivos estatales que conforman a la Región Centro Occidente

A partir de entonces, ha sido posible constituir un Fideicomiso de participación federal y estatal para la definición de estudios, proyectos y obras de alcance regional. Esto es un precedente en el manejo del presupuesto público, ya que se manejan presupuestos estatales para financiar estudios que no necesariamente tienen manifestación dentro de su territorio. Esto sólo puede llevarse a cabo si se tiene voluntad de invertir en una parte del patrimonio cultural intangible de este país, que es la Planeación.

CONCLUSIONES:

Tomando en cuenta que la actividad de la Planeación es una actividad del actuar público; su marco jurídico no permite llevar a cabo acciones efectivas para producir políticas de Planeación Regional.

Esto en virtud de que ese marco jurídico concibe a la Planeación Sectorizada y con alcances de corto plazo que responden a períodos administrativos.

Por lo anterior, si se pretende en verdad que la Planeación sea una característica del actuar de las autoridades de los diferentes niveles u órdenes de gobierno; debe de modificarse el marco jurídico de la Planeación; esto es, la Ley de Planeación y sus correspondientes estatales. Además y de MANERA IMPORTANTE que exista un marco jurídico de Planeación dentro de la Reglamentación Municipal.

Todavía, frente a esto, la Planeación Regional es posible si existe la voluntad para llevarla a cabo; prueba de ello es el gran esfuerzo que han realizado los Gobiernos Estatales de la Región Centro Occidente, que frente a las dificultades jurídicas que ha presentado el manejar presupuestos compartidos; se han llevado a cabo ejemplos concretos de Planeación Interestatal.

Para ello se les invita a consultar a los Gobiernos Estatales que conforman la Región y la página electrónica de la Región Centro Occidente

Un futuro mejor; si es posible si nos empeñamos en ello.

No podemos ser cómplices del presente.