

Políticas e instituciones del desarrollo económico territorial en México, 1983-2006*

Policies and institutions of regional economic development in Mexico, 1983-2006

Sergio González López**

Recibido: 16 de enero de 2009

Aprobado: 16 de abril de 2009

Para citar este artículo

González, S. (2009). Políticas e instituciones del desarrollo económico territorial en Mexico. *Territorios*, 20-21, pp. 11-30.



* Este documento retoma partes del estudio homónimo elaborado por el autor, en el marco de las actividades del programa “Modernización del Estado, desarrollo productivo y uso sostenible de los recursos naturales” (GER/04/002), ejecutado por CEPAL en conjunto con la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ). Ver González (2008).

** Director del Instituto de Estudios sobre la Universidad (IESU), de la Universidad Autónoma del Estado de México y Coordinador General de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio (RII). Correo electrónico: sergiogonlop2@yahoo.com.mx

Palabras clave

políticas territoriales, instituciones para el desarrollo, desarrollo económico territorial, México.

Keywords

territorial policies, institutions for the development, territorial economic development, Mexico.

RESUMEN

El principal objetivo del trabajo es conocer cuáles son las contribuciones, limitaciones y vacíos del contexto político e institucional para la construcción de condiciones favorables al desarrollo económico territorial (DET) en México, durante el periodo comprendido entre 1983 y 2006, y si en efecto se presenta un cambio de enfoque y procedimiento en lo territorial.

Con base en la propuesta del ILPES en materia de desarrollo económico territorial, y a partir de la revisión de planes, programas y presupuestos, consideramos que la sociedad mexicana, sobre todo en fases como la actual, se encuentra en condiciones difíciles para poder concebir, construir y operar colectivamente un proyecto social-territorial, y resulta fundamental superar esta situación. Es evidente la débil cohesión entre las políticas, pero sobre todo entre las instituciones y actores en sus distintos niveles de gobierno y ámbitos de acción para construir dichos proyectos.

ABSTRACT

The main objective of the work is to know which are the contribution, limitations and gaps of the political and institutional context for the construction of favorable conditions to territorial the economic development in Mexico, during the period included/understood from 1983 to 2006 and, if in effect it appears a change of approach and procedures in the territorial thing.

With base in the proposal of the ILPES in the matter of territorial economic development, and from the revision of plans, programs and budgets, we considered that the Mexican society, on everything in phases like the present one, is in conditions difficult to be able collectively to conceive, to construct and to operate a social-territorial project, and is fundamental to surpass this situation. The weak cohesion between the policies but mainly between the institutions and actors in its different levels from government and scopes of action to construct these projects is evident.

SERGIO GONZÁLEZ LÓPEZ

Introducción

El principal objetivo del trabajo es conocer cuáles son las contribuciones, limitaciones y vacíos del contexto político e institucional para la construcción de condiciones favorables al desarrollo económico territorial (DET) en México, durante el periodo comprendido entre 1983 y 2006, y si en efecto se presenta un cambio de enfoque y procedimiento en lo territorial.

Inicia con una presentación de distintos planteamientos sobre lo local en el ámbito latinoamericano y mexicano. Posteriormente hace un análisis del discurso público sobre el desarrollo territorial y de las condiciones a través de las cuales esto se traduce o no en programas e instituciones para el desarrollo territorial.

1. Desarrollo Económico Territorial y otros conceptos próximos

El ILPES señala que desde inicios de la década del 90 se han presentado reformas de política económica aplicadas en América Latina y el Caribe, que incluyen cambios de enfoque, de énfasis y de procedimiento. Asimismo, que de acuerdo con la literatura académica internacional se espera una transición de las políticas regionales hacia políticas de desarrollo económico local y territorial. La principal modificación de enfoque consistiría en que, mientras las *políticas regionales* tradicionales de los años sesenta entendían al desarrollo territorial

como un resultado de la difusión del crecimiento desde el centro hacia la periferia, las de *desarrollo económico local y territorial* lo entienden como un proceso endógeno, dependiente de la iniciativa local para el aprovechamiento de las oportunidades del entorno. El desarrollo económico territorial (DET) es visto como la capacidad de la sociedad para formularse propósitos colectivos de progreso material, equidad y sostenibilidad. Entre los principales componentes del DET están el fomento productivo territorial (que se refiere a la promoción y desarrollo de empresas y, más precisamente, a la necesidad de contar con apoyos públicos tendientes a corregir una serie de fallas de mercado -imperfección de los mercados de capital, financiamiento y crédito, capacitación de recursos humanos e innovación tecnológica- que entran en el funcionamiento eficiente y competitivo, particularmente, de las micro, pequeñas y medianas empresas localizadas en los territorios), la infraestructura económica básica y ordenamiento del territorio.

Autores como Francisco Alburquerque (2001) mantienen un concepto similar; sin embargo le llaman **desarrollo económico local (DEL)**:

Se requiere de la participación de los actores (públicos y privados) en las iniciativas locales y en la formulación y ejecución de las líneas de actuación. Por ello, es necesario construir una institucionalidad (organizaciones, normas de conducta entre actores, políticas) apropiada para el desarrollo local, lo cual forma parte del denominado nivel 'mesoeconómico'. Donde,

este nivel mesoeconómico concreta el ejercicio de concertación estratégica entre los actores territoriales, así como el pacto social entre ellos, orientado a establecer en el lugar entornos innovadores, los cuales pueden tener formas diferentes, según la problemática más aguda o urgente o conforme al perfil productivo y empresarial del territorio. (p. 677)

Por su parte, Antonio Vázquez-Barquero (1998), define al **desarrollo económico local** como:

Un proceso de crecimiento y cambio estructural que mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio conduce a la mejora del bienestar de la población de una localidad o una región. Cuando la comunidad local es capaz de liderar el proceso de cambio estructural, la forma de desarrollo se puede venir en denominarla desarrollo local endógeno.

