

La política de reordenamiento territorial y desarrollo regional en los estados

Gustavo Quiroga Leos

El fenómeno de los desequilibrios regionales se viene presentando con creciente intensidad en las entidades federativas.

Mientras en las capitales de los estados y en unas cuantas ciudades se concentra la toma de decisiones sobre las actividades económicas y sociales, y de la población, existen centros urbanos y rurales rezagados, incomunicados y con débiles posibilidades de acceder al desarrollo y bienestar social.

Los desequilibrios regionales a interior de los estados de la República, están relacionados con la localización espacial de las actividades económicas; con el rápido crecimiento debido al desarrollo económico acelerado que ha experimentado algunos estados; por la inmigración rural a las zonas urbanas en busca de oportunidades de empleo y, finalmente, con la falta de comunicaciones y transportes, de servicios públicos y de educación y cultural.

La política, lineamientos y estrategias de desarrollo regional, contenidos en los planes estatales de desarrollo, han constituido un instrumento decisivo para superar las inequidades económicas y sociales.

En este contexto desarrollaré mi exposición en dos grandes temas: En el primero me referiré a las experiencias de estrategia regional en los estados y en el segundo a la necesidad de implementar y profundizar una política de reordenamiento territorial y desarrollo regional al

interior de cada estado, y la consecuente modernización administrativa para hacer realidad el proceso de descentralización de la vida nacional.

1.1. Política y estrategia regional en los Estados

La política de descentralización de la vida nacional, reconoce la existencia de los intereses locales naturales y tradicionales distintos de los intereses generales de la nación, y reconoce asimismo la existencia de autoridades político-administrativas distintas de la del Estado, creadas para que dichos intereses se expresen y satisfagan, confiando la gestión a los individuos directamente designados, aunque armonizados con el gobierno central.

Esto significa que la política de descentralización de la vida nacional es coherente con el sistema federal mexicano en el cual los estados son entidades autónomas en materia constitucional, legislativa y administrativa; pero además refleja el deseo de superar el federalismo dual, con relaciones de subordinación, por un federalismo cooperativo con relaciones de coordinación y colaboración en la ejecución de programas de la administración pública.

Uno de los principales medios para ejecutar la política de descentralización de la vida nacional y de fortalecimiento de las entidades federativas, ha sido la creación y establecimiento de los sistemas estatales de planeación democrática, que con los COPLADES, en tanto estructura orgánico-ins-

titucional de la planeación estatal y el plan de desarrollo estatal, han logrado institucionalizar el proceso de planeación a nivel estatal.

Los planes estatales de desarrollo contemplan estrategias basadas en los diagnósticos socioeconómicos de cada entidad federativa, y se estructuran con estrategias económicas, sociales y regionales.

En el marco del Plan Nacional de Desarrollo, las estrategias de los planes estatales están orientadas básicamente a la reordenación económica y el cambio estructural en las entidades federativas, y tienen el propósito de aumentar el bienestar social y disminuir las desigualdades regionales.

Las diferencias existentes en las estrategias estatales resultan de las características políticas y sociales, y de la diversidad de los recursos naturales y productivos propios de cada entidad federativa.

Con la finalidad de programar, ejecutar y concretizar en el territorio de las entidades federativas las estrategias de desarrollo estatal, en el seno de los Comités de Planeación de los Estados (COPLADE) se ha establecido una regionalización que tiene como base la agrupación de los municipios en regiones al interior de los estados, siguiendo el criterio de homogeneidad económica y continuidad geográfica, y respetando la división político-administrativa municipal.

Esta regionalización es básica para la ejecución de la política y estrategia regional de cada entidad federativa, pues considera la proximidad geográfica y el tamaño y potencial económico de los municipios que integran las regiones al interior de los estados.

En seguida analizaremos las experiencias de desarrollo regional en algunos estados de la república:

1.1.1. Política y estrategia regional en el estado de Tabasco

La política y estrategia regional en Tabasco trata de integrar la dualidad existente en el estado: el Tabasco del Grijalva, integrado al corredor petrolero del sureste, y el Tabasco del Usumacinta, caracterizado por sus condiciones de aislamiento y de marginación.

La estrategia regional propone que el sector primario sea la punta de lanza de la economía local, para crear las condiciones necesarias e impulsar un desarrollo paralelo al que plantea el petróleo, basándose en las vocaciones productivas propias del estado.

Para la ejecución de la estrategia sectorial y regional en los municipios, se diseñaron dos programas regionales: el Programa de Desarrollo de la Región Grijalva y el Programa de Desarrollo de la Región Usumacinta.

El Programa de Desarrollo de la Región Grijalva fundamentalmente busca rescatar la vocación productiva de la zona, sobre todo en lo que se refiere a la producción de cacao, plátano, copra y pimienta, a través del impulso directo a esas actividades, y del estímulo a la creación de una ganadería intensiva.

Con este programa deberán atenderse los desequilibrios en el bienestar social de los municipios afectados indirectamente por las actividades petroleras, que agudizaron las condiciones de marginación en el medio urbano y de abandono en el medio rural. En suma, se busca que la región aproveche su ubicación dentro del corredor petrolero.

