

Héctor Ferreira

**Por una aproximación regional a la formulación y
gestión de políticas públicas en México**

**Colegio de
Tlaxcala**

**Colegio
Mexiquense**

**Colegio de
Puebla**

CRIM - UNAM

**Universidad de
Guadalajara**

Centro Lindavista – Integración Editorial, S.A. de C.V.

2003

Por una aproximación regional a la formulación y gestión de políticas públicas en México

– Contenido –

Introducción

- I. Primera parte
Parámetros para una nueva planeación regional del desarrollo en México
- II. Segunda parte
Un enfoque mexicano de planeación integral del desarrollo regional sustentable (PIDRS)
- III. Tercera parte
Nuevos y viejos enfoques heterodoxos para la planeación de políticas públicas a nivel internacional
- IV. Cuarta parte
Evolución reciente, situación actual y perspectivas de la planeación regional del desarrollo en México

– Índice –

Introducción

I. Primera parte

Parámetros para una nueva planeación regional del desarrollo en México

1. *Evolución de la planeación regional en México*
2. *Algunas referencias internacionales*
3. *Elementos de continuidad, cambio, viabilidad y eficacia de la planeación regional en México*
4. *La política regional del desarrollo frente a un nuevo contexto internacional y nacional*
5. *Cambios de énfasis en la práctica de la planeación regional y urbana en México*

II. Segunda parte

Un nuevo enfoque de planeación integral del desarrollo regional sustentable en México (PIDRS)

6. *La experiencia de planeación participativa de Occidente, vista desde la SEMARNAP*
7. *Rasgos básicos del enfoque de planeación aplicado*
8. *Visión de conjunto de los procesos de planeación participativa y de sus productos*
9. *Los procesos de planeación regional participativa*
10. *Metodologías aplicables a los procesos regionales de planeación participativa*
11. *Estrategias integrales de desarrollo regional sustentable (EIDRS)*
12. *Integración y gestión de carteras de proyectos regionales*
13. *Instrumentos de la planeación integral del desarrollo regional sustentable*
14. *Elementos constitutivos del mecanismo de coordinación gubernamental*

15. *Naturaleza de la toma de decisiones en el seno del mecanismo y su relación con los consensos y los acuerdos regionales*
16. *Esquema de financiamiento de la acción regional conjunta*
17. *La participación social en el mecanismo regional*
18. *Conducción estratégica de la PIDRS*

III. Tercera parte

Nuevos y viejos enfoques para la planeación de políticas públicas a nivel internacional

19. *Una reconceptualización de la planeación de políticas públicas: John Friedmann sobre teoría de la planeación*
20. *Un nuevo cuerpo teórico: la escuela holandesa sobre administración de redes complejas de política pública*
21. *El regreso del pensamiento sistémico: El Primer Informe del Grupo de Expertos de la UE sobre Ciudades Europeas Sustentable (1996)*
22. *Pensamiento sistémico y formulación de políticas públicas: Una relectura treinta años después (Hirschman y Lindblom)*
23. *Más allá del pensamiento sistémico: Un método de pensamiento complejo (Edgar Morin)*

IV. Consideraciones finales:

Evolución reciente, situación actual y perspectivas de la planeación regional del desarrollo en México

24. *Resurgimiento de la planeación regional del desarrollo en México*
25. *Avances de la planeación regional en los tres primeros años de la presente administración*
26. *Los riesgos de regresión en la institucionalidad de la planeación regional*
27. *Por un regreso de la planeación regional del desarrollo en México bajo nuevas modalidades*
28. *Una agenda para la institucionalización de la planeación regional del desarrollo en México*

Introducción

Este libro no se refiere sino en forma indirecta al *desarrollo* de las regiones de México o a las estrategias para impulsarlo en cada caso; a los factores que determinan la *desigualdad* entre las regiones de México o a las políticas específicas que pudieran ponerse en práctica para revertirla; a la planeación regional como *un nivel territorial* de planeación.

Se refiere centralmente a la planeación regional como *un enfoque* que debería ser aplicado en forma sistemática a la formulación y gestión integrada de políticas públicas en distintos niveles territoriales, incluido el nivel nacional.

A partir de la reflexión sobre una experiencia, busca sistematizar los elementos de referencia conceptuales, estratégicos y metodológicos de este enfoque y alega a favor de su impulso e institucionalización en el caso de México.

Para distinguirlo de lo regional como un nivel territorial –con el que se identifica normalmente la noción de planeación del desarrollo regional (de regiones)–, este enfoque, diferente y complementario con respecto a la aproximación sectorial actualmente predominante, pudiera denominarse, en la tradición latinoamericana, como “*planeación regional del desarrollo*”.

Después de haber conocido cierto auge e institucionalización en México en el período de 1970 a 1985, en un contexto de crisis económica y de reorientación al libre mercado, la planeación regional del desarrollo ha perdido progresivamente vigencia en los siguientes diez años, a partir de la destrucción de las instituciones federales en la materia.

Esta involución de la planeación regional del desarrollo en México contrasta con la experiencia internacional, dado que en la mayoría de los países, los gobiernos han conservado sus sistemas de planeación regional, adecuándolos frente a un nuevo contexto internacional y nacional.

El predominio irrestricto de la aproximación sectorial en la formulación de políticas públicas, resultante de la desaparición, en los hechos, de las instituciones y las prácticas de planeación regional integral, se traduce en la actualidad en una atomización extrema y una ineficacia de conjunto de la acción pública para la atención de los problemas y oportunidades de desarrollo en el país.

Durante la administración del Presidente Zedillo, en ausencia de una conducción central en materia de planeación regional del desarrollo, surgieron varias iniciativas en el seno del Gobierno Federal, de manera espontánea y aislada. La primera se refirió a la coordinación horizontal entre los programas regionales establecidos en diversas dependencias, en particular SEMARNAP, SAGARPA y SEDESOL, como un instrumento de las respectivas políticas sectoriales, bajo un enfoque de combate a la pobreza y con referencia a un nivel microrregional. La

segunda, impulsada desde la SEMARNAP, se refirió a la asociación voluntaria de los nueve gobiernos estatales de la región actualmente conocida como Centro-Occidente, para la construcción y ejecución conjunta de una estrategia integral de desarrollo regional sustentable. La tercera se gestó en la SHCP, con relación a una propuesta de política de desarrollo para la región Sur-Sureste, considerada como la más desfavorecida de México, con base en un enfoque económico ortodoxo, de inspiración neoclásica.

La *experiencia colectiva* que este libro busca sistematizar es principalmente, la aludida en segundo término y que se refiere a la planeación integral del desarrollo sustentable de la región Centro-Occidente. Los procesos de planeación participativa impulsados desde la SEMARNAP entre 1998 y 2000 en esta región inspiraron el modelo de planeación regional que buscó poner en práctica la Oficina de Planeación Estratégica y Desarrollo Regional de la Presidencia de la República (OPEDR), en los tres primeros años de la presente Administración Federal, con los gobiernos de los estados, agrupados en cinco meso-regiones.

El presente libro se basa en una comparación entre la experiencia de Occidente entre 1998 y 2000 y la relativa al impulso conjunto de procesos de planeación integral para el desarrollo sustentable en la región Sur-Sureste por parte de la OPEDR y la Coordinación General del Plan Puebla-Panamá (CG-PPP) en el segundo semestre de 2001 y el primero de 2002. De manera indirecta y accesorio, recupera también elementos de experiencia de los procesos de planeación puestos en marcha en las otras meso-regiones en los tres primeros años del presente gobierno.

Estas experiencias que quedan en la memoria compartida de un amplio número de actores gubernamentales y no gubernamentales en nuestro país, están inevitablemente filtradas –sesgadas, matizadas– en este libro por una *experiencia individual*, la del autor; por la forma como ha estado involucrado en los procesos descritos; y también por sus convicciones, por sus demonios, por su experiencia previa; por lo que como persona, como profesionista y como planificador regional, llevó al proceso de Occidente; a la vez que por la transformación de que fue objeto este planificador regional a raíz de la propia experiencia de Occidente y del Sur-Sureste.

A reserva de mayores detalles que aparecen en el cuerpo de este libro, permítasele al autor adelantar que tuvo una formación y una práctica en la planeación regional del desarrollo en México, cuando esta práctica se concebía sobre todo desde el Gobierno Federal, bajo una lógica de conducción y control central. En esta perspectiva, el autor se concebía fundamentalmente como un técnico y fincaba la viabilidad de sus propuestas en el logro de una capacidad para influir como tal en las decisiones adoptadas por los funcionarios de nivel superior de la Administración Pública Federal, responsables en la materia.