Este concepto de desarrollo reúne un conjunto de rasgos y características, que le dan una configuración específica. Ante todo, hay que decir que el desarrollo local hace referencia a procesos de acumulación en ciudades, comarcas y regiones concretas. Se trata de procesos de desarrollo económico que se caracterizan por la organización sistémica de las unidades de producción, que favorece la competitividad de las empresas locales en los mercados nacionales e internacionales. La organización del sistema productivo local, formando redes de empresas, propicia la generación de economías de escala y la reducción de los costes de transacción y, por lo tanto, rendimientos y

crecimiento económico (Vázquez Barquero, 2000, p. 5).

Por otro lado, Juan José Llisterri (2002), identifica como actores en los sistemas productivos locales a las empresas, redes de empresas *clusters* (como los principales), al sector privado organizado; los gobiernos nacional, estatal y municipal; las agencias de desarrollo económico local, y la sociedad civil y organizaciones ciudadanas. Las acciones a seguir para el desarrollo económico local son: promoción de la interlocución público-privada, la planificación estratégica, la dinamización empresarial (formación de redes de empresas y encadenamientos productivos, centros de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas, innovación empresarial y el desarrollo tecnológico, creación de nuevas empresas, financiamiento de proyectos de inversión productiva, atracción de inversiones directas y retención de las existentes y desarrollo del sector de servicios avanzados a la producción), la mejora del entorno de los negocios, y el financiamiento de proyectos de infraestructura productiva para el desarrollo local.

2. Algunos planteamientos territoriales sobre el caso mexicano

Héctor Ferreira, plantea la necesidad de reconceptualizar la **planeación regional del desarrollo** en México, ya que en la actualidad, según dice:

El caso mexicano se caracteriza por una ausencia de conceptos respecto al papel de la política re-

SERGIO GONZÁLEZ LÓPEZ

gional. A fuerza de ser modificadas, reasignadas, reducidas y destruidas las funciones regionales en la Administración Pública Federal, lo que queda no garantiza la mínima presencia necesaria de lo regional en la formulación de políticas públicas. Una re-conceptualización del papel de la planeación regional del desarrollo en México es tanto más necesaria cuanto que las tendencias actualmente predominantes de modificación de la Administración Pública Federal, basadas en la extrapolación de conceptos de administración de empresas, no permiten albergar ninguna expectativa favorable con respecto al futuro de la planeación regional. La administración pública que parece que tuvieron en mente los re-ingenieros del actual gobierno es una administración de instituciones, una administración sectorial. (Ferreira, 2005, p.260)

Por otra parte, hay autores, como Galdsden (2004), que señalan que modernizar la administración pública es **descentralizar** y de manera simultánea, a través del federalismo, se debe fortalecer la unidad. Entendiendo que existen distintos roles que les toca jugar al gobierno central y a los subnacionales. Santín (2004) sostiene que la descentralización es la distribución de poderes, competencias y funciones entre un grupo de instancias gubernamentales que interactúan en la toma de decisiones en espacios autónomos. Señala que en México se ha vivido una descentralización de gran calado que incluye las reformas de Estado y la reestructuración de los gobiernos estatales y municipales. Estas reformas pretenden lograr un desarrollo armónico

regional y local, que alivie la pobreza y los rezagos sociales.

Entonces, el tema regional y local y, sobre todo la relación entre ellos adquieren relevancia conceptual y práctica. Para Sobrino hay que tener presente que:

La nueva economía regional redefine el concepto de **región** hacia una connotación más virtual y menos territorial (...) mientras que prevalece la dicotomía entre convergencia y divergencia interregional ante los cambios en el entorno económico internacional, las políticas de desconcentración territorial y las acciones de los gobiernos locales juegan un gran papel en la competencia por atracción de inversiones; de hecho, la actuación de los gobiernos locales para la promoción de desarrollo y la reconfiguración de espacios económicos se han conformado como grandes temas de estudio. (Sobrino, 2004, p. 165-166)

Por su parte, Cabrero señala que el **desarrollo local** debe contar con un motor endógeno, e incluso duda en que la descentralización y la transferencia de recursos sea una palanca del desarrollo local:

Cuando por el contrario, la descentralización (enfoque abajo-arriba) se define como un mecanismo ‘facilitador y complementario’ a las iniciativas locales, la situación puede ser muy diferente. En este caso el gobierno central se convierte en un ‘buscador’ o ‘detector’ de proyectos endógenamente contruidos por las regiones y las localidades, con el fin de acudir con recursos adicionales y apoyos diversos para ‘construir conjuntamente’ un proyecto de desarrollo local. Se

territorios 20-21

15

ayuda -por así decirlo- a arrancar el motor, dado que éste es localmente cargado de combustible. (Cabrero, 2004, p.37)

3. La continuidad y los cambios en los enfoques del discurso público, los programas e instituciones sobre el desarrollo económico territorial

Si bien, los antecedentes del desarrollo económico regional se remontan a 1915, cuando se expide la Ley de la Reforma Agraria, se podría decir que la planeación territorial en México sólo data de algo más de treinta años y desde entonces a la fecha ha evolucionado con avances y retrocesos, y aún no ha conseguido consolidarse para constituirse en una política de Estado que integre poderes, niveles de gobierno y actores sociales en torno a proyectos de desarrollo económico territorial. Según Héctor Ferreira (2005) surge en un ambiente intelectual activo de búsquedas y de propuestas de desarrollo nacional y latinoamericano liderado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en el subcontinente.

Es en la década de los 80 cuando se replantea en el discurso gubernamental el modelo territorial en el país, orientándolo hacia el desarrollo regional que pretende equilibrar la reestructuración económica con las políticas sociales. Esto en cierta medida es explicable en el marco del agotamiento evidente de un modelo económico volcado hacia el mercado interno y con fuerte

presencia gubernamental en la economía y en prácticamente todas las esferas de la vida nacional, la cual entra en una profunda crisis con altos costos sociales. Asimismo, aunque con otros ritmos y maneras, también se empieza a fragmentar el poder político concentrado en un solo partido y ejercido principalmente de manera centralizada por el ejecutivo federal. Las medidas y proyectos volcados hacia la recuperación de estas crisis, se soporta en otros modelos. En lo económico en uno de corte neoliberal, con apertura hacia el exterior y que pretende modernizar la economía con base en las reglas del mercado.