El Programa de Desarrollo de la Región Usumacinta se apoya básicamente en el rescate de la pequeña comunidad como fuente generadora de riqueza socialmente necesaria y acorde con la naturaleza, la cultura y la capacidad propias.

Como los principales problemas de los habitantes de esa zona son la dispersión y

la **incomunicación**, el propósito fundamental del programa para superar estos obstáculos, es la creación de "Centros Integradores" de actividad económica y social bajo tres criterios: la población, en términos de asentamientos humanos aledaños y recurrentes en un espacio cercano; el territorio, en términos de comunicaciones fluviales o terrestres potenciales que hagan posible, al mismo tiempo, el contacto de las pequeñas comunidades con su centro integrador y de éste con los demás y aún con otros estados, propiciando el intercambio comercial; y la producción en términos de explotación racional de los recursos renovables del territorio, de modo que cada centro integrador se identifique por su producción común agrícola, pecuaria, pesquera y forestal.

1.1.2. Política y estrategia regional en el estado de Jalisco

El COPLADE del estado de Jalisco dividió al estado en 10 regiones que son: Colotlán, Lagos, Tepatitlán, La Barca, Tamazula, Ciudad Guzmán, Autlán, Vallarta, Ameca y Guadalajara.

El Plan Jalisco en su estrategia de aprovechamiento de las potencialidades regionales considera zonas prioritarias a la franja costera del Pacífico, en donde se promoverá la conformación de circuitos turísticos, se intensificará la producción de alimentos, principalmente los cultivos frutales, y se ampliará y diversificará la captura y comercialización de especies pesqueras; al corredor Poncitlán-Ocotlán-La Barca, en donde se consolidará la localización de plantas industriales y el incremento de la producción agropecuaria y se impulsará el cultivo de productos agrícolas; el eje Ameca-Guachinango-Mascota-Tomatlán, en donde se promoverán inversiones para la exploración y explotación de los yacimientos minerales y se promoverá el aprovechamiento de los recursos forestales.

Otras acciones importantes de desarrollo regional en el estado de Jalisco son el apoyo a las pequeñas y medianas empresas, prin-

cialmente en Ameca, Autlán, Cd. Guzmán, Lagos de Moreno y el corredor Poncitlán-La Barca.

1.1.3. Política y estrategia regional en el Estado de México

En el Estado de México el COPLADE cuenta con una subcomisión de desarrollo regional, que engloba a los 121 municipios del estado y los agrupa en ocho regiones, definidas de acuerdo a características geográficas homogéneas, manteniendo como base unitaria territorial el municipio.

Estas regiones son las de Toluca, Zumpango, Texcoco, Tejupilco, Atlacomulco, Coatepec Harinas, Valle de Bravo y Ji-lotepec.

Para cada región se encuentra integrado un subcomité de desarrollo, en el cual participan los presidentes Municipales de la mismas y los representantes de las dependencias estatales y federales, cuyas acciones sean relevantes en el ámbito territorial correspondiente.

Para dar respuesta a la concentración urbana y amplias zonas del territorio con asentamientos dispersos se diseñaron dos programas: 1) Programa de inmigración conurbada, para dar tratamiento a las necesidades de la población del Valle Cuautitlán-Texcoco y 2) Programa de Desconcentración Puente, para la creación y consolidación de nuevas ciudades.

Dentro del segundo programa destaca por su importancia en el reordenamiento del territorio el programa de nuevas ciudades denominado "Horizonte XXI", ya que comprende la creación de nuevos polos de desarrollo económico en los cuales convergerán las estrategias de desarrollo sectorial y regionales.

La estrategia de reordenamiento territorial tiene el propósito de que con las nuevas ciudades se aproveche el equipamiento urbano existente y se amplíe para crear centros de atracción demográfica para ubicar mejor a la población migratoria del Valle Cuautitlán-Texcoco, Tolu-

ca-Lerma, Atlacomulco y Jilotepec, que son los primeros cuatro centros de población escogidos para orientar hacia ellos el desarrollo industrial, comercial y de servicios.

En contrapartida a esta estrategia de "impulso" de las nuevas ciudades, las estrategias de desarrollo agropecuario, silvícola, de pesca, agroindustriales, artesanales y turísticas, buscan arraigar a la población rural del estado en su lugar de origen, evitando el éxodo hacia las zonas urbanas.

En el Estado de México una experiencia importante en materia de desarrollo regional es la creación de los Fondos de Fomento Económico Regional (FOMEC). Estos fondos son una herramienta primordial para la estrategia de desarrollo estatal, sectorial y regional. Los FOMEC operan con capital de riesgo e incorporan la inversión de los municipios del sector social y privado para crear empresas públicas paramunicipales en las ramas agropecuaria, pesquera, industrial, turística y extractiva.

1.1.4. Política y estrategia regional en el estado de Coahuila

En el estado de Coahuila el desarrollo se ha caracterizado por un auge industrial y agropecuario en los últimos años en las regiones fronterizas, carboníferas, desértica, centro, laguna y sur, que ha sido definidas por el COPLADE, que es donde se encuentran enclavadas las ciudades más importantes del estado que son, respectivamente, Piedras Negras, Monclova, Torreón y Saltillo.

