

LA DIMENSION ESTATAL Y REGIONAL EN LOS DIFERENTES CAPITULOS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988

Sócrates C. Rizzo García

Antes de introducir propiamente los correspondientes planteamientos centrales acerca de la dimensión regional, tal como han sido perfilados en el plan nacional de desarrollo (PND), quizá sea conveniente hacer referencia —aunque sea brevemente— a ciertos aspectos del proceso en base al cual se elaboró este documento.

El plan nacional de desarrollo constituye la expresión organizada de las aspiraciones planteadas por la sociedad vistas éstas, tanto frente a un amplio conjunto de posibilidades, como de restricciones de recursos. La primera fase de formulación del plan, que correspondió a la consulta popular, se realizó en dos etapas. La primera a través de la campaña presidencial cuya síntesis final fue la materia prima fundamental de las 27 comisiones que trabajaron en el programa de gobierno. Las siete tesis fundamentales de Miguel de la Madrid sintetizan la naturaleza de los grandes problemas nacionales, así como las orientaciones de política que permitirán enfrentarlos. Tanto en la consulta popular de la campaña como en el trabajo de las comisiones antes referidas, y desde luego, en las siete tesis políticas, puede apreciarse el alto valor estratégico que ocuparía la dimensión regional y estatal dentro del sistema nacional de planificación para el desarrollo (SNPD) y del propio plan.

La segunda etapa de la consulta la constituyen los foros nacionales de consulta popular iniciados a principios de febrero. Complementando éstos con el apoyo de los

ejecutivos estatales se realizaron también los foros de consulta popular a nivel estatal, a través de los cuales se detectaron una serie de demandas sociales y propuestas de solución de diferentes grupos sociales. En total, esta etapa arrojó alrededor de 15 mil ponencias, las que fueron revisadas y sintetizadas por cada uno de los responsables de los foros; los resultados de estos trabajos se convirtieron en otro importante material que contribuyó a la elaboración del PND. A grandes rasgos éste fue el proceso social de la formulación del plan.

Empero, el plan no debía y no podía ser la suma mecánica de todas estas propuestas y aspiraciones, pues debía aún contrapesarse con las posibilidades y disponibilidad de recursos que posee el país. Es aquí donde encuentra una importante justificación la tercera etapa de la elaboración del plan, que podría calificarse como técnica interna a la administración pública.

Este proceso consistió principalmente en un análisis de los recursos disponibles, así como de las relaciones intersectoriales. Durante el proceso, los coordinadores sectoriales hicieron aportaciones específicas para la definición de las políticas correspondientes a cada uno de ellos. El conjunto de estas aportaciones fue ubicado dentro de un marco macroeconómico general, evaluándose una serie de escenarios o de alternativas con base en un modelo econométrico.

Por otra parte, cabe señalar que al esfuerzo de compatibilización y congruencia a

que fueron sometidas las propuestas sectoriales, se añadieron los resultados de los foros estatales de consulta popular. El conjunto de las aportaciones hasta aquí obtenidas permitió la elaboración de la versión preliminar del PND.

En relación al contenido del plan y la ubicación en éste de la dimensión regional y estatal cabe hacer, en primer lugar, una distinción general. En consecuencia con el principio del federalismo y la tesis política de Miguel de la Madrid relativa a la necesidad de impulsar la descentralización de la vida nacional, la dimensión regional y estatal se encuentra abordada en el plan de dos maneras; la primera se aprecia en orientaciones específicas contenidas en los diversos capítulos del plan, desde la política del Estado mexicano y la estrategia general en su conjunto, hasta las propias políticas de instrumentación. La segunda forma bajo la cual el plan aborda la cuestión, es a través de un capítulo especial donde se define explícitamente lo que ha de ser la política regional.

Del primer caso conviene destacar el fortalecimiento del federalismo. En este sentido, el plan se pronuncia para que los estados regulen, mediante legislaciones locales, las relaciones entre los ayuntamientos y los poderes estatales; que la federación asegure a los municipios la autonomía en la prestación de servicios públicos y que se les asignen recursos propios; favorecer un desarrollo urbano conforme a la ley; introducir el principio de representación proporcional en las elecciones municipales; estricta aplicación de las normas que rigen el pacto federal; asesoría a gobiernos estatales y municipales cuando así lo requieran para la formulación de instrumentos legales relacionados con el desarrollo político y los procesos electorales y acciones de capacitación a servidores municipales.