Aportó al proceso regional de Occidente la convicción y la búsqueda incesante de la integralidad, así como una aproximación estratégica a la conducción de los

procesos de planeación participativa y a la construcción gradual de sus productos. Pero, en contrapartida, fue influido, afectado, impactado, por los resultados enormemente superiores a las expectativas iniciales, en cuanto a la motivación, movilización, organización y acción conjunta de los actores regionales gubernamentales. Esta vivencia lo llevó a repensar la naturaleza y alcances de la planeación regional, así como la identidad y las formas de inserción de los planificadores regionales profesionales en estos procesos de planeación regional participativa. Si, antes de la experiencia de Occidente, el autor de estas líneas aspiraba a ser la eminencia gris de algún funcionario poderoso en el Gobierno Federal, después de dicha experiencia, empezó a describirse más bien como un emprendedor de procesos de planeación regional participativa y un administrador de redes regionales de política pública.

Su experiencia personal como Subcoordinador General del Plan Puebla Panamá entre 2001 y los primeros meses de 2003, le aportó al autor la conciencia de la importancia estratégica de los principios de *asociación horizontal voluntaria* bajo los cuales fue iniciada y conducida la experiencia de Occidente antes del año 2001, a la vez que de su limitada capacidad de acción para impulsar procesos similares en el Sur-Sureste, al posicionarse y ser visto por los actores regionales como el representante de un programa prioritario del Ejecutivo Federal, más que como un promotor y facilitador de procesos de asociación horizontal voluntaria entre los gobiernos de los estados. Pero también le aportó elementos adicionales que resultan de la mayor importancia para aquilatar el potencial de estos procesos regionales de planeación participativa, en particular la vivencia respecto a las nuevas dinámicas entre el Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados para la integración del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Finalmente, la separación de esta función y el haber asistido como un testigo impotente a la destrucción ciega de la incipiente institucionalidad regional creada a principios del actual gobierno, llevaron al autor, en el transcurso de los últimos meses, a concebir una nueva estrategia de acción desde la sociedad civil, para impulsar la consolidación de una aproximación regional a la formulación de políticas públicas en nuestro país: una estrategia federalista, basada en el poder político construido a partir de la asociación voluntaria y plural de los gobiernos de los estados.

Este libro se gestó a raíz de una invitación que me fuera formulada por investigadores de la UNAM para participar en las Sextas Jornadas Interdisciplinarias organizadas por el Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM) y el Instituto de Investigaciones Económicas (IIE) de la UNAM, que tuvieron lugar en febrero del presente año, sobre el tema de la continuidad, cambio y viabilidad de las políticas públicas en México. No habiendo podido asistir a este encuentro, generé, en las primeras semanas de abril, un artículo para ser incluido en la memoria del mismo. En consonancia con la orientación general del foro, el tema de este artículo fue la continuidad, cambio y viabilidad de la política regional en México. Buscaba expresar, en forma sintética,

lo que la política regional debía retener como elementos esenciales; aquello en lo que debía cambiar, a raíz no sólo de un nuevo contexto internacional y nacional, sino también en función de la propia experiencia de planeación. También buscaba aportar algunas reflexiones sobre la evolución reciente de la planeación regional en México, que era un ingrediente esperado de parte de alguien que –asumía yo– había sido invitado a la vez como especialista en la materia y como responsable técnico de un programa presidencial.

En las semanas iniciales dedicadas a la elaboración de este artículo, se fue delineando un plan de trabajo más amplio, sobre todo por mi deseo de incorporar un tratamiento más sistemático con respecto al enfoque de planeación integral del desarrollo sustentable gestado a partir de la experiencia de Occidente, y algunas referencias teóricas con las que dicho enfoque se identifica.

Inicialmente, no pretendía otra cosa que presentar en forma ordenada y articulada diversos textos generados con diversos contextos y propósitos, a lo largo de los años. Sin embargo, a medida que avanzaba en este proceso de trabajo se me fue haciendo evidente la inadecuación de muchos de los materiales previamente elaborados para los propósitos del artículo.

El esfuerzo de trabajo se volvió más ambicioso, transformándose en una reflexión sistemática *a posteriori* sobre el enfoque de planeación gestado en Occidente; sobre lo que había llevado el autor a este proceso y las modificaciones necesarias en función de la experiencia, tanto de Occidente como del Sur-Sureste. Asimismo, las referencias teóricas inicialmente previstas se fueron complementando con algunas lecturas y relecturas adicionales, realizadas con propósitos específicos derivados de la propia reflexión en curso.

Por otra parte, las referencias a la evolución reciente y las perspectivas de la planeación regional, redactadas en abril, en las que, si bien señalaba algunos riesgos derivados de la fragilidad de las instituciones creadas, me mostraba todavía optimista, se transformó unos meses después en una visión más pesimista (¿realista?), a raíz de una sucesión de decisiones adoptadas por el Ejecutivo Federal en el marco de un proceso de re-ingeniería de la Administración Pública Federal, cuyos efectos son básicamente la degradación y destrucción de las instancias creadas a principios del gobierno de Fox.

Asimismo, se fue perfilando en esos meses una idea de acción regional promovida, no a partir de una decisión superior del Gobierno Federal, sino a partir de la asociación voluntaria de los gobiernos de los estados. También una estrategia de acción para los profesionistas y planificadores que, como el autor, se visualicen como emprendedores de procesos de planeación participativa y como administradores de redes de política pública.

Poco a poco la idea de un artículo ampliado evolucionó hacia un proyecto de libro. Un libro que pudiese ser un instrumento para el impulso de esta estrategia federalista de planeación regional, a partir de la acción voluntaria, convergente y

articulada de un conjunto de actores regionales. La materia de esta estrategia no es sólo el desarrollo de regiones específicas, sino de manera más amplia, el impulso en escala nacional de un nuevo enfoque de planeación regional del desarrollo y de las condiciones legales y normativas para su institucionalización.

Con esta perspectiva, el libro está organizado en cuatro partes. En la *primera*, se argumenta a favor del regreso de la planeación regional del desarrollo bajo nuevas formas. La planeación regional debe regresar, pero no bajo las modalidades que adoptaba en los años setenta del pasado siglo. Debe adecuarse a nuevas condiciones internacionales y nacionales, en cuyo contexto puede concebirse un nuevo papel para esta aproximación a la formulación y gestión integrada de políticas públicas. La planeación regional también debe adecuarse en función de las lecciones de la experiencia, derivadas de la práctica de la propia planeación. Estos planteamientos que se empezaron a desarrollar a principios de los noventa y llegaron a su madurez hacia finales de esa década fueron instrumentales en la promoción del proceso de planeación participativa de Occidente.

En la *segunda parte*, se presenta el enfoque de planeación integral del desarrollo sustentable (PIDRS) gestado en relación con la experiencia de Occidente.¹ Esta presentación se inicia con una reseña del proceso de Occidente, entre 1997 y 2000, visto desde la perspectiva de la institución promotora del mismo en el nivel federal.

A seguir, en sucesivos capítulos, se describen los elementos constitutivos de este enfoque, que articula principios relativos al impulso, facilitación y orientación de los procesos de interacción entre los actores regionales, con conceptos y lineamientos metodológicos para construir de manera gradual y progresiva como producto de estos procesos, las estrategias, las carteras de proyectos y los instrumentos organizativos y de financiamiento de la acción regional conjunta.

El capítulo relativo a los procesos de planeación participativa retoma textos formulados desde la CG-PPP, con relación al Sur-Sureste. Por su parte, el relativo a las estrategias integrales de desarrollo sustentable representa un esfuerzo reciente de sistematización de los elementos conceptuales y metodológicos que fueron el aporte específico del autor al proceso de Occidente y una reflexión con respecto a la forma cómo estos elementos fueron modificados por el propio proceso. El capítulo sobre carteras de proyectos regionales retoma elementos conceptuales y metodológicos trabajados por consultores contratados para apoyar los procesos de Occidente y del Sur-Sureste.

¹ Un enfoque desarrollado en las condiciones adversas derivadas de la destrucción de las instituciones de planeación regional en el país, que está en la vanguardia de las nuevas tendencias de planeación regional a nivel internacional. Juzgará el lector por sí mismo.

