

EL DESARROLLO REGIONAL EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988

Carlos F. Almada

I. Precisiones y consideraciones preliminares

Una característica fundamental de las políticas de desarrollo regional adoptadas por el gobierno mexicano, a partir de la década de los cuarenta, ha sido su relativa ambigüedad, derivada de la tradicional dicotomía entre racionalidad económica y organización política. Con esta aseveración, pretendo significar que la regionalización usualmente utilizada para precisar áreas de impulso especial en atención a indicadores de naturaleza diversa —hidráulicos, étnicos, pluviométricos, pluriestatales—, han entrado en contradicción con la división política de estados y municipios. Esta última, fruto de la sedimentación histórica, así como de la geografía, ha estado y está profundamente arraigada en las identidades locales y constituye, además de una realidad objetiva, un hecho valioso que enriquece a la nación. Sin embargo, al lado de su peso sociológico, político y jurídico, la partición en estados federados y municipios, estática por definición, es difícilmente compatible con el trazado de las fronteras económicas regionales, que son a su vez en esencia cambiantes, independientemente de los criterios fijados para su demarcación.

La coexistencia de estas dos realidades, una derivada de la estructura productiva y de los flujos de bienes y servicios al interior del territorio y otra derivada de la organización jurídico-política del país, es simplemente inevitable. Su separación sólo

puede darse en términos teóricos para efectos del análisis académico, o bien como consecuencia de un simplismo excesivo y peligroso. Ignorar esta realidad en la definición de una política de desarrollo regional, a escala nacional, implica riesgos altos de fracasos en su operación.

Es así como el plan nacional de desarrollo 1983-1988 intenta romper esta dicotomía y, al mismo tiempo, busca dar lugar a dos síntesis: de los estados con las regiones y de los criterios económicos con los jurídico-políticos.

El plan distingue tres niveles de política regional: el fortalecimiento de los estados, el fortalecimiento municipal y el desarrollo regional, todos ellos comprendidos en un solo capítulo, el noveno, titulado precisamente Política Regional (páginas 375-401). De esa manera se deja de oponer el estado con la región, lo económico con lo jurídico-político y la estructura con la superestructura, en una integración que, sin dejar de distinguir que se trata de ámbitos distintos, busca armonizarlos para lograr el gran objetivo de construir un territorio y una sociedad más equilibrados.

II. Antecedentes

El excesivo centralismo a que había llegado el país a fines de la década de los sesentas era consecuencia, entre otras cosas, de un relegamiento de los diversos grados de política regional en los planes y programas eco-

nómicos, desde el plan sexenal 1934-1940 hasta el plan nacional de desarrollo económico y social 1966-1970.

Aunque la planeación democrática ha tenido antecedentes y realizaciones en los últimos 40 años, no se puede decir lo mismo con respecto a la planeación de la política regional. En los cinco planes recopilados por Leopoldo Solís,¹ las referencias a la planeación del desarrollo en los estados, los municipios y las regiones, no son sino ocasionales y marginales. Esto no significa que acciones concretas de impulso regional, como los programas en las cuencas hidrológicas, hayan carecido de logros.

Hay por lo menos tres menciones al desarrollo regional. Una está en el segundo plan sexenal 1941-1946, promovido por el presidente Avila Camacho. Entre las recomendaciones políticas había una que consistía en estudiar y expedir una ley que rigiera las relaciones del gobierno federal con los estados, las facultades de observación en los procesos electorales locales y el procedimiento legal para desconocer una elección o el resultado de ella.²

La segunda mención aparece en ese mismo plan, que destacaba la importancia de mejorar el régimen federal mediante la coordinación de las actividades del gobierno federal con las de los gobiernos locales y los municipios, que debía realizarse por convenios que no tendieran a establecer sistemas rígidamente uniformes en todo el país, sino que se adaptaran a las características, necesidades o posibilidades locales.³

La tercera mención viene en el plan nacional de desarrollo económico y social 1966-1970, al apuntarse que entre sus objetivos mayores estaría el de atenuar y corre-

gir los desequilibrios en el desarrollo, tanto entre la regiones como entre las ramas de la actividad económica.⁴

III. El desarrollo regional en el plan nacional de desarrollo

El plan tiene, en lo que se refiere a la política regional, una doble especificidad: concilia la regionalización tal como ha sido entendida tradicionalmente —partes de estados o la suma de varios estados—, con el federalismo y, concede a la planeación regional una importancia que no había tenido antes.

La segunda característica del plan queda evidenciada al compararlo con los planes anteriores. En ellos, no sólo eran mayor o menormente marginales las referencias al desarrollo regional sino, sobre todo, no formaba parte sustancial de la planeación del desarrollo. En el plan auspiciado por el presidente De la Madrid, existe un capítulo entero dedicado a la política regional, sustentada en la convicción de que "la descentralización de la vida nacional es un imperativo para nuestra consolidación política, económica, administrativa y cultural, como sociedad equilibrada y plenamente desarrollada, que cancele los vicios de la excesiva centralización".⁵

El plan resume la política regional del gobierno federal en tres grandes rubros: desarrollo estatal integral, fortalecimiento municipal y reordenación de la actividad económica en el territorio nacional.