La política de comunicación social —por su parte— también implica entre otras cuestiones fortalecer el federalismo mediante la

descentralización de la comunicación “y apoyar el desarrollo de mejores instrumentos de opinión pública regional”.

La política demográfica tiene por objetivo fundamental “contribuir a elevar las condiciones culturales, sociales y económicas de la población, atendiendo a las características de su crecimiento, estructura y distribución geográfica, tanto en áreas rurales como en las urbanas”.

Por otra parte, en lo que corresponde a reforma jurídica e impartición de la justicia, el plan señala que “es preciso revisar la competencia y ubicación de los órganos jurisdiccionales, judiciales o administrativos, federales y locales, en forma tal que, modernizado este sector de los servicios públicos, se obtenga el verdadero acceso a la población a los órganos de seguridad y justicia”.

Hasta aquí vemos cómo la política del Estado mexicano contemplada en el plan, incluye directrices particularmente encaminadas a fortalecer todos los instrumentos del desarrollo en su incidencia sobre el espacio regional, estatal y local.

No se trata de cuestiones del plan que por ser de índole jurídica, administrativa o política, carezcan de relevancia para el impulso requerido en el desarrollo consignado en el artículo 25 constitucional, pues a nivel regional como nacional existe una interdependencia y apoyo recíproco de todos los instrumentos. Así, por ejemplo, una eficiente administración estatal y municipal sin duda constituirá un factor muy importante en el propósito de impulsar y coordinar procesos de desarrollo autosostenido que se sumen activamente al objetivo de descentralizar la vida nacional.

Desde otro ángulo, la estrategia general de desarrollo está integrada por orientaciones que comprometen esfuerzos directamente relacionados con el desarrollo regional. Empero, una orientación en especial

señala en forma explícita: "la política de descentralización de la vida nacional comprende dos dimensiones diferentes, aunque estrechamente relacionadas: por una parte, la desconcentración territorial y la reordenación de la economía nacional; y, por otra, la descentralización de funciones y de recursos en niveles de gobierno y la ampliación de la participación popular en la definición de políticas y programas". Se añade que esta política se apoyará en tres orientaciones generales:

- Promover el desarrollo estatal integral que fortalezca el pacto federal y el municipio libre, mediante la participación de la comunidad en el desarrollo regional.
- Promover una mejor integración de las diversas regiones del país al desarrollo regional.
- Revertir la tendencia concentradora de la zona metropolitana de la Ciudad de México.

Las anteriores orientaciones de la estrategia general cobran especificidad instrumental en el siguiente capítulo del PND; concretamente en la política de gasto se observa que uno de sus objetivos será: "promover una distribución territorial más equilibrada de las actividades productivas y del bienestar social, en el marco del fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre".

Para avanzar en dirección al objetivo antes indicado, la política económica general y particularmente la política de gasto introducirá criterios especiales explícitos en la evaluación de proyectos de impacto regional; respecto a las necesidades básicas (salud, educación, empleo y vivienda), las metas nacionales se integrarán a partir de las necesidades estatales. En cuanto a las metas agropecuarias, forestales, turísticas, industriales y pesqueras, cada sector administrativo habrá de formular la desagrega-

ción a través de mecanismos de negociación y concertación.

Por su parte, la política de empresa pública incluye dentro de sus objetivos "promover el desarrollo regional del país, descentralizando la operación de sus unidades a las zonas del territorio nacional más propicias a su naturaleza productiva, con objeto de que fortalezcan la estructura de los mercados regionales".

La política de financiamiento al desarrollo atiende también la dimensión regional; así, por ejemplo, el capítulo respectivo del PND señala que la política fiscal debe fomentar el fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre y "se instrumentará una coordinación fiscal que sienta las bases de un sistema recaudatorio integral de impuestos federales, estatales y municipales y, que se traduzca en un fortalecimiento de las finanzas de los tres niveles de gobierno.

En cuanto a la canalización selectiva de los recursos financieros, el plan indica que se seguirán criterios de desconcentración regional; asimismo, se introducirán regulaciones que aseguren una mejor distribución del crédito regional.