Finalmente, lo que fue inicialmente concebido como un solo capítulo sobre los instrumentos de la planeación integral del desarrollo regional sustentable, se desdobló en cuatro capítulos, en los que se desarrolla de manera sucesiva: la noción de instrumentación como diferente de la noción de instrumentos; los principios estratégicos que, a mi juicio, deberían ser considerados en la integración de un mecanismo regional de coordinación interestatal e intergubernamental; las modalidades de interacción y armonización entre las dos lógicas, en principio contradictorias, que están presentes en los procesos regionales (una lógica horizontal de asociación voluntaria entre los funcionarios de los gobiernos de los estados y una lógica vertical de representatividad originaria a partir de las autoridades estatales y federal); criterios derivados de la experiencia con respecto al financiamiento de la acción regional conjunta; y, los principios que, a mi juicio, deberían considerarse para promover una participación activa y estructurada de actores no gubernamentales en los mecanismos de planeación y gestión conjunta del desarrollo integral de las regiones. Este último capítulo está inspirado en una reflexión *a posteriori* con respecto a los problemas que se han presentado con respecto a la participación social en el Plan Puebla-Panamá.

La *tercera parte* del libro presenta algunas referencias teóricas con las que el enfoque descrito en la segunda parte encuentra sintonía, afinidad, apoyo, sustento. Estas referencias teóricas podrían haber sido ubicadas a pie de página o bien en anexo. Decidí en cambio presentarlas en el cuerpo del libro por considerar que contribuyen a fortalecer el mensaje que se busca comunicar. En efecto, una planeación regional pertinente, viable y eficaz en el contexto internacional y nacional actual, requiere de enfoques y prácticas heterodoxos(as), los que, a su vez, deben adquirir respetabilidad frente a algunas ideas profundamente arraigadas en los medios profesionales e institucionales. Así, las referencias teóricas incluidas en esta tercera parte del libro buscan apuntalar de manera selectiva algunas ideas fundamentales del enfoque de planeación desarrollado en Occidente: la idea de planeación para la acción, con los actores regionales; la idea de la asociación horizontal voluntaria que deviene en la formación de redes de política pública; la idea de la integralidad.

Esta última representa un verdadero axioma o punto de partida intelectual en materia de planeación regional del desarrollo y requiere, a mi juicio, de un énfasis particular. Los problemas regionales no son unidimensionales y sencillos. Son multidimensionales y complejos. La complejidad no está en la mente de algunas personas, profesionistas o planificadores; es inherente a los fenómenos, los problemas y las oportunidades de desarrollo regional y nacional que deben ser enfrentados por las políticas públicas.

Propongo que referencias teóricas de orígenes disciplinarios diversos como las presentadas en esta tercera parte del libro sean consideradas en la formación y capacitación de los planificadores regionales en nuestro país. La consolidación de una nueva planeación regional, muy necesaria para atender los problemas y las oportunidades de desarrollo de las regiones y del país en su conjunto, requiere de la formación y asociación de actores técnicos que tengan una perspectiva política

de la acción regional, a la vez que vocación de integralidad y un espíritu crítico frente a las inercias y restricciones institucionales; que sean capaces de ser creativos y estén dispuestos a arriesgar su pellejo institucional y su trabajo de ser necesario; que estén imbuidos de una ética de la acción pública.

Finalmente, en la *cuarta parte* del libro, se retoma el tema de la evolución reciente y las perspectivas de la planeación regional en México. Se analiza el resurgimiento de la planeación regional en la administración del Presidente Zedillo y se muestra la vinculación entre las iniciativas surgidas espontáneamente en esta época y los distintos programas regionales que se pusieron en marcha al inicio del Gobierno del Presidente Fox. Se describen los avances logrados en los tres primeros años de la presente administración, los riesgos de regresión y la regresión que, de hecho, se ha producido a la mitad del camino. Se esboza una agenda de institucionalización de la nueva planeación regional, a partir de una acción política convergente y plural de los actores que estamos comprometidos con este enfoque de formulación y gestión integrada de políticas públicas.

Algunas acotaciones con respecto a los alcances del libro:

- No propone recetas de política regional que reflejen los puntos de vista del autor en esta materia. En cambio propone un enfoque y un método para que los propios gobiernos de los estados desarrollen estrategias de acción regional conjunta y proyectos estratégicos regionales, bajo principios comunes que permitan, con el tiempo, la articulación de las iniciativas de desarrollo de las distintas regiones en escala nacional.
- Tampoco aporta referencias con respecto a los contextos teóricos específicos de las cuatro dimensiones de una política integral de desarrollo de las regiones (desarrollo económico, inclusión social, sustentabilidad ambiental, ordenamiento territorial). De haberlo hecho se habría dispersado y oscurecido su mensaje central con respecto a la integralidad y reducido la posibilidad de formación de consensos básicos en la materia.
- No aspira a demostrar una verdad científica, basada en datos duros, cuantitativos. Busca más bien transmitir, comunicar, a los actores potenciales de futuros procesos regionales de planeación participativa, un conocimiento *pertinente* para la acción regional, sistematizado a partir de la propia acción regional.
- Busca inspirar y motivar el compromiso de funcionarios públicos y académicos para el impulso, facilitación y conducción estratégica de los procesos regionales de planeación participativa en nuestro país. Asimismo, compartir algunas lecciones de la experiencia con respecto a lo que funciona y lo que no funciona en el impulso a estos procesos, que requiere, a mi juicio, dominio de un arte, más que rigor científico o aplicación, según los manuales, de técnicas analíticas o de planeación.

En la medida en que el libro logre cumplir con este papel habrá valido la pena el esfuerzo personal invertido en su elaboración.

Primera parte

Parámetros para una nueva planeación regional del desarrollo en México

1. Evolución de la planeación regional en México²

a. *Aproximación inicial a la atención de los desequilibrios regionales*

Los desequilibrios regionales del desarrollo nacional fueron abordados por los gobiernos en México, durante el siglo XX, en primera instancia, mediante políticas especiales, de atención a regiones específicas, basadas en distintos conceptos e instrumentos, en particular el aprovechamiento de cuencas hidrológicas.³

b. *Desequilibrios regionales y modelos de desarrollo*

En los años sesenta, a la luz de una interpretación histórica del desarrollo económico característica del pensamiento latinoamericano de esos años,⁴ se hizo evidente que los desequilibrios regionales constituían un aspecto consustancial al proceso mismo de desarrollo y no un fenómeno sintomático de la transición entre un estadio de subdesarrollo y otro de desarrollo. Asimismo, se percibía claramente

² Lo que sigue es una interpretación esquemática, orientada a introducir el tema de este libro. Para un inventario exhaustivo de las políticas territoriales del Estado Mexicano véase, p.e., Garza, Gustavo, *La urbanización de México en el siglo XX*, El Colegio de México, 2003.

³ Las políticas regionales puestas en práctica antes de los setenta han sido descritas e interpretadas por David Barkin en una obra que es ya un clásico en la materia. Véase Barkin, David y Timoty King, *Desarrollo económico regional*, Siglo XXI Editores, México 1973, cap. III y IV.

⁴ Era la época en que planteamientos heterodoxos en materia de desarrollo económico como los de Myrdal y Hirschman buscaban establecer un marco de referencia para las políticas de los países en desarrollo, ocupando un espacio desatendido por la teoría económica neoclásica y keynesiana. Véase, p.e. Myrdal, Gunnar, *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, London, 1957, y Hirschman, Albert, *Strategy of Economic Development*, ..., 1958. La heterodoxia brotaba por todas partes. La economía neoclásica que hacía la apología de un comercio internacional basado en el aprovechamiento de las ventajas comparativas era vista con distancia en América Latina, en donde prosperaba un movimiento intelectual sobre el desarrollo liderado por la CEPAL. De este ambiente intelectual latinoamericano de los años sesenta del pasado siglo es muy representativa la presentación de la Colección Tiempo Latinoamericano, publicada en aquellos años, bajo la dirección de Fernando Cardoso, Anibal Pinto y Osvaldo Sunkel: "...en las últimas décadas, con un vigor creciente y bajo el estímulo de este fenómeno de penetración cultural, se ha gestado un proceso que podría denominarse de "introspección latinoamericana". Una visión propia y original de América Latina surge de algunos trabajos que se caracterizan por una crítica hacia la reproducción mecánica de enfoques vinculados a otras realidades históricas y por la búsqueda afanosa de perspectivas fundadas en nuestras propias raíces. Aún cuando se concentra particularmente en las cuestiones económicas y se gestó inicialmente al amparo de ciertas organizaciones internacionales como la CEPAL, la evolución a la que aludimos ha ido extendiéndose, no sólo a otras disciplinas de las ciencias sociales, sino también a los ámbitos universitario, cultural, político y periodístico...." Véase, entre otros libros de esta colección, Bianchi, Andrés, *Ensayos de Interpretación Económica*. Colección Tiempo Latinoamericano, Editorial Universitaria, S.A., Santiago de Chile, 1969. Este libro presentaba ensayos del propio Andrés Bianchi, de Raúl Prebisch, Antonio Barros de Castro, Celso Furtado, Aníbal Pinto, María da Conceição Tavares y Osvaldo Sunkel.