La “esperanza de cambio político” emblemática por la oposición de orientación de derecha en el año 2000, y que expresa una figura y discurso diferenciado del dominante por décadas. Sin embargo, las expectativas de cambio no son alcanzadas, con lo que la política territorial en México no ha variado en lo esencial: continúa sin ser una política de Estado, en el sentido de no tener una prioridad conceptual, política e instrumental soportada socialmente y que detone acciones para cambios profundos con impactos amplios, tal y como lo señala el discurso, en donde el desarrollo económico territorial no es un concepto utilizado de manera explícita como, probablemente, tampoco haya sido entendida plenamente su esencia por las autoridades en la materia. No obstante, algunos de sus rasgos sí aparecen de manera sectorializada, fragmentada, cuando se hace referencia al desarrollo regional, ver Cuadro 1.

SERGIO GONZÁLEZ LÓPEZ

Cuadro 1. México: Planes nacionales de desarrollo. Objetivos generales

Plan	Objetivos
1983-1988. Miguel de la Madrid	<ol style="list-style-type: none"> 1. Conservar y fortalecer las instituciones democráticas. 2. Vencer la crisis. 3. Recuperar la capacidad de crecimiento. 4. Iniciar los cambios cualitativos.
1989-1994. Carlos Salinas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Defensa de la soberanía y la promoción de los intereses de México con el mundo. 2. La ampliación de la vida democrática. 3. Recuperación económica con estabilidad de precios. 4. Mejoramiento productivo del nivel de vida de la población.
1995-2000. Ernesto Zedillo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fortalecer la Soberanía Nacional. 2. Consolidar el Estado de derecho. 3. Construir un desarrollo democrático. 4. Avanzar en el desarrollo social. 5. Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable.
2001-2006. Vicente Fox	<ol style="list-style-type: none"> 1. Eliminar los desequilibrios sociales extremos y procurar una vida digna. 2. Ampliar la competitividad económica y promover un crecimiento económico dinámico, incluyente y sustentable. 3. Acabar con la inseguridad y la corrupción y preservar el Estado de derecho.

Fuente: Elaboración propia con base en los planes nacionales de desarrollo.

Por lo que el enfoque territorial ha transitado del equilibrio regional (con base principalmente en medidas desconcentradoras) a redistribución territorial (a partir de sistemas de ciudades) y desarrollo de capacidades (por medio de mesorregiones). En contraste, lo territorial local sí ha sido muy consistente: está focalizado hacia zonas urbanas, rurales marginales, aplicando medidas asistencialistas. Sin embargo, es importante considerar el discurso económico, político y social desde distintos niveles: el más general y sustentado históricamente y constitucionalmente, que refiere a tres principios altamente relacionados entre sí, el federalismo, el municipio libre y la descentralización. Es el más consistente

en cuanto a la insistencia y presencia en todos los planes de desarrollo. Estos principios tienen proximidad con el concepto de desarrollo económico territorial, ya que refiere al derecho individual y colectivo a la equidad, justicia, progreso material, del cual deriva la idea de endogeneidad. En este sentido, si se pretendiese implementar el DET en México no serían necesarios cambios constitucionales radicales, la dificultad radica en su instrumentación.

Los otros énfasis de política territorial han tenido mayor variedad y se han estado sumando con el tiempo: ambiental, sustentable, desarrollo regional, desarrollo urbano, planeación estratégica, sin presentar un cambio cualitativo radical. Los procedi-

territorios 20-21

17

mientos para instrumentar lo territorial no han tenido cambios significativos. La responsabilidad como rector es atribución del Ejecutivo Federal, quien establece los procedimientos de participación ciudadana. Esta forma de ejercicio de poder es reproducida en los otros niveles de gobierno. Los mecanismos de coordinación siguen siendo similares: convenios únicos de desarrollo, comisiones de planeación, ramos

presupuestales, delegaciones federales. Los programas asistenciales también han sido consistentes en lo básico, transitando de denominación de COPLAMAR, a PRONASOL, a PROGRESA y en la actualidad a OPORTUNIDADES, sin alcanzar un resultado de cambio significativo, ya que la pobreza extrema ha seguido creciendo, ver Cuadro 2.

Cuadro 2. México: Enfoques, énfasis y procedimientos territoriales en el discurso del gobierno federal. 1983-2006

Criterio	1983-1988	1989-1994	1995-2000	2001-2006
Política económica.	Cambio estructural.	Modernización económica.	Crecimiento económico sostenido y sustentable.	Crecimiento económico con calidad y buen gobierno.
Enfoque Territorial.	Equilibrio, igualdad regional. Asistencialismo focalizado.	Equilibrio, igualdad regional. Asistencialismo focalizado.	Redistribución regional. Asistencialismo focalizado.	Capacidades regionales. Asistencialismo focalizado.
Énfasis Territorial.	Descentralización, Fortalecimiento del Federalismo, Municipio Libre.	Fortalecimiento del Federalismo. Descentralización. Municipio Libre. Desarrollo regional. Desarrollo urbano. Infraestructura económica y social. Incorpora Ambiental.	Nuevo Federalismo. Municipio Libre. Descentralización. Desarrollo regional. Desarrollo urbano. Política integral de desarrollo social. Incorpora Sustentable.	Coordinación interinstitucional. Planeación estratégica. Auténtico Federalismo. Municipio Libre. Descentralización. Desarrollo regional. Desarrollo urbano. Política integral de desarrollo social.
Procedimientos Territoriales.	Estado rector y mecanismos de coordinación. CUD. Estímulo y control regional. COPLAMAR.	Estado rector y mecanismos de coordinación. COPLADE. CUD. Sistema Urbano Nacional. PRONASOL.	Estado rector y mecanismos de coordinación. COPLADE. CUD. Programa de 100 Ciudades. Microrregiones. Sistema Nacional de Fiscal. PROGRESA.	Comisiones intersecretariales. Mesorregiones. Programas regionales. OPORTUNIDADES.

