

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*, CENDEc, 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.

recursos y por ello desperdicia importantes potencialidades y ocasiona impactos desfavorables sobre el ambiente. Por ello lo regional constituye una dimensión que debe fortalecerse para ser utilizada como un espacio de articulación institucional que armonice, en torno a condiciones concretas, los diferentes aspectos de la política hacia el desarrollo sustentable. Además la diversidad regional también es una expresión geográfica de la desigualdad social por lo que la atención institucional a los sectores más pobres del país puede planificarse adecuadamente a través de programas por regiones.

Para impulsar efectivamente el proceso de descentralización, la administración pública federal debe propiciar el fortalecimiento regional y transformar su forma de funcionamiento para coadyuvar a procesos que sean más autogestivos y autónomos en las regiones. La integración de la política ambiental y la de desarrollo puede ser hecha a través de la esfera del desarrollo regional. Debe realizarse un traslado de las decisiones de las instancias centrales a las regiones, como una forma de alimentar un proceso de descentralización efectivo, que a la vez, sea un impulso a la democratización de la gestión del desarrollo.

Por otro lado la esfera de lo regional constituye también un ámbito en el que puede lograrse una intensa participación de la población en los proyectos de sustentabilidad ya que es un ámbito natural en la que instancias locales pueden encontrar espacios eficientes de participación. La región constituye la escala más adecuada para integrar los agentes presentes en torno a proyectos con intensa participación social y civil.

Además, las regiones son una forma de expresión de la enorme diversidad que existe en el país. México es una nación privilegiada en cuanto a la heterogeneidad y riqueza de sus recursos naturales, y la complejidad de sus paisajes ecológicos se hace más rica con la gran variedad de culturas y condiciones socioeconómicas que determinan que nuestra geografía sea un mosaico sumamente complejo de condiciones diferentes. En este marco, es obvio que las políticas ambiental y de desarrollo no pueden ser diseñadas y ejecutadas de manera homogénea y deben reconocer y adaptarse a las condiciones concretas de cada región. En este sentido, la dimensión regional permite también la expresión de la heterogeneidad de las condiciones

presentes a lo largo y ancho del territorio, y por ello ciertas regiones pueden ser tomadas como ejemplos sintéticos de la diversidad del país.

A través de la ejecución de una política de desarrollo regional se pretende generar modelos de sustentabilidad elaborados para diversas condiciones regionales. La generación de tales modelos pretende involucrar tanto el uso de instrumentos conceptuales y operacionales modernos, tales como los SIGs y los modelos de simulación y creación de escenarios, como la evaluación y seguimiento de experiencias con cretas en regiones prioritarias, con una amplia participación de la comunidad científica y de la sociedad. Así los modelos generados y ejecutados para ciertas regiones, podrán aplicarse a zonas semejantes, de tal suerte que se contara con un acervo diversificado de modelos de desarrollo regional.

Por otra parte es relevante el hecho de que la región representa un importante espacio de articulación económica, y por ello es una pieza fundamental del proceso de globalización. El tamaño, y por tanto la escala económica, de las regiones implica que son instancias estratégicas para la creación de espacios de intermediación que permitan su reforma estructural hacia el desarrollo sustentable. La diversidad y heterogeneidad de los recursos naturales y las condiciones socioeconómicas del país, pueden representar una importantísima ventaja comparativa y competitiva si se le sabe aprovechar adecuadamente; por ello los modelos de desarrollo regional deben contemplar un proceso de conversión que permita una articulación más ventajosa con el entorno a partir del uso de recursos diversos y por tanto pueda lograrse de mejor manera la integración al proceso globalizador. El fortalecimiento y la creación de espacios mercantiles intrarregionales, y la construcción de fondos de capitalización mercantiles, financieros y técnicos, tanto sociales, como públicos y privados, que operen como instancias de intermediación, protección y articulación con las instancias extrarregionales, son elementos fundamentales en el logro de una producción sin daño natural, y del mejoramiento social de la población, sobre bases productivas.

Dada la complejidad de los procesos involucrados, resulta difícil establecer las relaciones entre las políticas de desarrollo, tanto en el nivel general, como en el sectorial, y los procesos de

degradación y destrucción del medio ambiente. Por ello es de fundamental importancia contar con mecanismos rápidos y objetivos que permitan conocer sobre bases científicas los efectos que sobre las variables ambientales, productivas y sociales, provocan las políticas implementadas. Para lograr el conocimiento de esos efectos será de gran utilidad contar con un sistema de información establecido en un conjunto de regiones prioritarias ubicadas en condiciones diversas, que pueden operar como monitores de los efectos de las políticas publicas en diferentes condiciones.

Finalmente, el impulso al desarrollo sustentable de un conjunto no muy grande de regiones prioritarias y ejemplificantes, puede resultar una forma de avanzar que permita el logro de resultados concretos que demuestren no sólo la viabilidad política de la sustentabilidad regional, sino que muestren también las potencialidades que representa esta forma de desarrollo para el crecimiento económico y el mejoramiento social. En las regiones, por tanto, es donde se puede avanzar con mayor rapidez en la reforma de nuestro estilo de desarrollo para hacerlo efectivamente sustentable.