Con respecto al fortalecimiento federalista de los estados, el plan precisa que "la política del desarrollo regional tiene como ámbito geográfico fundamental a las entidades federativas que integran la nación", y que "el propósito básico de esta política es lograr, tanto en lo económico como en lo

1 Solís, Leopoldo. Planes de desarrollo económico y social en México. Sep. Diana. México. No. 215. 1980. Passim.

2 Ib., pág. 47.

3 Ib., págs. 50-51.

4 Ib., pág. 81.

5 Plan nacional de desarrollo 1983-1988, pág. 378.

social, dar plena vigencia al federalismo, impulsando el desarrollo de las regiones en forma equilibrada".⁶

Esta definición ha estado seguida y acompañada apenas cuatro meses después de dado a conocer el plan, de planes estatales, como el plan Chiapas y el plan Colima que, siendo congruentes con el plan nacional y concretizándolo en sus modalidades estatales, son producto de la concertación y el diálogo.⁷

Tanto los planes estatales como los convenios únicos de desarrollo buscan el fortalecimiento de los estados en tres rubros mayores: la descentralización educativa, la descentralización de la salud y las reordenaciones fiscales.

La descentralización educativa, anunciada en el mensaje de toma de posesión del presidente De la Madrid, empezó a dar sus primeros pasos con la expedición del decreto presidencial del 3 de agosto, que crea los comités consultivos para la descentralización educativa en cada una de las entidades federativas.⁸

La descentralización de los servicios de salud ha arrancado con la expedición del decreto presidencial del 29 de agosto, que establece las bases para esa descentralización, entre las que destaca que en la celebración de los acuerdos de coordinación se pospondrá el programa de descentralización de los servicios de salud en cada estado.⁹

El fortalecimiento municipal, fundamentado jurídicamente en las adiciones y reformas al artículo 115 constitucional, forma

parte importante del plan, que le consagra una atención considerable.¹⁰

Las regiones ocupan, desde luego, un espacio y una importancia destacadas en el plan, que define que "en forma interdependiente a la línea estratégica orientada a fomentar el desarrollo estatal integral, se sentarán las bases para la mejor integración en el desarrollo nacional de regiones que, por sus recursos y ubicación, son estratégicas para el desarrollo del país: norte, sureste, parte central de la costa del Pacífico y costa del Golfo,¹¹ para cada una de las cuales el plan precisa lineamientos generales de programación, proponiéndose la elaboración inmediata (en mayo de este año) de los programas regionales de la frontera norte, Mar de Cortés, sureste y zona metropolitana de la Ciudad de México.

IV. Conclusiones

El plan nacional de desarrollo parte de una ambición fundamental: la conciliación entre los imperativos de la economía y las exigencias derivadas de la opción federalista. En nuestro régimen jurídico, enraizado en una vieja tradición histórica, es impensable hacer abstracción de las fronteras que separan a los estados. De la misma manera, una política de desarrollo regional tendiente a suprimir desigualdades y a facilitar intercambios y producción no puede desconocer interdependencias de hecho, que no se constriñen, por la fuerza de las cosas, a los límites marcados por la geografía política.

De esta suerte el fortalecimiento de los estados que integran la federación y de los municipios en que a su vez se subdividen en el marco de su descentralización territorial, es un colofón obligado por una correcta lectura de la letra y del sentido profundo del plan. Así, la redistribución

6 *Ib.*, pág. 379.

7 Plan Chiapas, *passim*; Plan Guerrero, *passim*.

8 Diario Oficial de la Federación, 3 de agosto de 1983.

9 *Ib.*, 30 de agosto de 1983.

10 Plan nacional..., pág. 381.

11 *Ib.*, pág. 383; Plan Mar de Cortés, México, 1983.

de competencias sustantivas y fiscales entre los tres ámbitos —no niveles— de gobierno, se convierte en la piedra angular de la política de desarrollo regional inscrita en el gran propósito de descentralización de la vida nacional. Este proceso arrancó felizmente con las reformas al artículo 115 constitucional, que otorgan a los municipios un campo de acción propio y fuentes de tributación intocables. Acciones paralelas vendrán a complementar sin duda este proceso, con la transferencia a los estados de recursos propios y de facultades claras y nítidas que terminen con la frecuente entelequia de la concurrencia.

Lo anterior supone, adicionalmente, que los estados no se conciban más como ínsulas y que, sin menoscabo de su soberanía interior, asuman su corresponsabilidad en el diseño y aplicación de las grandes políticas nacionales y, de manera más específica, que promuevan fórmulas de concertación y coordinación intraestatal, interestatal y con el gobierno federal, de suerte, precisamente, de conjugar con armonía el binomio regionalismo-federalismo.