Criterio	1983-1988	1989-1994	1995-2000	2001-2006
Instituciones Territoriales.	SEDUE (Ordenamiento territorial, Vivienda, Ecología).	SEDESOL (Asistencia social y Ordenamiento Territorial). SECOLOGÍA (Ambiente).	SEDESOL (Asistencia social y Ordenamiento Territorial). SEMARNAT (Ambiente).	SEDESOL (Asistencia social y Ordenamiento Territorial). SEMARNAT (Ambiente).
PYMES Enfoque.	Fomento.	No indica. Se infiere que supeditado a la competencia externa.	Fomento.	Competitividad.
Énfasis y procedimientos.	Cooperación y organización: subcontratación, crédito, simplificación administrativa, sistemas de información, demanda pública.	No indica. Se infiere que supeditado a la competencia externa.	Desregulación. Simplificación. Banca de desarrollo. Promoción para la exportación.	Banca de desarrollo. Seguridad jurídica. Incorporación a economía formal. Cadenas de valor. Innovación tecnológica. Mecanismos de coordinación.

Fuente: Elaboración propia con base en los planes nacionales de desarrollo, predominantemente.

Notas: CUD.- Convenios Únicos de Desarrollo (CUD). COPLADE- Comités de Planeación para el Desarrollo (Municipal, Estatal y Regional). COPLAMAR- Comisión para la Atención de Grupos Marginados (De corte asistencialista). Pronasol- Programa Nacional de Solidaridad (De corte asistencialista). Progres- Programa de Educación, Salud y Alimentación. Oportunidades- Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (De corte asistencialista).

4. La distribución de competencias entre niveles de gobierno en materia territorial

Con base en las distintas disposiciones que norman las funciones gubernamentales, se puede señalar que sí existe una precisión en la distribución de competencias entre los distintos poderes y niveles de gobierno, establecida en su nivel superior por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución, en lo sucesivo), así como por las constituciones políticas de cada uno de los estados libres

y soberanos, el Estatuto del Gobierno del Distrito Federal y los bandos municipales. Con mayor detalle y a nivel operativo, esta distribución de competencias está indicada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los reglamentos interiores de las dependencias federales y las leyes orgánicas y reglamentos interiores de las administraciones estatales, así como en los reglamentos administrativos de los ayuntamientos. Sin embargo, esta distribución legal de competencias no indica necesariamente que el ejercicio de las mismas no llegue a ser tenso, debido a que en las

territorios 20-21

19

¹ La Constitución establece en su artículo 40 que la Nación está constituida en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen, pero unidos en una federación según los principios de la propia Constitución. En el artículo 43 establece que las partes integrantes de la Federación son 31 estados y el Distrito Federal. También esta disposición refiere el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, Artículo 49. Asimismo, que son tres los niveles de gobierno: federal, estatal y municipal, artículos 28, 90 y 115 al 122, entre otros. Por lo tanto, el ámbito regional o algún otro subnacional que no corresponda político-administrativamente con lo nacional, estatal o municipal no constituye un nivel de gobierno sustentado constitucionalmente. No obstante, la propia Constitución refiere a modalidades de asociación, convenios y colaboración entre los tres niveles de gobierno indicados.

relaciones administrativas están implícitas relaciones de poder e influencia.¹

4.1 Relaciones entre niveles de gobierno

La Constitución, las constituciones estatales, las leyes de la administración pública, federal y de los estados, así como los bandos municipales establecen las modalidades legales de relación entre los niveles de gobierno, pero a su vez existen distintos tipos de relación: fiscales, prestación de servicios y de planeación urbana y regional.

También se establecen relaciones con orientación hacia la planeación urbana y regional: de esta manera, cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas, formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia. Asimismo, los municipios podrán participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios, Artículo 115 Constitucional.

A nivel municipal se señala que estas demarcaciones político-administrativas, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz

prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las respectivas legislaturas de los Estados. Asimismo, cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio, Artículo 115 Constitucional.

4.2 Consideraciones sobre el ejercicio de las competencias

Entre los tipos de relaciones que establecen los niveles de gobierno, existe una gran diversidad de planteamientos, desde aquéllos que sustentan un fuerte centralismo en la práctica que cuestiona la existencia del federalismo, hasta aquéllos que resaltan las incapacidades locales para ejercer las capacidades otorgadas.

Un grupo predominante de planteamientos enfatiza la relación tensa entre centralismo y federalismo, criticando el primero y resaltando las ventajas del desarrollo del segundo. Sobre el ejercicio del primero, se puede referir que la presencia del gobierno federal se ha dejado sentir sobre los otros niveles. Un ejemplo de ello fue que de 1988 a 1994, se cambiaron a 17 gobernadores desde el poder central por diferentes motivos y bajo distintas apariencias, a pesar de que desde el

punto de vista constitucional y por sufragio, el centro no tiene ese tipo de atribuciones. Otro ejemplo es el presupuesto público del que los municipios manejaban el 4 %, los Estados el 16 % y la Federación el 80 % (Galdsdén, 2004, p. 47). En 1998, la Federación se quedaba con el 80 % todavía, los Estados con el 17 % y los municipios con el 3 % (Santín, 2004, p. 86).

Sobre esta fuerza centralista, distintas propuestas insisten en la importancia de seguir apostando hacia el federalismo porque cada vez está más empalmado a la democratización del país, pues los distintos sujetos son iguales ante la ley. “El federalismo como herramienta política de la solidaridad y la cooperación de los que existen en un territorio interdependiente puede ser usado para conservar la unidad en la diversidad.” (Galdsdén, 2004, p. 52).