que estos desequilibrios eran el resultado de los patrones o modelos de desarrollo nacional adoptados y de las políticas generales de desarrollo puestas en práctica por los países en esas décadas. Por tanto, de acuerdo con esta interpretación, más que políticas de desarrollo de regiones específicas rezagadas, lo que era menester poner en práctica era una política de desarrollo nacional que, en su concepción misma, permitiese una mejor distribución del crecimiento económico en el territorio.

c. Surgimiento de la planeación regional del desarrollo

En este ambiente intelectual latinoamericano de los sesenta, en 1972, durante la administración del Presidente Echeverría, se estableció en México, en la entonces Secretaría de la Presidencia, el Proyecto Desarrollo Regional y Urbano de México (PDRUM) con la asistencia técnica del Programa de las Naciones Unidas, para el Desarrollo, cuyo propósito era formular *una política regional de desarrollo*. Esta expresión aludía precisamente a una aproximación regional a la política de desarrollo nacional, más que a políticas casuísticas de desarrollo de las regiones. Los principales “socios” mexicanos de este proyecto fueron Leopoldo Solís, entonces Director General de Política Económica y Social de la Secretaría de la Presidencia, y David Ibarra, entonces Director de CEPAL México. Dirigió el proyecto Fernando Pedrão, un experto brasileño con una reconocida trayectoria para entonces en los organismos del sistema de las Naciones Unidas.⁵

En 1974, se estableció en el seno de la Secretaría de la Presidencia la Dirección General de Desarrollo Regional con el encargo de impulsar esta nueva forma de planeación en el país. El PDRUM se transformó en su brazo técnico. La DG de Desarrollo Regional estuvo a cargo del Ing. Jaime Luna Traill, y la Subdirección General a cargo de Bosco Muro, del equipo de Leopoldo Solís. En ese sexenio se crearon en todos los estados de la República los entonces llamados Comités Promotores del Desarrollo (Coprodes), más adelante conocidos como Coplades y se inició la formulación sistemática de planes estatales de desarrollo.⁶

El PDRUM formuló por aproximaciones sucesivas una estrategia regional de desarrollo, que derivaba en lineamientos de coordinación territorial de diversas políticas sectoriales federales, en particular, la industrial, urbana, de transportes, agropecuaria y forestal.⁷ También formuló una propuesta de institucionalización de

⁵ Pedrão, Fernando, “La experiencia del Proyecto Desarrollo Regional y Urbano de México”, *Comercio Exterior*, XXVI (12): 1399-1405, 1976.

⁶ Tabasco fue pionero en la formulación de su plan estatal de desarrollo en 1975, durante la administración del gobernador Trujillo. Condujo el proceso de formulación de este plan, como Coordinador del COPRODE, Arturo Núñez Jiménez.

⁷ Esta política regional nacional se plasmó por aproximaciones sucesivas en tres documentos generales generados por el PDRUM: *Bases para una política regional nacional*, 1973; *Lineamientos de política regional*, 1975; y, *Anteproyecto de Plan Nacional de Desarrollo Regional y*

la política regional de desarrollo que, a 30 años de distancia, no se ve realmente envejecida más que en los detalles, de ninguna manera en su concepción general.⁸

Sin embargo, en los tres sexenios siguientes, este concepto coherente de planeación regional del desarrollo se fue desfigurando hasta perder por completo su fisonomía inicial.

d. Fraccionamiento del concepto integral (JLP)

En el sexenio de López Portillo este concepto de planeación regional del desarrollo se desmembró en:

- una planeación territorial incorporada a la SAHOP;
- una planeación regional fundada en la operación de los Convenios Únicos de Cooperación con los gobiernos estatales, desde la SPP; y,
- varios programas estratégicos con orientación regional, manejados desde sendas coordinaciones de la Presidencia de la República –Puertos Industriales, SAM, COPLAMAR.⁹

e. Un regreso abortado (MMH)

La crisis económica de 1982 hizo inviable un estilo de política pública fundado en un gasto público expansivo. La mayor parte de los instrumentos especiales creados durante la administración de JLP fueron desmantelados al inicio de la administración de MMH. Manuel Camacho Solís, en ese entonces Subsecretario de Desarrollo Regional de la SPP impulsó el regreso de la concepción integral. Se formularon programas de desarrollo de regiones interestatales, cuya instrumentación se enfrentó a la entropía de la gestión sectorizada de la administración pública federal. Se preparó en el seno de esa subsecretaría una propuesta de política de desconcentración geográfica de la economía y la población que perdió viabilidad y fue abandonada, al profundizarse la crisis económica en 1985.

Urbano, 1976. Estos documentos se encuentran disponibles para consulta en la biblioteca del Colegio de México.

⁸ Esta propuesta está contenida en el cap. 3, Bases Institucionales para la operación del Plan Nacional de Desarrollo Regional y Urbano, del “Anteproyecto...(1976)”, documento citado en la nota precedente.

⁹ La suerte de la planeación regional del desarrollo hubiese sido sin duda diferente si hubiese ganado la Presidencia otro de los precandidatos, el entonces Secretario de la Presidencia, Cervantes del Río.

f. Desmantelamiento de las instituciones de planeación regional (CSG)

Finalmente, durante el sexenio de Salinas, se produjo un verdadero desmantelamiento de las instituciones de la planeación regional, en el marco de un proyecto de gobierno con una vertiente orientada a la reforma económica y al libre mercado y otra, destinada a generar soluciones transitorias a la pobreza, como contrapeso de dichas reformas. La puntilla de este proceso fue la desaparición de la SPP, instancia globalizadora del gasto federal y la sectorización de los programas regionales en la SEDUE, rebautizada como SEDESOL. En esta dependencia federal, la política regional, previamente reducida a un mecanismo de asignación de recursos, el ramo XXVI, se transformó en el instrumento de una política social orientado a combatir la pobreza en forma focalizada y perdió, en este proceso, su componente económico.

Las decisiones tomadas por el gobierno de Salinas respecto al papel y la institucionalidad de la política regional desfiguraron esta política al grado de hacerle perder sus atributos esenciales como tal. Así lo constataron expertos de la OCDE en un informe sobre la política regional en México, formulado en 1997.¹⁰

Sin el contrapeso de una aproximación regional/territorial, desde la época de Salinas, las políticas públicas concebidas sectorialmente, de manera aislada, fueron atomizándose progresivamente.

Las políticas públicas establecidas por el Gobierno Federal penetran de manera aislada y autónoma en el territorio, hacia los estados, los municipios, las comunidades. Cada institución federal, es dueña absoluta de sus programas, que transfieren recursos a los estados y a los municipios bajo sus propias reglas, lo cual dificulta la articulación de las acciones y los recursos en los niveles local o regional, en función de propósitos integrales. Considerados de manera aislada, los

¹⁰ Véase Desarrollo Regional y Política estructural en México. Perspectivas. OCDE. 1997. Este trabajo formó parte de una serie de informes sobre problemas y políticas regionales realizado por el entonces Grupo de Trabajo del Comité de la Industria en Políticas de Desarrollo Regional de la OCDE. Fue preparado con el apoyo del Secretariado del entonces Programa de Desarrollo Rural y Regional y del Servicio de Desarrollo Territorial. Cito algunos párrafos del resumen ejecutivo: "A pesar de que en la actualidad México no cuenta con una política regional como tal, sí cuenta con políticas sociales y regionales con marcadas dimensiones regionales.... Estrictamente, México no cuenta con una política regional, sino con políticas nacionales con fuertes implicaciones territoriales,... También algunos párrafos del capítulo 3 sobre las políticas sectoriales con un impacto regional, cuyo último apartado considera la posibilidad de que la política social se convierta en una política regional (p. 79): ... "Cierta número de hechos muestran que existe potencial para cambiar hacia una genuina política regional.... Sin embargo, varios factores restringen el alcance de estas iniciativas. Primero, *el estado inicial de la desconcentración presupuestal no permite la posibilidad de hacer elecciones diferentes a las hechas en las secretarías de estado*, ... El segundo factor importante, que obstaculiza el establecimiento de una política regional es *la falta de personal en los distintos niveles de gobierno para determinar y transmitir las decisiones de la población, formalizar estrategias incorporando varias dimensiones de desarrollo, establecer prioridades y analizar el desempeño de los proyectos y evaluarlos.*

programas pueden, eventualmente, considerarse como pertinentes y eficaces. Pero, en conjunto, esta lógica de planeación y gestión conlleva una tremenda dispersión de esfuerzos y recursos y, en última instancia, una ineficacia estructural para atender los problemas y oportunidades fundamentales del desarrollo regional y nacional.

