

Antecedentes y perspectivas de la política regional nacional en México

Héctor Ferreira*

Me referiré a la política regional, específicamente a una visión nacional de la política regional, que fue evolucionando desde el sexenio de Echeverría, y a los tropiezos que ha tenido esta concepción para poder llevarse a la práctica, como resultado del ambiente económico general del país, pero sobre todo de circunstancias de carácter institucional. Terminaré señalando las perspectivas que se presentan en la actualidad, en el sentido de rescatar, en alguna medida, esta visión de conjunto del desarrollo regional que sigue siendo necesaria en este momento.

Empezaré comentando acerca de las distintas denominaciones que ha tenido esta política regional, esta visión nacional de lo regional, que se gestó en el periodo de Echeverría en la Secretaría de la Presidencia, en donde se realizó este proyecto al que aludí en su momento el físico Sergio Reyes Luján. En esa época dicha política se definía como una visión regional del desarrollo, que hasta entonces no se había hecho explícita. También se definía como una visión de conjunto del desarrollo de las regiones, bajo el supuesto de que existen interdependencias positivas o negativas en el desarrollo de las distintas regiones del país.

El núcleo de esta política regional nacional era un planteamiento de estrategia espacial de desarrollo. No se trataba de un planteamiento estrictamente físico, un esquema de planeación urbana a escala nacional. En forma más amplia, era una visión acerca del desarrollo nacional y sus implicaciones espaciales y regionales. La instrumentación de esta estrategia se

* Economista egresado de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, especializado en Planeación Regional en el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), en Santiago de Chile. En los últimos seis años ha sido Asesor de la Dirección General de BANORRAS.

visualizaba mediante un esquema de coordinación de políticas sectoriales a nivel nacional, así como la formulación de programas de desarrollo para regiones multiestatales en el marco de —en forma coherente con— esta visión nacional del desarrollo regional.

Como ustedes probablemente recuerden, a fines del periodo de Echeverría se intentó crear una Comisión Nacional de Desarrollo Regional y hubo un esfuerzo por poner en práctica una regionalización que pretendía asociar a los estados en el marco de esquemas comunes de desarrollo.

En esos años se produjo un movimiento a favor del urbanismo —del desarrollo urbano— propiciado por las conferencias internacionales del Medio Ambiente y de Hábitat. Con el cambio de gobierno, los urbanistas ascendieron al poder y en cambio lo perdió en forma abrupta un secretario de Estado que había hecho del desarrollo regional su bandera política.

Durante el gobierno de López Portillo, la antigua Secretaría de Obras Públicas se convirtió en Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) y la Secretaría de la Presidencia se transformó en Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP). En este nuevo contexto institucional, la visión nacional del desarrollo regional gestada en el sexenio anterior tuvo que fraccionarse en un plantamiento de ordenamiento territorial, que se ubicó en la SAHOP y en una política regional que de carácter eminentemente operativo en la SPP.

La política territorial no pudo llevarse a la práctica en la medida que la SAHOP no tenía facultades para coordinar las acciones de las otras secretarías de estado. Esta función correspondía a SPP. En virtud de lo anterior, SAHOP se concentró en la elaboración de planes urbanos en escala de los estados, de los municipios y de los centros de población, mientras que la política territorial quedó limitada al papel de un marco nacional de la política urbana, de alcance meramente declarativo.

Por otro lado, la SPP abandonó todo intento por coordinar las políticas sectoriales con criterios territoriales, así como por articular a los estados en regiones multiestatales. En virtud de la concepción que prevaleció en la organización administrativa de la SPP, según la cual la planeación era de carácter global, la programación, de carácter sectorial y la operación, de carácter regional, asumió la forma de un esquema de coordinación del

gasto público entre la federación, los estados y municipios que en aquella época se denominó Convenio Único de Cooperación. Estos convenios evolucionaron hacia los llamados Convenios Únicos de Desarrollo en la administración de De la Madrid y hacia los Convenios Únicos de Desarrollo Social, operados por SEDESOL, en el periodo de Salinas de Gortari.

En ese contexto, el equipo que había formulado la política regional nacional en la administración anterior, quedó ubicado en el área de programación sectorial de la SPP, sin la fuerza política suficiente como para hacer prevalecer dicha política frente a una política regional que se impuso por la fuerza de las circunstancias del auge petrolero, así como de algunos grandes proyectos prioritarios como el Sistema Alimentario Mexicano y el Programa de Puertos Industriales.

Con el inicio del gobierno de De la Madrid, los que habíamos participado en la formulación de la política regional nacional y aún permanecíamos en la SPP, tuvimos una mayor cercanía con el poder. En esa época formulamos un planteamiento de estrategia territorial denominado Prioridades Espaciales, que circularó y se discutió en toda la Administración Pública Federal y se incorporó finalmente al Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

Este planteamiento de política regional requería de un esquema de instrumentación apoyado en la coordinación de las políticas sectoriales y en la formulación de programas de desarrollo para regiones estratégicas. Sin embargo, en la práctica no hubo condiciones institucionales para afianzar este esquema de instrumentación.