Los programas de desarrollo regional sustentable

El instrumento fundamental de coordinación y articulación de las instituciones y el resto de los sectores presentes en cada una de las regiones debe ser un Programa de Desarrollo Regional Sustentable, el cual debe ser elaborado para cada una de las regiones prioritarias para ser usado como el marco fundamental de planeación.

Los objetivos de los programas de desarrollo regional deben estar inscritos dentro de la concepción de desarrollo sustentable, es decir, que deben apuntar tanto hacia el crecimiento y desarrollo económicos, como hacia el mejoramiento de las condiciones sociales y la conservación, mejoramiento y restauración de los recursos naturales y el equilibrio ecológico.

Su elaboración debe partir de una evaluación de los programas regionales realizados con anterioridad a fin de que se analicen sus logros y limitaciones, para identificar con precisión los aspectos que deben ser mejorados o corregidos.

Es importante que para la formulación de tales Programas se incorporen los conocimientos más actuales, tanto teóricos como técnicos disponibles sobre desarrollo regional y que se aprovechen las experiencias y la información que diversos agentes tengan. Es fundamental por tanto incorporar al diseño de las estrategias regionales a los grupos académicos de investigadores que se encuentren trabajando en cada zona. Es también de importancia la participación de los técnicos y funcionarios locales, que con frecuencia tienen un capital muy importante de conocimientos y experiencias que son de gran valor para la planificación acertada. Finalmente, pero también de gran relevancia, es la recuperación del conocimiento tradicional y las tecnologías que poseen los productores, especialmente los campesinos e indígenas.

La idea de los Programas Regionales es que, más que documentos técnicos, sean además, instrumentos de concertación entre los diferentes actores de cada región y por tanto busquen ser expresión del consenso regional acerca de las alternativas de desarrollo. Por ello deben ser programas que desde los primeros pasos de su elaboración cuenten con una efectiva participación social, tanto a través de las representaciones más mediatas, como organizaciones sociales y ayuntamientos, como por medio de las representaciones más directas de la comunidad.

Un aspecto que debe ser considerado como esencial en el tipo de Programas que se desarrollen es la pretensión de lograr cambios de carácter cualitativo en las regiones. Además de impulsar una mayor captación de la inversión privada y promover la canalización en mayor medida de la inversión pública, los programas deben buscar la transformación cualitativa de las regiones a partir de ubicar y atender los cuellos de botella, y aplicar acciones que tengan un papel de disparadoras de procesos de mejoramiento, a fin de que los recursos tengan efectos multiplicadores y sus efectos sean permanentes.

Es también un aspecto relevante impulsar como parte de los programas un proceso de innovación, aplicación y desarrollo tecnológico, que permita la elevación de la productividad, pero sobre la base del fortalecimiento de la base natural de la producción para que se asegure la conservación de los recursos y la permanencia del aumento productivo. Para ello será indis-

pensable la recuperación de la tecnología tradicional y su articulación con las técnicas modernas. Se debe buscar el establecimiento de mecanismos para el financiamiento de procesos de desarrollo tecnológico a partir del uso de instrumentos como FIRCO y otros.

Acciones para incluir en un plan de trabajo preliminar

1. Elaboración de una base de datos de grupos académicos, ONGs y organizaciones sociales de regiones con posibilidades de ser consideradas.

2. Elección de las regiones prioritarias.

Los criterios para elegir las regiones prioritarias serán los siguientes:

- Que sean lo más representativas posible de la diversidad de condiciones ecológicas, tecnológicas, socioeconómicas y culturales del país.
- Que cuenten con grupos científicos y técnicos desarrollando proyectos de diseño de desarrollo sustentable y avances en experiencias.
- Que existan organizaciones sociales fuertes y con representatividad de base, que cuenten con experiencias y avances o bien estén interesadas en el impulso de proyectos sustentables.
- Que sean regiones en las que exista interés específico de las instituciones por desarrollar proyectos o donde ya se estén llevando a cabo proyectos regionales institucionales.
- Que sean regiones en donde exista urgencia de atención por motivos de coyuntura política.
- Que sean regiones en donde existan Áreas Naturales Protegidas.

Las regiones elegidas se abordarán con diferentes niveles de atención y en diferentes etapas. En primer término se buscará concentrar e intensificar la atención de la Secretaría en una parte de las regiones consideradas como prioritarias, en donde se iniciarán de inmediato los esfuerzos

de concertación y gestión a fin de lograr un proceso más acentuado que busque tener resultados más rápidamente. Hacia esas regiones de atención intensiva se canalizarán los recursos humanos, técnicos y financieros disponibles. En la medida en que se vayan logrando avances se buscará la incorporación de el resto de las zonas elegidas, en donde de todas maneras se iniciará un trabajo de menor intensidad.