En todos los países, la planeación regional fue afectada por la crisis económica, la liberalización y la internacionalización de las economías nacionales: en los setenta, en los países desarrollados; y en los ochenta, en los países subdesarrollados o de reciente industrialización. Sin embargo, en la inmensa mayoría de los países, los gobiernos buscaron adaptar la planeación regional y el ordenamiento territorial a las nuevas condiciones. En México fue diferente. El gobierno de Salinas destruyó materialmente las instituciones de la planeación regional.

2. Algunas referencias internacionales

En México, la planeación regional ha dado tumbos a lo largo de los sexenios y nunca logró consolidarse como una práctica general de formulación y gestión de políticas públicas. Una revisión de la experiencia internacional en esta materia muestra una evolución muy diferente. En otros países, la planeación regional no desapareció, sino que se adecuó a un nuevo contexto internacional y nacional.

a. El caso de Francia

La experiencia de este país ha sido la fuente principal de inspiración para los planificadores regionales y urbanos en América Latina. Por ello merece una referencia particular.

Las formas de acción regional de este país se gestaron después de la segunda guerra mundial. Cuando Francia se enfrentaba a su reconstrucción, algunos políticos con el apoyo de universitarios, en particular de geógrafos y economistas, cuestionaron el hiper-desarrollo de la aglomeración parisina, con respecto al subdesarrollo del resto del país.¹¹ Lo que preocupaba más en ese momento era el desigual reparto del poblamiento y de las actividades económicas en el territorio nacional. Se tenía asimismo la conciencia de que el país podía conocer un auge innovador de su industria, fundado en criterios de localización renovados, a partir, por ejemplo, de la modernización de las infraestructuras de transporte, el desarrollo de la energía hidroeléctrica, y la electrificación rural.

A partir de la constatación de un excesivo peso demográfico e industrial de la región parisina, generador de sobrecostos económicos y de desigualdades sociales en el territorio nacional, se perfiló progresivamente una finalidad socio-económica, que fue la de propiciar un equilibrio regional de las actividades, a partir de que cada ciudad, cada pueblo, pudiera emplear a algunos de sus habitantes en trabajos industriales, sin que para ello fuesen obligados a emigrar.

Esta argumentación de carácter espacial o territorial de los años 50 estaba asociada a una aproximación a la planeación, horizontal, por regiones, que se contraponía con la lógica sectorial, vertical, del primer plan de desarrollo francés (Monet). Este conflicto entre los servicios de ordenamiento del territorio, en el seno del Ministerio de la Construcción, y los servicios del Plan, persistió hasta la doble creación en 1963, durante el gobierno del General De Gaulle: (1) de la Delegation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR), dependiente directamente del Primer Ministro; y (2) de la Comisión Nacional de Ordenamiento

¹¹ En la formación de una conciencia y un consenso para la acción regional tuvo un papel destacado un trabajo que perfilaba un escenario inaceptable de continuarse con las tendencias prevalecientes. Véase J.F. Gravier, *Paris et le desert français*, Le Portulan, Paris, 1947.

del Territorio, como una instancia de reflexión, en el seno del Comisariado General del Plan.

A partir de entonces la política de ordenamiento del territorio tuvo un lugar privilegiado en las estrategias de los sucesivos gobiernos nacionales: la modernización gaulista de la sociedad francesa, el imperativo industrial de Pompidou en el marco europeo, el redespigüe internacional del aparato productivo francés en el período liberal. Estas estrategias se pusieron en práctica en un contexto de fuerte crecimiento económico caracterizado por un incremento promedio de 5%, hasta mediados de los años setenta. En todo ese periodo la perspectiva territorial del desarrollo del país fue impulsada por el poder central. No fue local o regional, sino nacional en un principio y europea e internacional más adelante.

La DATAR operaba como una agencia fuera de la estructura sectorial de la administración pública francesa, con una orientación hacia la acción intersectorial-territorial, interministerial, interinstitucional. Preparaba decisiones y acciones caracterizadas por su aproximación intersectorial y su fuerte impacto territorial. Su capacidad de acción derivaba de dos condiciones: su acceso directo al Primer Ministro y la disponibilidad de recursos de asignación flexible canalizables a la concepción, preparación y ejecución inicial de acciones focalizadas en el territorio.

En paralelo a las líneas principales de acción del ordenamiento territorial, operando de manera intermitente y en otra perspectiva ideológica, una línea de acción secundaria apoyó mediante financiamientos menos costosos la animación de las comunidades locales, en particular en las zonas rurales y de montaña.

A partir de 1985 y durante los siguientes diez años, la crisis económica y sus efectos en el territorio francés obligaron a la DATAR a revisar de manera progresiva y recurrente sus esquemas de acción. A la vez, a partir del acceso de la izquierda al poder se impuso un nuevo espíritu de democratización, descentralización y apertura del Estado Francés a las sociedades regionales. Dos leyes emitidas en 1982 y 1983 prepararon el terreno para nuevas formas de acción regional basadas en una participación más activa de las comunas y departamentos. A la vez, considerando el número de éstos, y el hecho de que en este estado nacional *unitario* los departamentos son meras delegaciones del poder central, se estableció una nueva institucionalidad regional, con autoridades electas. Aparecieron así en escena 25 regiones cada una de las cuales estableció su propia dinámica de planeación y gestión regional. También apareció un nuevo instrumento de la planeación regional, los contratos de plan a mediano plazo entre las regiones y el gobierno central (el Estado, en la terminología francesa).¹²

¹² Este panorama de la evolución del ordenamiento territorial en Francia se basa en el Dossier I denominado "Genèse et inflexions de la politique d'Aménagement du Territoire", del documento: Laborie, Jean-Paul, Jean-François Langumier et Priscilla de Roo, *La Politique Française d'Aménagement du Territoire de 1950 à 1985*, La Documentation Française, Paris, 1985.

Los contratos de plan se han perfeccionado por aproximaciones sucesivas en los procesos de planeación regional articulados con la planeación a mediano plazo (de cuatro años). Así, en el período 1984-88 se estableció el principio del partenariado entre el Estado (poder central) y las regiones; en 1989-93, se hizo énfasis en el carácter selectivo de los contratos y su orientación estratégica; en 1994-98, se establecieron tres grupos de regiones que recibieron un tratamiento diferenciado según su nivel de desarrollo.¹³

A lo largo de este período, la DATAR no desapareció sino que conservó su papel como interlocutor principal de las regiones y las comunidades en el poder central. Lo anterior, a pesar de que esta instancia indudablemente perdió poder y fue subordinada en forma sucesiva a la autoridad de distintos ministerios: el del Equipamiento y los Transportes, análogo a la SAHOP de la época de López Portillo; al de Medio Ambiente después; y, más recientemente al de la Función Pública, cuya responsabilidad es la reestructuración del aparato administrativo del gobierno francés (una especie de Contraloría en su función más reciente).¹⁴

En conjunto, puede afirmarse que la planeación regional / territorial en la experiencia francesa ha tenido en los últimos cincuenta años un papel mucho más importante y sostenido del que nunca llegó a tener en México. Fue afectada por el cambio de condiciones internacionales y nacionales en los setenta y ochenta (crisis económica, internacionalización de la economía francesa, cambios políticos y descentralización). Pero no fue abandonada. Se renovó de acuerdo con las nuevas circunstancias y sigue jugando un papel destacado en la formulación y ejecución de políticas públicas en Francia.

b. El caso de Alemania

Una segunda referencia internacional que merece también una mención particular es la de Alemania, un caso paradigmático de planeación regional en un estado nacional federal. Este caso, menos reconocido a nivel internacional en los setenta, cobró mayor vigencia en los noventa, a la luz de las nuevas condiciones establecidas por la globalización y la descentralización.

La constitución alemana actualmente vigente, que data de 1949, establece una organización federal basada en los llamados Länder, equivalentes a las entidades federativas mexicanas. Las relaciones entre los Länder y el poder federal se dan bajo el principio de subsidiariedad, según el cual el poder de mayor nivel no debe ocuparse de los asuntos o materias que atienden los poderes de nivel inferior.

¹³ Véase al respecto, L'Aménagement et le développement du territoire en France, folleto publicado conjuntamente por la DATAR y el Ministère des Affaires Etrangères, Paris, 1996.