El mismo autor reflexiona acerca del alcance del proceso de descentralización, en el sentido que no se puede hablar del proceso de descentralización en bloque, por la dificultad para que puedan operar todas las instancias involucradas de la misma manera (Galdsdén, 2004, p. 52.53). Entonces surge la necesidad de contar con una reglamentación que señale de manera explícita las obligaciones y deberes de los gobiernos locales participantes, lo que otorgará certidumbre y confianza.

En contracorriente, en la segunda posición se encuentra Camacho, para quien algunas de las atribuciones jurídicas de las que no hacen uso los gobiernos locales se las ofrece el artículo 39. “Todo lo anterior remite al federalismo político, que permite a las le-

gislaturas locales, en términos del artículo 39, ejercer a plenitud la soberanía en todo lo que engloba su régimen interior; es decir, deja márgenes generosos para que las legislaturas locales hagan su trabajo, despojándose de cualquier justificación para la sobre-regulación federal sobre la vida local” (Camacho, 2004, p. 65). El aspecto interesante de esta propuesta radica en que tiene una posición crítica hacia la idea de que la mera descentralización permitirá superar de manera natural o mágica las contradicciones, prácticas e ineficiencias que se presentan en los otros niveles de gobierno y, se podría decir, en el conjunto de la sociedad.² Por otro lado, además de estas dificultades se suma la forma en la que se concibe el desarrollo regional, pues desde las entidades de gobierno se presentan ligadas siempre a la visión tradicional de desarrollo regional, donde los componentes principales para impulsarlo son la generación de infraestructura y equipamiento, además de una serie de elementos que brinden mejores beneficios a las empresas, las mismas que se han tomado como el eje que hay que impulsar en el desarrollo regional. Esta visión ha profundizado las desigualdades regionales en el interior del país.

5. La debilidad de los programas regionales

El “gobierno del cambio” de Vicente Fox inicia su administración en el año 2000 con un conjunto de planteamientos que hacen suponer, entre otras características, que la

² En México existe una serie de importantes trabajos que presentan y analizan experiencias por lo general exitosas sobre los municipios, desde múltiples perspectivas, tales como los servicios urbanos, la gestión local, el medio ambiente, Schteingart y Andrea (1991), las prácticas ciudadanas, las relaciones intergubernamentales, Guillén y Rojo (2005), la reforma municipal, Guillén y Ziccardi (2004), el fomento productivo, la gestión y la democracia, Cabrero (2002), e incluso propuestas metodológicas para el análisis de las políticas públicas locales, Cabrero (2005). Esta riqueza de trabajo deja entrever que no existen caminos únicos para propiciar el mejor desempeño desde lo local

³ Para efecto de convertibilidad, y sólo de manera indicativa, se está considerando una paridad de 11 pesos mexicanos por un dólar estadounidense, que corresponde al periodo de 2007 cuando fue realizado el proyecto de investigación. En la actualidad la paridad es de alrededor 14 pesos por dólar.

administración federal tendrá una orientación de eficiencia empresarial, expresable en la conformación de comisiones dependientes de la Presidencia que tendrían la responsabilidad de articular las principales áreas estratégicas señaladas en su Plan de Desarrollo y, por otra parte, una propuesta territorial articuladora de las acciones públicas, privadas y sociales, que tendrían como ámbito a las mesorregiones. Entre ellas, para fines de nuestro trabajo, resalta la Oficina de la Presidencia para la Planeación Estratégica y Desarrollo Regional (OPPEDR), que daría la coherencia sectorial en el ámbito territorial, con la capacidad de coordinación y legitimidad para integrar a los demás actores políticos y sociales.

Sin embargo, la propuesta territorial articuladora del gobierno de Fox tampoco ha sido asumida por las secretarías federales en sus actividades cotidianas. Incluso, el planteamiento de mesorregiones constituye una excepción en la planeación y el quehacer de dichas dependencias, las cuales privilegian la coordinación directa con los niveles estatal y municipal, e incluso referido a ámbitos focales que corresponden con los objetos particulares de acción para dichas secretarías. Esto puede constatarse con base en la regionalización de las propias dependencias, el ámbito territorial de los programas sectoriales y las atribuciones que tienen para relacionarse con los otros niveles de gobierno.

Por su parte, las competencias de las dependencias públicas son ejercidas predominantemente de manera sectorial y, en el caso de acciones de coordinación, éstas se dan

en ámbitos muy próximos sectorialmente. El gobierno federal ha destinado una cantidad significativa hacia las dependencias que tienen componentes de DET, según han sido establecidos para efecto de este trabajo, y se ha incrementado durante los últimos seis años. Pasando del 70% para el año 2001 al 73% para 2006, del total de recursos administrativos presupuestados. Los componentes que han tenido mayores crecimientos son los de infraestructura y desarrollo social, y los menores son fomentos productivos y desarrollo ambiental, ver Cuadro 3.

El presupuesto de egresos total del gobierno mexicano para 2006 es de alrededor 183 mil millones de dólares. Sin embargo, sólo el 1.2% del total es canalizado explícitamente a los programas regionales, es decir, alrededor de quinientos millones de dólares.³ Incluso, sólo son cuatro las secretarías que orientan recursos con base en estos programas. La principal es la SCT, que destina el 14.6% de su presupuesto total en los programas regionales y este monto representa casi el 90% del total de dichos programas. En niveles significativamente inferiores están las secretarías de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), de Salud (SS) e incluso de Relaciones Exteriores (SRE). Este último caso es de resaltar porque su presencia en dichos programas responde a que, ante la oposición al Plan Puebla-Panamá tenida en el interior del país, recientemente lo ha asumido la SRE porque ha tenido una mayor aceptación comparativa en Centroamérica, ver Cuadro 4.