3. Instalación de una red de proyectos científicos de investigación sobre desarrollo regional sustentable, compuesta por los grupos académicos de las regiones prioritarias.

4. Establecimiento de contactos estrechos, a nivel central, con las instancias de desarrollo regional dentro de las instituciones federales más directamente relacionadas con la Secretaría, a saber, SEDESOL, SAGDR, INI, SRA, SG, SIIICP, con el objetivo de establecer convenios de cooperación interinstitucional que impulsen la coordinación en las regiones.

5. Organización, en coordinación con la UNAM, de un Seminario sobre Desarrollo Regional Sustentable.

6. Elaboración de un documento metodológico para el diseño de los Programas de desarrollo regional sustentable.

7. Elaboración y recopilación de instrumentos metodológicos para la gestión del desarrollo sustentable para ponerlos a disposición de los agentes regionales.

8. Gestión e impulso del proceso de diseño de Programas Regionales de Desarrollo Sustentable en regiones prioritarias. El diseño de estos programas debe ser impulsado por la Secretaría a través de la Dirección General de Programas Regionales, pero se buscará que sean elaborados por los grupos académicos de la región con una intensa participación de los agentes locales, entre los que deben considerarse:

- Las representaciones regionales de las instituciones federales y estatales.
- Los ayuntamientos.
- Las ONGs.
- Las organizaciones sociales de productores.
- Las organizaciones empresariales.
- Los representantes directos de la comunidad.

La elaboración y diseño del programa no será sólo resultado del trabajo técnico y la recopilación de información, sino será ante todo un proceso de articulación, concertación y suma de voluntades, capacidades y experiencias, en el que se pretende recoger los puntos de vista de los diferentes actores regionales.

9. Participación en el proceso de gestión y concertación con los diferentes agentes y actores regionales, de las modalidades de la ejecución de los Programas, las fuentes financieras y otros apoyos.

10. Establecimiento de los mecanismos de coordinación con la Dirección de Ordenamiento Ecológico del INE para la promoción del ordenamiento ecológico de las regiones en las escalas regional, municipal y comunitaria. Se pretende que el ordenamiento sea uno de los elementos centrales de los programas regionales y opere como directriz de las inversiones y las acciones.

11. Establecimiento de los mecanismos de coordinación con la Unidad de Información, para participar en el diseño y operación de los sistemas de información regionales. En cada región se buscará construir un sistema eficiente de información que esté a disposición de los agentes locales y de los grupos académicos, y que incluya información tanto de carácter productivo, como social y ambiental.

12. Establecimiento de los mecanismos de coordinación con el centro nacional de Capacitación y educación para participar en el diseño e implementación de un sistema de capacitación. Este sistema tendrá un carácter permanente y estará fuertemente vinculado con los aspectos operativos y de los programas. Estará destinado a dos niveles: técnicos y funcionarios de las dependencias y productores. El sistema pretenderá la transferencia de conocimientos, recursos técnicos modernos, y habilidades, desde los ámbitos académicos de las instituciones de investigación y educación de alto nivel hacia las regiones.

13. Organización de un sistema de evaluación para que sea aplicado a cada región. Se pretende que el seguimiento y evaluación de los programas sea hecho por los grupos científicos de cada región y a partir del sistema de información regional.

Ordenamiento ecológico de regiones geográficas prioritarias

Sergio Estrada OrihueLA*

El ordenamiento ecológico posiblemente sea el hijo más joven de la familia de los instrumentos de la Planeación Regional en México. El ordenamiento ecológico es un proceso de planeación territorial orientado a evaluar, programar y legislar el uso del suelo en función de la vocación de los recursos naturales y de la estructura urbana y socioeconómica regional. Debe considerarse un instrumento tanto de planeación territorial como de planeación regional, cuyo propósito sería favorecer el desarrollo sustentable de las actividades productivas, en función de la concordancia, de la aptitud y de la buena relación que debe existir entre la actividad productiva regional y la aptitud de los recursos naturales de las regiones, con el fin de auspiciar este proceso. (Ver lámina 1)

Lámina 1

¿Qué es el ordenamiento ecológico?

- Es un proceso de planeación territorial dirigido a evaluar, programar y legislar, tanto los usos del suelo, como el aprovechamiento sustentable y la protección, conservación y restauración de los recursos naturales y los cuerpos de agua, de acuerdo a su vocación o aptitud natural.
- Es el instrumento de planeación regional orientado a promover el desarrollo sustentable de las actividades productivas, así como la ordenación de los asentamientos humanos y del desarrollo social en congruencia con la vocación natural del suelo, los recursos naturales y los cuerpos de agua, en paralelo a preservar, proteger y restaurar el equilibrio y la calidad ambiental.

* Médico cirujano y doctor en biología por la Universidad Nacional Autónoma de México, profesor e investigador de carrera en la UNAM, en el IPN y en la UAM, galardonado con el premio de la Academia de la Investigación Científica.