¹⁴ Véase la página de Internet de la DATAR, <http://www.datar.gouv.fr/>

En este contexto, la planeación regional en Alemania ha tenido una trayectoria sostenida que no parece haber sido afectada negativamente de ninguna manera por la crisis económica de los setenta y la internacionalización de las economías. No tuvo que cambiar en función de nuevas tendencias descentralizadoras y democratizadoras, ya que se basaba de antemano en un enfoque compatible con estas tendencias.

En la planeación regional alemana, los objetivos políticos no se elaboran e instrumentan por el poder central, “de arriba hacia abajo”. Un rasgo distintivo del federalismo alemán es que las soluciones a los problemas se generan en procesos de cooperación entre los distintos niveles de gobierno.

Hacia los años noventa, la planeación regional en Alemania buscó adecuarse a las nuevas condiciones planteadas por la unificación de las dos Alemanias, por un grado creciente de integración de ese conjunto en la Unión Europea, y por una situación radicalmente diferente en los países de Europa del Este.

La planeación macro-regional en Alemania es una responsabilidad compartida por el Gobierno Federal, a través del Ministerio de Planeación Regional, Construcción y Desarrollo Urbano y la Conferencia de Ministros de Planeación Regional de los Länder.

En esta tradición alemana, la orientación general planteada para una política territorial en el nuevo contexto es la de un desarrollo espacial policéntrico y balanceado y una búsqueda de condiciones de vida equivalentes en todo el país (incluyendo los territorios del Este recientemente incorporados).¹⁵

Esta orientación es una tarea en la que cooperan por igual las autoridades federales, las autoridades de los Länder y las autoridades locales. El gobierno federal es responsable de desarrollar principios de planeación espacial para el territorio nacional en su conjunto. Los Länder son responsables de definir los objetivos generales de desarrollo en su territorio, en el marco de planes y estrategias de desarrollo. Estos objetivos se traducen en acciones concretas en el marco de planes sub-regionales que, a su vez, constituyen el marco de referencia para planes maestros locales.

Una prueba de la actualidad y vigencia de la planeación regional / territorial en Alemania es que, en 1993, el Parlamento Federal Alemán pidió al gobierno federal promover la cooperación con otras instituciones de planeación europeas, durante

¹⁵ Véase al respecto, *Guidelines for Regional Planning, General Principles for Spatial Development in the Federal Republic of Germany*, Federal Ministry for Regional Planning, Building and Urban Development, Bonn, February 1993.

la presidencia alemana de la UE, para desarrollar lineamientos comunes para el desarrollo espacial en Europa.¹⁶

c. Un panorama más general: la conferencia de la OCDE sobre planeación espacial

En 1999 tuvo lugar una conferencia internacional organizada por la OCDE, cuyo título sugestivo fue: “Hacia un nuevo papel de la planeación espacial”.¹⁷ Esta conferencia, en la que participaron 19 países, mostró claramente que, a nivel internacional, la planeación regional no había desaparecido como en México, a raíz de las nuevas condiciones internacionales, sino que estaba activa y readecuándose a estas nuevas condiciones. En los noventa, claramente en un gran número de países, la planeación regional se reafirmó y regresó por sus fueros.

De acuerdo con los resultados de esta conferencia, las principales tendencias de cambio en los sistemas de planeación territorial serían:

- Una referencia creciente al *desarrollo sustentable* como un principio organizador.¹⁸
- El regreso a visiones estratégicas e integrales, que permitan articular políticas y acciones sectoriales;
- La prioridad asignada a la integración de las políticas de corte territorial – regional, urbana, rural;
- La adecuación de las funciones de los distintos niveles de planeación a la luz de la descentralización y del principio de subsidiariedad;
- Un nuevo énfasis en el asociacionismo (“partnership”) entre órdenes de gobierno y grupos económicos y sociales;
- La creciente importancia de las relaciones horizontales entre regiones y ciudades.

¹⁶ Véase, Sinopsis of Spatial Planning Objectives of European Countries, Concluding Report. Federal Ministry for Regional Planning, Building and Urban Development, Bonn, January 1994.

¹⁷ Esta conferencia tuvo lugar en París, los días 29 y 30 de marzo de 1999. Para una visión de conjunto de sus resultados, pueden consultarse los siguientes documentos del Secretariado de la OCDE: Report on the Conference on Spatial Planning Systems: “Towards a new role for Spatial Planning” (Note by the Secretariat), April 1999; y, “Towards a new Role for Spatial Planning. The proceedings of the conference”, May 1999.

¹⁸ Acerca de la adopción del desarrollo sustentable como principio organizador de los sistemas nacionales de planeación, véase entre los documentos presentados en esta conferencia el siguiente: “Sustainability from a spatial planning perspective”, by Mr. Vincent Nadin, University of West England (U.K.)

Asimismo, se desprende de esta conferencia un creciente consenso en torno a los elementos constitutivos de los sistemas nacionales de planeación territorial, a saber:

- Una *política de desarrollo*, es decir el marco de referencia amplio respecto al desarrollo nacional, susceptible de guiar los patrones de desarrollo territorial y los planes espaciales subnacionales;
- Una *política regional nacional*, orientada a incidir en la distribución de la actividad económica y el bienestar social entre las regiones;
- *Políticas regionales* que buscan orientar los patrones de desarrollo dentro de cada región; y
- *Planes locales de ordenamiento territorial* (“land use planning”) para regular el uso del suelo.

d. El tema regional / territorial en la OCDE

En la estructura administrativa de la OCDE, el enfoque regional del desarrollo ha estado presente desde hace décadas. Tampoco ha desaparecido en los noventa, sino que ha experimentado una evolución en dos ejes principales.¹⁹

- Por una parte, se ha buscado articular áreas que se habían enfocado desde distintas partes de la organización a las distintas aproximaciones del enfoque territorial: lo urbano, lo rural, lo regional, lo territorial; dicho en otros términos, se impulsó una evolución hacia la integralidad de la política regional / territorial, mediante el reagrupamiento de sus elementos constitutivos.
- Por la otra, y ésta sería la tendencia más reciente, se ha buscado articular los temas territoriales con los de gobernabilidad. La OCDE acuñó el concepto de gobernabilidad territorial, que se refiere al papel relativo de los distintos niveles de gobierno, a la forma como estos niveles colaboran y cómo se relacionan con actores no gubernamentales. La gobernabilidad territorial tiene que ver con alcanzar el balance más adecuado entre las políticas locales, regionales y nacionales para proporcionar a los territorios los medios más adecuados para consolidar un desempeño económico adecuado. A partir de este concepto, la OCDE busca identificar principios generales para el desarrollo institucional y la implementación de políticas públicas.

¹⁹ Véase al respecto la página de Internet del área de Desarrollo Territorial y Gobernabilidad de la OCDE: <http://...>

e. *Apreciaciones de conjunto*

De todo lo anterior, puede concluirse que, a nivel internacional, la política regional constituye *una aproximación importante y vigente a la formulación de políticas públicas*. Ha sido afectada por los cambios en los ochenta, la crisis, la internacionalización o globalización de las economías, la descentralización. Sin embargo, los países no la han desechado, sino adecuado a estas nuevas condiciones.

3. Elementos de continuidad, cambio y viabilidad de la planeación regional del desarrollo en México²⁰

a. *Elementos de continuidad*

¿Qué aspectos del enfoque de planeación regional previo a la globalización deberían ser retenidos y constituirse en los parámetros de continuidad en la política regional en México?

Lo regional como opuesto a lo sectorial. Una aproximación sectorial a la formulación de políticas públicas se basa en la separación temática de la realidad que debe ser objeto de atención por parte del gobierno. Busca reducir la complejidad de esta realidad a elementos simples que puedan ser administrados en el sentido de una asignación clara de responsabilidades dentro del sector público. En cambio, la aproximación regional tiene como características esenciales la integralidad, la intersectorialidad, así como una referencia explícita al territorio. Mientras que las políticas sectoriales tienden a homogeneizar el territorio, la política regional reconoce la heterogeneidad y la diversidad de condiciones y de problemas y oportunidades de desarrollo que prevalecen en el territorio nacional.

Es necesario señalar que los enfoques sectorial y regional no deben verse como aproximaciones excluyentes en la formulación de políticas públicas. Son enfoques complementarios que deben articularse y compensarse entre sí. Igualmente negativo es el predominio irrestricto de uno o del otro. Sin embargo, debe destacarse que, en el caso de México, en el momento actual, la aproximación sectorial es claramente predominante y el contrapeso de lo regional es casi inexistente.

Enfoque y nivel regional. Es común asociar lo regional con un nivel territorial de planeación o de gestión cuando, por todo lo anterior, debería quedar claro que lo regional es ante todo un enfoque, una aproximación a la formulación de políticas públicas, diferente del enfoque o aproximación sectorial y a la aproximación económica (macroeconómica).