SERGIO GONZÁLEZ LÓPEZ

Cuadro 3. México: Presupuestos de Egresos de la Federación (Ramos Administrativos). Ejercicios fiscales 2001-2006. (Millones de pesos corrientes y %)

Componente	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total	\$298 579	\$332 366	\$346 201	\$352 542	\$432 567	\$460 598
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Ambiental 1/	4.82	4.47	5.03	4.54	5.66	4.63
D Social 2/	44.03	45.56	44.52	46.29	44.75	46.76
F. Productivo 3/	14.42	14.86	15.76	13.93	14.93	14.67
Infraestructura 4/	6.33	6.95	6.68	6.45	8.48	7.31
Otros 5/	30.39	28.16	28.01	28.78	26.17	26.62
Total	100	111.32	115.95	118.07	144.88	154.26
Ambiental.	100	103.14	120.86	111.16	170.01	148.21
D Social.	100	115.18	117.24	124.13	147.24	163.82
F. Productivo.	100	114.66	126.68	114.05	150.01	156.89
Infraestructura.	100	122.23	122.32	120.32	194.11	178.20
Otros.	100	103.16	106.88	111.84	124.77	135.15

Fuente: Elaboración propia con base en los presupuestos correspondientes.

1/ Incluye SEMARNAT. 2/ Incluye SEP, SS, SEDESOL y CONACYT. 3/ Incluye SAGARPA, SE, STPS, SRA y SECTUR. 4/ Incluye SCT. 5/ Incluye a las restantes secretarías y tribunales que para efectos de este trabajo pudiesen considerarse como no directamente orientadas al DET.

Cuadro 4. México: Presupuesto de egresos de los ramos administrativos y programas regionales, 2006 (Millones de pesos)

Ramos Administrativos	Total	(%) Programas Regionales/ Total	Programas Regionales	Sur-Se y PP	Fn, Ne y No	Co y Cp
Suma.	460 598.2	1.20	5 505.9	2 224.5	1 916.3	1 365.1
Presidencia de la República.	1 621.9					
Gobernación.	4 737.9					
Relaciones Exteriores.	4 510.9	0.33	14.8	14.8		
Hacienda y Crédito Público.	27 211.9					
Defensa Nacional.	26 031.9					

territorios 20-21

23

Ramos Administrativos	Total	(%) Programas Regionales/ Total	Programas Regionales	Sur-Se y PP	Fn, Ne y No	Co y Cp
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.	51 020.7					
Comunicaciones y Transportes.	33 687.2	14.59	4 915.8	1 937.3	1 655.0	1 323.5
Economía.	7 618.6					
Educación Pública.	137 590.4					
Salud.	42 355.5	0.11	47.6	37.1	10.5	
Marina.	9 163.5					
Trabajo y Previsión Social.	3 262.1					
Reforma Agraria.	4 435.6					
Medio Ambiente y Recursos Naturales.	21 342.8	1.02	217.4		175.8	41.6
Procuraduría General de la República.	9 550.6					
Energía.	27 324.4					
Desarrollo Social.	26 572.8					
Turismo.	1 227.4					
Función Pública.	1 412.4					
Tribunales Agrarios.	575.1					
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	1 136.5					
Seguridad Pública.	9 274.4					
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.	74.4					
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.	8 859.2					
Otros proyectos.	S.D.	N.C.	310.3	235.3	75	

Fuente: Elaboración propia con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2006.

Notas: Sur-Se y PP (Regiones Sur-Sureste y Plan Puebla-Panamá). Fn, Ne y No (Regiones Frontera Norte, Noreste y Noroeste). Co y Cp (Regiones Centro Occidente y Centro País. S.D. (Sin dato). N.C. (No cuantificable). No está especificada en la fuente la dependencia, excepto 60.3 millones de la Comisión Federal de Electricidad en Sur-Se y PP.

territorios 20-21

24

SERGIO GONZÁLEZ LÓPEZ

También es importante señalar que, como dijimos anteriormente, las secretarías con mayores competencias en materia de DET serían las SHCP, SEDESOL y SE. Sin embargo, éstas no canalizan recursos por medio de los programas regionales, sino hacia sus propios programas sectoriales y con base en los ámbitos territoriales que ellas mismas definen para sus acciones.

La debilidad de una política intersectorial y territorialmente articuladora en México, se remarca si analizamos los proyectos que están incluidos en los programas regionales. Predominan proyectos sectoriales y con escaso impacto regional. La SCT destina recursos principalmente hacia proyectos carreteros estatales o de libramientos urbanos; la SEMARNAT hacia la cuenca de un río, el relleno sanitario en una ciudad y la infraestructura hidráulica de una entidad; la SS a la prestación de servicios, y al diseño, regulación y conducción de políticas de salud; la SRE hacia actividades no especificadas, y la única explicitada es la promoción y difusión del sureste mexicano, por lo que resulta notoria la desarticulación sectorial y territorial de los programas regionales. Las leyes, planes y programas refieren en el discurso la importancia de la coordinación intersectorial y territorial para promover el desarrollo nacional, regional y local. Esto, también es asumido en el texto del Sistema de Planeación para el Desarrollo Regional (SPDR) para vincular la planeación de la Federación con los Estados:

Contiene dos elementos de organización básicos: un elemento territorial que divide a los

31 Estados y al D.F. en cinco grandes regiones (mesorregiones), las cuales son las unidades base de la planeación; y otro elemento que consiste en conformar instancias intergubernamentales de gestión en las que los gobiernos estatales de cada región habrán de definir prioridades, identificar proyectos específicos de carácter regional, fuentes y modalidades de financiamiento. Esas instancias, se plantea, habrán de incluir la participación del sector empresarial y los grupos civiles interesados de la mesorregión respectiva, así como de las dependencias del gobierno federal. Para coordinar el diseño e instrumentación del SPDR fue creada la Oficina de Planeación Estratégica y Desarrollo Regional (OPEDR), la cual depende directamente de la Presidencia de la República. (Tamayo y Hernández, 2004, p. 21)

Tamayo y Hernández sugieren otorgarle garantías institucionales al modelo del SPDR, que dé certeza jurídica, por medio de convenios legalmente obligatorios a las distintas instancias multiestatales, como un ambiente de certidumbre y confianza para la cooperación. En caso contrario, se corre el riesgo de la falta o insuficiencia de compromiso, de rendición de cuentas y del dispendio de recursos sin responsabilidad político-administrativa. (Tamayo y Hernández, 2004, p. 23)