La política de desarrollo regional pretende superar los desequilibrios regionales impulsando, en la región fronteriza y carbonífera, un complejo agropecuario fronterizo que permita incorporar al cultivo cerca de veinte mil hectáreas, aprovechando los recursos hidráulicos del Río Bravo; promoviendo la instalación de plantas nacionales abastecedoras de equipos y partes para la industria maquiladora, así como incrementando la explotación, extracción y

beneficios de sus recursos mineros como la barita, fluorita y carbón coquizable. En la región lagunera se pretende incrementar y consolidar la planta productiva, agroindustrial, textil de manufacturas y alimentos procesados.

En la región sur las acciones de desarrollo regional se orientan a fortalecer las actividades de las ramas metalmeccánicas y automotriz, mediante apoyos para ampliar y modernizar la infraestructura del corredor industrial Saltillo Ramos Arizpe.

En el caso de Coahuila se requiere incorporar al desarrollo regional la zona desértica que se encuentra mal comunicada con el resto del estado.

2. Bases para la política de reordenamiento territorial y desarrollo regional en los estados

2.1 Como podemos observar, todos los planes estatales tienen una política y una estrategia que se concretiza en las acciones de la administración pública para impulsar el desarrollo regional y superar los desequilibrios existentes.

Sin embargo, los COPLADES, que son los órganos institucionales para definir la estrategia regional, tienen sus funciones deliberativas y no son funciones ejecutivas, por consiguiente, no existe un órgano que de seguimiento a las acciones de desarrollo regional en la administración pública estatal.

Además, para poder concretizar la estrategia regional en el territorio municipal, se requiere fortalecer a los municipios y coordinar sus propios programas de desarrollo con el programa regional y el Plan Estatal de Desarrollo, y en algunos estados y los municipios no han formulado sus programas de desarrollo ni se han instalado los COPLADEM, en los cuales puedan deliberar y decidir sus propuestas de inversión.

Por último, en las entidades federativas se han hecho las adecuaciones normativas

para institucionalizar el proceso de planeación, pero no han impulsado un proceso de modernización administrativa que adecúe la administración pública estatal a los imperativos de la planeación, salvo en raras ocasiones.

Por ello se propone que se revisen en cada entidad federativa las estrategias regionales para conocer sus avances y problemas de implementación, y se formule una política de REORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO REGIONAL en cada uno de los estados, cuyos objetivos, lineamientos, métodos y acciones pueden ser las siguientes:

- Lineamientos y estrategias de fortalecimiento económico de las regiones que agrupen municipios al interior de los estados; fomento al desarrollo industrial y la integración de las regiones del estado al desarrollo económico.
- Lineamientos de "freno" al crecimiento de las ciudades importantes y de impulso y consolidación a los centros de población marginados; políticas de regulación de los asentamientos humanos irregulares; políticas de apoyo a las ciudades medidas del estado y elaboración de programas de vivienda y rehabilitación urbana, así como el impulso a la creación de ciudades nuevas como estrategia de equilibrio vivienda-empleo.
- Estrategias de desarrollo rural que aumenten la productividad en el campo y generen empleos; elaboración de programas de equipamiento e infraestructura rural y de organización de los productores.

Estos lineamientos y estrategias no pueden formularse sin un conocimiento real de la situación socio-económica y política de cada entidad federativa.

Y de esta forma, al incorporarse este tipo de política de reordenamiento territorial y desarrollo regional a los planes estatales de desarrollo, se logrará hacer coherentes las acciones de planeación de las regiones al

interior de los estados, la planeación en los sistemas urbanos y centros de población y del desarrollo rural.

2.2. Modernización de la administración pública estatal y municipal

La política de reordenamiento territorial y desarrollo regional exige una administración pública estatal y municipal adaptada a las nuevas condiciones impuestas por el proceso de planeación del desarrollo.

Se propone que las administraciones públicas estatales realicen esfuerzos importantes en distintas áreas:

- Implantar el modelo de organización sectorial; que si bien en algunas entidades federativas se ha implantado esta medida, aún no se ha generalizado.
- Reforzar las tareas de planeación y programación presupuestaria.
- Modernizar la administración de recursos humanos y materiales.
- La implementación de nuevas formas de administración de las finanzas estatales.
- Crear el servicio civil de carrera estatal.
- Crear un órgano permanente ejecutivo de desarrollo regional que realice los estudios regionales en el estado; formule la política de reordenamiento territorial y desarrollo regional, y establezca modelos de seguimiento y control de las acciones de desarrollo regional.

Las administraciones públicas de los municipios, por su parte, deben emprender acciones que permitan avanzar más el proceso de Reforma municipal. Entre otras podemos mencionar:

- Que los municipios pasen de la etapa de reglamentación municipal a la organización de sus funciones y procedimientos.
- Modernizar los sistemas de recaudación fiscal y de las tesorerías municipales.
- Avanzar en las formas de asociación para prestar los servicios públicos municipales.
- Formular catálogos de puestos que permitan implementar el servicio civil de carrera municipal.