- Los *rasgos básicos del enfoque regional* son la integralidad, la intersectorialidad, la consideración explícita del territorio, la expresión y la articulación territorial de las políticas sectoriales.

²⁰ *Planeación regional del desarrollo* es una expresión que alude a un enfoque, más que a un nivel de planeación. Una planeación con enfoque regional puede y debe llevarse a cabo en distintos niveles territoriales, desde el nivel nacional hasta el nivel microrregional o local, pasando por un nivel meso-regional y subregional.

- Desde el punto de vista de la *interpretación del desarrollo*, el enfoque regional se caracteriza por una aproximación integral basada en los conceptos y métodos de la historia y la geografía económica.
- La aproximación regional se caracteriza también por un concepto holístico, integral de *estrategia*. No debería haber múltiples estrategias, sino *una* estrategia, de desarrollo de una región.
- Desde el punto de vista de la *instrumentación*, las estrategias regionales requieren de esquemas de acción multisectoriales, basados en una institución única con capacidad de ejecución o bien, en instrumentos de coordinación de políticas y acciones sectoriales.

Niveles territoriales de la planeación regional. En la medida en que se reconozca a la planeación regional como un enfoque de planeación y de gestión de políticas públicas, más que como un nivel territorial, debería reconocerse que este enfoque debería operarse en distintos niveles territoriales, de manera interdependiente. Empezando por los tres niveles constitucionales en los que está organizado el gobierno mexicano. Pero también a varios niveles intermedios – meso-regional, subregional, micro-regional– que tienen por objeto reconocer realidades territoriales específicas y propiciar la coordinación y concertación de acciones regionales conjuntas entre los estados y los municipios.

Complejidad inherente a la planeación regional del desarrollo. La vocación de integralidad y de intersectorialidad de las políticas, planes, programas regionales, hace que las propuestas de acción regional sean siempre complejas y presenten dificultades de instrumentación mayores que las formas de acción sectorizadas. Este ha sido siempre el flanco, el talón de Aquiles, de la planeación regional. En la medida en que no se reconozca la necesidad de una consideración integral de los problemas y oportunidades de desarrollo, fácilmente podrá caerse en la tentación de eliminar la complejidad mediante la desacreditación y descarte del enfoque regional en sí mismo.

b. Elementos de cambio de la política regional en México

¿Qué es lo que debe cambiar en la política regional en México en función de un contexto internacional (ya no tan nuevo) de globalización, liberalización de las economías y un contexto nacional caracterizado por un papel más activo de los gobiernos estatales, la descentralización de la gestión pública y la democratización y demanda de participación activa de la sociedad en la formulación y gestión de políticas públicas?

Importancia de la acción regional conjunta. El nuevo contexto fortalece la necesidad y la viabilidad de la acción regional conjunta por parte de los gobiernos subnacionales y de actores no gubernamentales, para la promoción del desarrollo económico y la sustentabilidad ambiental, la inclusión social, y el equilibrio territorial del desarrollo.

Un nuevo papel de la planeación regional. En un contexto nacional permeable y abierto, los conflictos entre los objetivos económicos, sociales, ambientales y territoriales se trasladan hacia las regiones. Por ello, el enfoque regional puede tener un nuevo papel en la articulación y arbitraje (mediación) entre las distintas formas de acción pública, en cada región y entre las regiones, a nivel nacional, así como en la construcción, desde las regiones, de una estrategia regional del desarrollo nacional.

Cambios en función de la experiencia de planeación. Treinta años de experiencia en la práctica de la planeación regional en México imponen un cambio de énfasis hacia los instrumentos y los procesos, sin perder de vista el sentido estratégico de dicha planeación.

Lo que se requiere es una planeación para la acción, con actores regionales significativos. Una planeación en la que debe tener un papel dominante la asociación voluntaria entre los gobiernos estatales y la formación de redes interinstitucionales de política pública.

Una planeación que abandona el supuesto de conducción y control central, pero que no se queda tampoco sólo en la aproximación de abajo hacia arriba, que implica la atomización de las acciones. En efecto, no todos los problemas y oportunidades de desarrollo pueden atenderse eficazmente en el nivel estatal. Los gobiernos estatales deben también trabajar en escalas territoriales mayores para aprovechar economías de escala en la atención de los problemas y oportunidades del desarrollo regional.

c. Elementos de pertinencia, viabilidad y eficacia de la política regional en el nuevo contexto internacional y nacional

Las debilidades de la planeación regional que son consustanciales a su vocación integral e intersectorial²¹ pudieron haber llevado hace treinta años a más conducción y control central. Durante décadas, los regionalistas añoramos la falta de una institución federal con la fuerza necesaria como para alinear acciones que, en esos años, eran federales, en abrumadora medida.

Al pasar los años y las décadas, se puso de manifiesto que el principio de éxito de la coordinación intersectorial federal no radica en una instancia federal poderosa, sino en la formación de un punto de vista común de los gobiernos de los estados, que permita una coordinación / negociación en condiciones de fuerza con las dependencias federales.

²¹ Tanto las fortalezas como las debilidades de la planeación regional derivan de su carácter integral, intersectorial. La fortaleza de la planeación regional es su aptitud para considerar los problemas y oportunidades de desarrollo regional en su complejidad. Su debilidad consiste en la dificultad para implementar en forma eficaz esquemas de acción integrales.

Este principio de eficacia de la política regional en México adquiere mayor viabilidad con la profundización de las políticas de fortalecimiento del federalismo y de descentralización de la gestión pública y, también, con la desaparición de los controles políticos que el sistema de gobierno establecido por el PRI establecía con respecto a la asociación horizontal de los gobiernos estatales al margen del gobierno federal. Lejos han quedado ya esos tiempos. También adquiere mayor viabilidad a raíz de la descentralización del poder del Ejecutivo hacia el Legislativo, con respecto a la integración del presupuesto de egresos de la Federación.

En estas condiciones, se ha gestado en México un nuevo enfoque de planeación regional del desarrollo, basado en acuerdos y consensos, que puede tener un impacto trascendente en la atención eficaz a cuestiones estratégicas del desarrollo de las regiones y del país en su conjunto, cuya descripción detallada constituye el propósito de la segunda parte de este documento.

Previamente, en los dos últimos capítulos de esta primera parte, presento al lector una fundamentación más detallada acerca de los cambios que, a mi juicio, debería experimentar la política regional en función de un nuevo contexto a la vez que de la evaluación de la práctica de la planeación regional y urbana en nuestro país.

4. La planeación regional del desarrollo frente a un nuevo contexto internacional y nacional

A partir de 1990, cuando ya se empezaba a negociar el TLC, los planificadores regionales buscamos nuevas bases conceptuales o teóricas para una refundación de la política regional.

En mi caso particular, realicé un primer esfuerzo en este sentido en cuanto al desarrollo económico regional. Plasmé el resultado de este ejercicio en un artículo publicado en la Revista *Federalismo y Desarrollo*, en 1992.²²

Tuve ocasión de llevar a cabo un segundo esfuerzo de exploración de la nueva literatura de esos años en 1996, en ocasión de un estudio realizado por el Grupo de Estudios Metropolitanos de la UAM para el entonces Departamento del Distrito Federal (DDF).²³ El resultado académico fue un artículo publicado en 1998, en un libro editado por la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM.²⁴

²² Véase, Ferreira, Héctor, "Modernización económica y desarrollo regional en el contexto global," Banobras, *Federalismo y Desarrollo*, núm. 34, julio-agosto de 1992.