Gardsden señala que lo que se necesita son actores políticos que formulen propuestas creativas y mecanismos que permitan la descentralización desde abajo, además requieren tener una metodología de gestión municipal que permita la coordinación y autodiagnóstico, lo que ayudaría a dar respuesta a las demandas de los ciudadanos

territorios 20-21

25

y lograr un desarrollo local más completo. Asimismo señala cuatro aspectos de la administración municipal establecidos en la Agenda 21 de la ONU: a) desarrollo institucional para un buen gobierno; b) desarrollo social incluyente; c) desarrollo ambiental sustentable; y d) desarrollo económico sostenible. “En suma, ‘Desde lo local’ define nuestra perspectiva de descentralización; jalar el proceso desde lo local para alcanzar un desarrollo integral de los municipios” (Galdsdén, 2004, p. 59 y 60). Entonces, resulta claro que el discurso del desarrollo regional como articulador de la coordinación de las acciones del gobierno entre sus dependencias y los tres niveles (nacional, estatal y municipal), no constituye una política de Estado que esté orientando las prioridades nacionales y locales, sino que es un conjunto de acciones sectoriales que tiene un mosaico diverso de ámbitos territoriales con escasa o circunstancial correspondencia entre ellas, y que esta situación es explicable en gran medida por el deficiente cumplimiento de condiciones fundamentales para la promoción del DET, como la convergencia de intereses, la confianza entre actores, la voluntad política y la capacidad de acción. Aspectos cualitativos que tienen una importancia relevante para la orientación de los recursos humanos, materiales y financieros hacia proyectos que detonen las capacidades territoriales para el desarrollo.

6. A manera de reflexiones finales

La realización del presente trabajo tuvo como guía la pregunta ¿Cuáles son las contribuciones, limitaciones y vacíos del contexto político e institucional para la construcción de condiciones favorables al desarrollo económico territorial (DET) en México, donde se estaría definiendo al DET como la capacidad de una sociedad local para formularse propósitos colectivos de progreso material, equidad, justicia y sostenibilidad, y movilizar los recursos locales endógenos necesarios para su obtención?

Por lo que se considera que el elemento y requisito central sobre el cual enfocarse inicialmente es el cuestionarse sobre la capacidad social para formularse propósitos colectivos y movilizar recursos hacia tal fin, y con base en esto analizar el papel de los actores traducidos en políticas e instituciones, o en acciones y formas de organización.

Con base en lo anterior, consideramos que la sociedad mexicana, sobre todo en fases como la actual, se encuentra en condiciones difíciles para poder concebir, construir y operar colectivamente un proyecto social-territorial, y resulta fundamental superar esta situación. Es evidente la débil cohesión entre las políticas, pero sobre todo entre las instituciones y actores en sus distintos niveles de gobierno y ámbitos de acción para construir dichos proyectos. Particularmente en lo que se refiere al gobierno federal, donde la propuesta de implementación de un Sistema para el Desarrollo Regional y nuevas modalidades de territorialización y acuerdo entre actores, al cual se le atribuyó

SERGIO GONZÁLEZ LÓPEZ

una importancia significativa desde el inicio de la administración vigente, fue desdibujándose en el camino hasta verse reducido a un conjunto de políticas sectoriales dispersas en lo territorial, un área de planeación territorial subordinada a un segundo plano en la SHCP, donde se privilegia el equilibrio en el manejo de los ingresos y egresos públicos más que el impulso de un proyecto socioterritorial, y expresado en la regionalización formal de presupuestos sectoriales más que el impulso de proyectos con impactos regionales.

Lo novedoso de este planteamiento territorial, concebido desde el gobierno anterior por un grupo de funcionarios más que como una política de Estado, consistía en el impulso de modalidades de asociación voluntaria entre gobiernos y actores sociales para impulsar proyectos en común con impactos territoriales, pero fue en gran medida desdibujado desde el propio gobierno federal. Uno de los resultados de esto fue la permanencia del imperio de lo económico-financiero sobre la idea de desarrollo, y de la lógica sectorial sobre la territorial. En este sentido, no hubo un cambio relevante de política ni de instituciones, sino más bien ligeros ajustes con base en las exigencias coyunturales.

No obstante, el discurso gubernamental, no sólo reciente sino desde hace aproximadamente un siglo y expresado en la propia Constitución Política, es favorable al federalismo y al desarrollo, y desde los años 70 a estos planteamientos se han sostenido e incorporado otros como el fortalecimiento municipal, la descentralización y el desa-

rollo sustentable. Incluso en esos últimos años se gestaron políticas más específicas e instituciones que pretenderían instrumentar el DET, no denominado como tal, pero implícito aunque sea fragmentadamente en los otros conceptos que hemos indicado. Entre el discurso, las políticas, instituciones e instrumentos no existe necesariamente un alineamiento que dé coherencia al conjunto, lo cual exigiría un proyecto de DET que se constituyese en una política de Estado. Entonces, ¿Cuáles serían las perspectivas de poder impulsar la capacidad de las sociedades locales hacia el DET, sin dejar de lado las probables transformaciones que pudiesen darse en torno a la estructura gubernamental en sus distintos niveles, donde desde la Presidencia, las gubernaturas y las presidencias municipales se consigan alcanzar los consensos e instrumentos para construir políticas e instituciones promotoras del DET? Pareciera que las mejores oportunidades las están abriendo otras formas de organización y relación entre lo público con lo social, a partir de asociaciones, institutos, redes y organizaciones de la sociedad civil, que por lo menos desde mediados de la década de los 90 están estimulando propuestas con la participación voluntaria de actores públicos, privados y de la sociedad civil.