No fue posible avanzar en absoluto en la vertiente de coordinación de políticas sectoriales. Sí, en cambio, en la formulación de programas de regiones estratégicas. Recordarán ustedes los programas que se elaboraron en esta época para las regiones Centro, Sureste, de la Frontera Norte y Mar de Cortés. Estos programas buscaron el gasto público de la federación, los estados y los municipios en función de una visión estratégica del desarrollo de cada una de estas regiones, a la vez que respondían a demandas expresadas políticamente en cada región.

En esta época, como asesor de la Subsecretaría Regional, me tocó la responsabilidad de elaborar las propuestas de estra-

legía de todos estos programas, en forma coherente con la política regional incorporada en el PND 1983-1988.

Sin embargo, estos programas enfrentaron dificultades en su ejecución. A pesar de que fueron elaborados con una gran fuerza política que hizo posible poner de acuerdo a múltiples dependencias federales y gobiernos estatales, carecían de un esquema orgánico de seguimiento y control de ejecución. Por esta razón, al cabo de algunos meses de elaborados, cuando otros temas o asuntos ocupaban la atención presidencial y en consecuencia de la administración pública, estos programas perdían imperceptiblemente vigencia.

Por otra parte, la experiencia habida en la formulación de estos programas llevó a enfatizar el elemento de respuesta a demandas sociales expresadas políticamente. Con este criterio, se formularon durante el resto de la administración de De la Madrid múltiples programas regionales cuyo alcance se limitaba a conjuntos de municipios, como fue el Programa Hennequero y el de Desarrollo de la Desembocadura del Coatzacoalcos, entre otros.

Si bien se preparó un programa de desconcentración geográfico de la economía y la población, dicho programa no pudo llevarse a la práctica al agudizarse la crisis. En la práctica, por el resto del sexenio desaparecieron por completo las perspectivas de ejecutar una política de esta naturaleza.

Sin entrar en detalles, quisiera caracterizar aquella política nacional, gestada en el periodo de Echeverría y que se había ido ajustando, en función de las circunstancias hasta mediados de los años ochenta. El planteamiento original se centraba en la relación entre lo económico y lo físico, en las inercias asociadas al proceso de formación de capital físico, cuando éste se concentra en ciertas áreas del territorio y en forma asociada en ciertos ejes de transporte. Hacia mediados de los años de 1980, al actualizar dicho planteamiento, nos pareció necesario complementarlo con una concepción específica acerca de cómo reducir y reorientar las migraciones campesinas, partiendo de la base de que no es posible asumir que dichas migraciones respondan a la distribución del empleo formal en el territorio. Apartir de entonces, la estrategia territorial se organizó en dos vertientes fundamentales, una relativa a la desconcentración y reestructuración de la economía urbana y la otra a la reduc-

ción y reorientación de las migraciones campesinas. Ambas vertientes respondían a un objetivo común de desconcentración geográfica de la economía y la población en una perspectiva de largo plazo.

Esta política, aunque técnicamente correcta, implicaba un complejo proceso de coordinación de políticas sectoriales a distintos niveles territoriales. Como todo planteamiento complejo era difícil —aunque no imposible— llevarlo a la práctica.

Durante las administraciones de De la Madrid y de Salinas de Gortari, se demostró que es posible lograr la coordinación eficaz de una gran variedad de políticas en torno a objetivos prioritarios, en este caso los de la estabilización económica. Ello fue posible porque hubo una voluntad política fuerte y sostenida en el tiempo, a pesar de los tropiezos, para lograr estos objetivos. El punto que desco destacar es que no hubo en cambio una voluntad política análoga para llevar a la práctica la *política regional nacional*. El tema no tenía la suficiente prioridad política.

La administración de Salinas de Gortari fue un periodo de intensas reformas, la mayoría de las cuales, a mi juicio, permanecerán porque obedecen a tendencias profundas de transformación de la economía internacional. A la luz de los sucedido durante esa administración, cabe reflexionar acerca de las perspectivas que se presentan de *revitalizar* en alguna medida aquel planteamiento de política regional nacional.

En mi opinión no debería abandonarse una visión de conjunto que sigue siendo necesaria ahora, a la luz de los desequilibrios que pudieran derivar de la integración de México al área de libre comercio de Norteamérica. Sin embargo, no parece viable de manera fuerte ajustar todas las políticas sectoriales en función de propósitos de equilibrio regional.

En cambio, lo que parece tener viabilidad es una política regional instrumental al logro de otras prioridades de la política de desarrollo, como es el caso del impulso a la competitividad del aparato productivo mexicano en la economía global; la atención a grupos sociales en condiciones de pobreza; o la preservación del medio ambiente:

Parece posible profundizar en la dimensión regional de lo que en la administración pasada se ha denominado la modernización económica, con sus implicaciones específicas de espe-

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.