En la parte correspondiente a las políticas social y sectorial del plan, también se definen orientaciones y compromisos relacionados con la dimensión regional. Así, por ejemplo, se establece que se "dará prioridad a los programas de bienestar social que realiza el estado, tales como los de alimentación, educación, salud y vivienda, en las zonas más rezagadas, concentrando de manera coordinada los servicios correspondientes".

La política educativa y cultural es uno de los ejemplos más nítidos de fortalecimiento del desarrollo regional y estatal; en este sentido uno de los compromisos del plan expresa que se revisarán los planes y programas para adecuarlos a las necesida-

des actuales, introducir contenidos específicos regionales; fortalecer las instituciones de educación superior de las entidades federativas de menor desarrollo y en general impulsar la descentralización de la educación básica y la educación normal, así como los servicios culturales.

La política de vivienda del plan, compromete la creación de un sistema nacional de vivienda, así como el fomento al desarrollo de sistemas y tecnologías constructivas adecuadas social y regionalmente.

A nivel sectorial, cabe destacar la política de desarrollo rural integral que implicará llevar la coordinación interinstitucional hasta cada una de las regiones que operativamente requiera el desarrollo regional. Asimismo, la política de comunicaciones y transportes y la de comercialización y abasto, contemplan orientaciones y líneas de acción estrechamente vinculadas a criterios de desarrollo regional.

Finalmente, el plan destina un capítulo especial a la política regional cuyo propósito es avanzar en la descentralización de la vida nacional y el desarrollo regional.

Es aquí donde se establecen los lineamientos para un desarrollo estatal integral; las bases para una mejor integración de las diversas regiones del país al desarrollo nacional y las orientaciones estratégicas para revertir la tendencia concentradora de la zona metropolitana de la Ciudad de México.

Respecto al desarrollo estatal integral se incluyen entre otros, los siguientes ámbitos y líneas de acción: a) vinculación de economía rural y urbana; b) sistemas estatales de planeación democrática en cada estado; c) mayor vigor al municipio y d) equilibrio regional del gasto y de su impacto.

En cuanto a la integración regional se plantea la identificación de espacios que permitan la congruencia de acciones na-

cionales y estatales. Para la zona metropolitana se establece la descentralización industrial, freno a la migración apoyando el desarrollo rural y sistemas urbanos de intercambio regional, entre otras.

Seis son las regiones que por sus recursos y ubicación se consideran estratégicas.* Por otra parte, el plan nacional de desarrollo identifica cuatro regiones cuya problemática ha sido derivada de la crisis y son: a) frontera norte, b) Mar de Cortés, c) sureste y d) zona metropolitana.

Para estas regiones el proceso de planeación tiene contemplada la formulación de programas prioritarios de mediano plazo y para el caso de las regiones estratégicas la elaboración de otros programas especiales y regionales.

Por otro lado, cabe mencionar que el convenio único de desarrollo permitirá vincular las prioridades nacionales con las captadas en los programas estatales.

Como puede apreciarse, el proceso de planeación se ha iniciado con la formulación del PND 1983-1988. En éste, la dimensión regional ha sido objeto de atención prioritaria no sólo porque así lo requieren las necesidades de un desarrollo integral del país, sino también porque así lo demandó la consulta popular que sirvió de sustento a la elaboración del plan. Prácticamente no hay capítulo del plan en el que no se haga referencia directa a la dimensión regional de políticas, estrategias, propósitos o líneas de acción.

Por otra parte, se cuenta con experiencias de planeación regional muy aleccionadoras para el futuro. En resumen, los compromisos están formulados, los gobiernos estatales han iniciado gestiones y acciones que impulsarán el desarrollo de sistemas estatales de planeación y hay decisión y

* Norte, centro-norte, golfo, centro-zona metropolitana, pacífico-centro y sureste.

voluntad del gobierno federal de llevar adelante el proceso de descentralización de la vida nacional. La participación de los sectores social y privado y el fortalecimiento de los mecanismos de consulta, negociación y concertación, también habrán de

jugar un papel fundamental en los avances que durante los próximos años se logren en el terreno de la planeación regional con la plena conciencia de los gobiernos federal, estatal y municipal y el compromiso de los distintos núcleos de la sociedad.