Al respecto, adquieren relevancia planteamientos como los de Ferreira, quien considera que la alternativa para la planeación regional del desarrollo es implementar una estrategia que se base en los propios actores regionales gubernamentales y no gubernamentales a partir de la asociación horizon-

tal voluntaria en torno a la formulación y ejecución de estrategias meso-regionales de desarrollo bajo principios de acción comunes. Asimismo, debe estar sustentada en el convencimiento, conocimiento y conciencia de los actores, respecto a la planeación regional del desarrollo (Ferreira, 2005, p. 260-261).

De ser esto adecuado, en el DET deberán estar convergiendo políticas y propuestas, instituciones y formas diversas de organización donde los actores (públicos, privados y sociales) estarían impulsando proyectos locales-nacionales, porque ahora más que nunca para poder trascender hacia el desarrollo no debe desmembrarse el proyecto nacional de los proyectos locales de desarrollo, donde la direccionalidad del proceso parte de los diversos ámbitos para procurar cohesionar los propósitos, y el discurso deberá ser traducción de la voluntad y el hecho, y no un recurso carente de significado o que debe ser leído entre líneas. Si se pretende contar con políticas e instituciones que propicien el DET en México, deberá presentarse la apertura para cambios sustantivos y sustentados en la diversidad.

Acrónimos

CEPAL	Comisión Económica para América Latina.
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
COPLADE	Comités de Planeación para el Desarrollo (Municipal, Estatal y Regional).

COPLAMAR	Comisión para la Atención de Grupos Marginados.
CUD	Convenios Únicos de Desarrollo.
ILPES	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.
OPORTUNIDADES	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.
OPPEDR	Oficina de la Presidencia para la Planeación Estratégica y Desarrollo Regional.
PROGRESA	Programa de Educación, Salud y Alimentación.
PRONASOL	Programa Nacional de Solidaridad.
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transporte.
SE	Secretaría de Economía.
SECTUR	Secretaría de Turismo.
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social.
SEMARNAT	Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.
SEP	Secretaría de Educación Pública.
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
SRA	Secretaría de la Reforma Agraria.
SS	Secretaría de Salud.
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

SERGIO GONZÁLEZ LÓPEZ

Referencias

- Albuquerque, F. (2001, agosto). Ajuste estructural e iniciativa de desarrollo local, *Comercio Exterior*, 8 (51), 675-682.
- Cabrero, E. (Coord) (2002). *Innovación en gobiernos locales: un panorama de experiencias municipales en México*, México: CIDE.
- Cabrero, E. (2004). Descentralización y desarrollo local: ¿procesos paralelos o procesos convergentes? En R. Tamayo, y F. Hernández (Coords.), *Descentralización, Federalismo y Planeación del Desarrollo Regional en México: ¿Cómo y hacia dónde vamos?* (pp. 33-41). México: TEC-WW-CIDE-Miguel Ángel Porrúa.
- Cabrero, E. (2005). *Acción pública y desarrollo local*. México: FCE.
- Camacho, C. (2004). Federalismo y descentralización en México, los retos y las perspectivas. En R. Tamayo, y F. Hernández Trillo (Coords.), *Descentralización, Federalismo y Planeación del Desarrollo Regional en México: ¿Cómo y hacia dónde vamos?* (pp. 61-68). México: TEC-WW-CIDE-Miguel Ángel Porrúa.
- Ferreira, H. (2005). *Construir las regiones*. México: Colegio Mexiquense y otros.
- Galdsdén, C. (2004). Descentralización y desarrollo local en México. En R. Tamayo y F. Hernández (Coords.), *Descentralización, Federalismo y Planeación del Desarrollo Regional en México: ¿Cómo y hacia dónde vamos?* (pp. 43-60). México: TEC-WW-CIDE-Miguel Ángel Porrúa.
- González, S. (2008, agosto). Políticas e instituciones del desarrollo económico territorial en México. Santiago de Chile: ILPES.
- Guillén, T y Rojo Calzada, P. (Coords.). (2005). *Gobernar con calidad y para el desarrollo. Experiencias de innovación en los municipios mexicanos*. México: CIDE y Fundación Ford.
- Guillén, T. y Ziccardi A. (Coords.). (2004). *Innovación y continuidad del municipio mexicano. Análisis de la reforma municipal de 13 estados de la república*. México: UNAM-Miguel Ángel Porrúa.
- Llisterri, J. (2002, marzo). Competitividad en el territorio y desarrollo económico local. *El Mercado de Valores*, 3, año LXII, 3-13.
- Poder Ejecutivo Federal. (1983). *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, SPP. México: SEDUE.
- Poder Ejecutivo Federal. (1984). *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda*. México.
- Poder Ejecutivo Federal. (1989). *Plan Nacional de Desarrollo 1989-2004*. SHCP. México.
- Poder Ejecutivo Federal. (1995). *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. SHCP. México.
- Poder Ejecutivo Federal. (2001). *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. SHCP. México.
- Santín del Río, L. (2004). Descentralización y fortalecimiento institucional del municipio. En R. Tamayo, y F. Hernández (Coords.), *Descentralización, Federalismo y Planeación del Desarrollo Regional en México: ¿Cómo y hacia dónde vamos?*

territorios 20-21

29

- (pp. 83-89). México: TEC-WW-CIDE-Miguel Ángel Porrúa.
- Schteingart, M. y d'Andrea L. (Comps.). (1991). *Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente*. México: COLMEX y CE.R.FE.
- Sobrino, L. (2004). Competitividad territorial: ámbitos e indicadores de análisis. *Economía, Sociedad y Territorio, Dossier Especial*, 2006, 123-183.
- Tamayo, R. y Hernández, F. (2004). Descentralización fiscal, planeación regional y participación social en México: una introducción. En R. Tamayo y F. Hernández (Coords.), *Descentralización, Federalismo y Planeación del Desarrollo Regional en México: ¿Cómo y hacia dónde vamos?* (pp. 11-29). México: TEC-WW-CIDE-Miguel Ángel Porrúa.
- Vázquez Barquero, A. (2000). *Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual*. (Proyecto CEPAL/GTZ, Desarrollo económico local y descentralización en América Latina, LC/R. 1964). Santiago de Chile: ILPES.