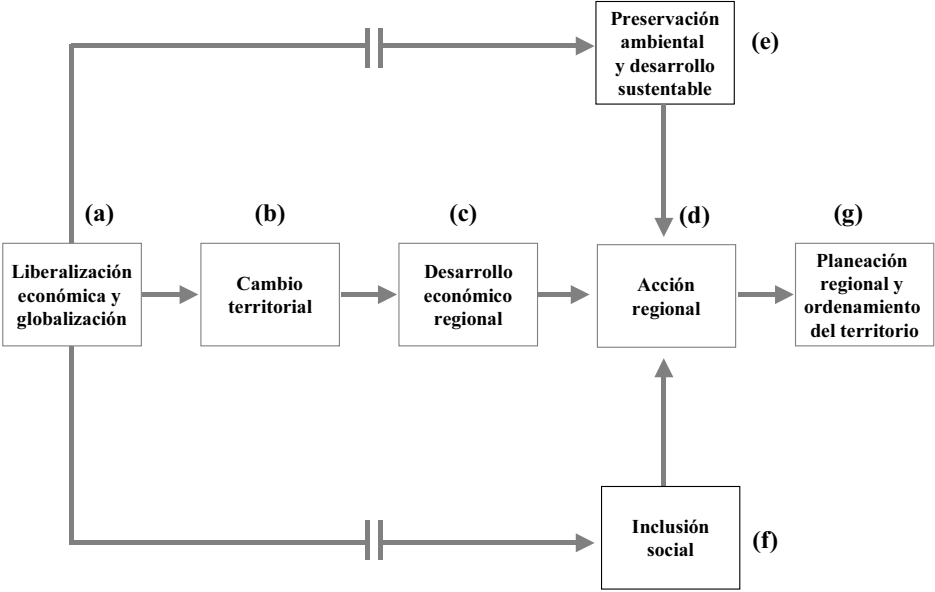
²³ Durante 1996, con el apoyo del Departamento del Distrito Federal y del Gobierno del Estado de México, varios equipos de trabajo del Grupo de Estudios Metropolitanos (GEM) de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, realizaron para la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos (Cometah), el *Estudio de Ordenación Territorial del Valle de México*. Este estudio se realizó en secuencia al que llevó a la formulación del *Plan Urbano del Distrito Federal*, elaborado por el mismo GEM. El nuevo estudio puso énfasis en el área metropolitana y megalopolitana, y se estructuró en los siguientes componentes: i. Económico; ii. Equipamiento; iii. Transporte; iv. Instrumentos de coordinación; v. Poblamiento y aspectos físicos. El componente económico del estudio, bajo la responsabilidad del autor de este libro, buscó aportar elementos para definir el perfil económico y físico-espacial de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) y de la megalópolis en formación en escala de la región centro del país, ante el proceso de reestructuración económica regional, tanto a nivel nacional como internacional, en el marco de la apertura económica y de la integración del Área de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN). Por una parte, se trataba de perfilar, de acotar, el futuro económico de la Ciudad de México en el contexto de la apertura y la globalización, y de proponer una estrategia de desarrollo económico para la ciudad; por la otra, de explorar las relaciones entre esta estrategia de desarrollo económico y la de ordenamiento territorial y urbano definida previamente por el GEM. El texto resultante de este trabajo se transformó en el apartado "IV.2. Actividad económica" del "Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México", suscrito por el Lic. Cuauhtémoc Cárdenas, Jefe del Gobierno del Distrito Federal; el Lic. César Camacho Quiroz, Gobernador del Estado de México; y, el Ing. Carlos Rojas, Secretario de Desarrollo Social, en la sesión plenaria de la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos (COMETAH) del 13 de marzo de 1998. El 10. de abril de 1999 se publicó en el DOF el "Acuerdo de la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos por el que se aprueba el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México", 2a. sección, pag. 1.

²⁴ Véase, Ferreira, Héctor y Araceli Robledo, "Reestructuración industrial y competitividad regional: La ZMVM frente a la globalización", en Rosales Ortega, Rocío (coord.), *Globalización y Regiones en México*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM y Miguel Ángel Porrúa, junio de 2000, pp. 139-178.

Finalmente, en 1999, en la oportunidad de mi participación en un congreso organizado por SEMARNAP, busqué derivar de esta interpretación un marco de referencia que permitiera entender, justificar y caracterizar un nuevo papel de la planeación regional a fines de siglo, en un contexto de liberalización económica y de globalización.²⁵

En lo que sigue, retomo con modificaciones menores esta interpretación esquemática, por considerar que sigue siendo vigente y se adapta a los propósitos de este libro. La estructura lógica de la interpretación se indica en la Gráfica 1.

Gráfica 1
Estructura lógica de la interpretación



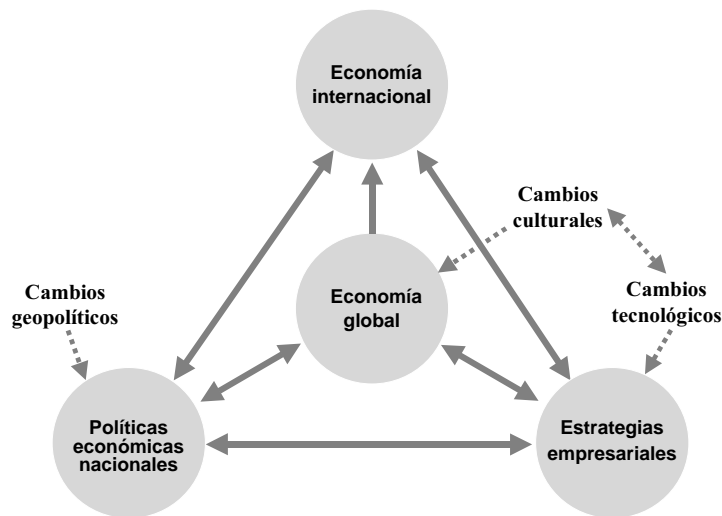
²⁵ Ferreira, Héctor, Presentación en el panel “Planeación, mercado y globalización”, en el Primer Congreso Nacional de Ordenamiento Ecológico, organizado por el Instituto Nacional de Ecología, que tuvo lugar en Tepatitlán Jalisco, del 27 al 30 de julio de 1999.

a. Una interpretación orientada de la liberalización económica y la globalización

El punto de partida en la conformación de este marco de referencia es una interpretación *orientada* de la liberalización económica y de la globalización. Con el propósito apuntado,²⁶ esta interpretación debe cumplir a mi juicio, con dos requisitos: (i) centrarse en *cambios* a partir de los años setenta del pasado siglo; (ii) evitar el *reduccionismo* y orientarse más bien a la identificación y articulación de cambios específicos en el contexto internacional.

Así, se parte del reconocimiento de que, desde los años setenta del pasado siglo, se han producido cambios trascendentes en: (i) la economía internacional; (ii) las políticas económicas nacionales; (iii) las estrategias competitivas de las empresas (transnacionales). Estos cambios económicos, interactuando entre sí y con otros factores de naturaleza política, cultural y tecnológica, han propiciado la emergencia de una *economía global* -una economía integrada a través de las fronteras nacionales (Gráfica 2).

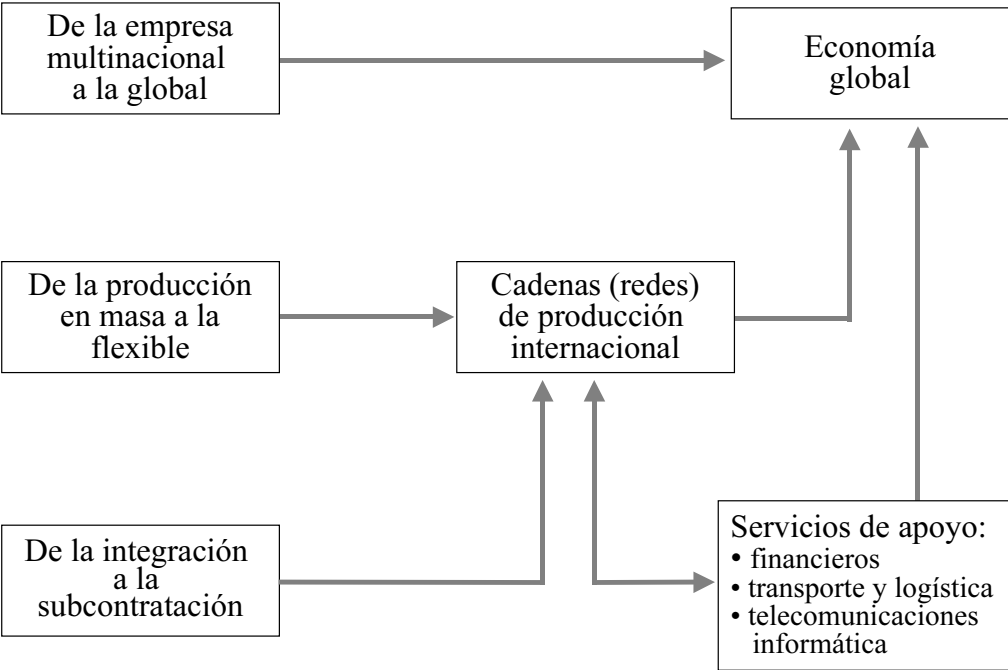
Gráfica 2
Cambios en el contexto económico internacional
(a partir de los setenta)



²⁶ Es decir, derivar de una interpretación de los cambios en el contexto internacional asociados a la liberalización y a la globalización, un marco de referencia que permita entender, justificar y caracterizar un nuevo papel de la planeación regional a fines de siglo.

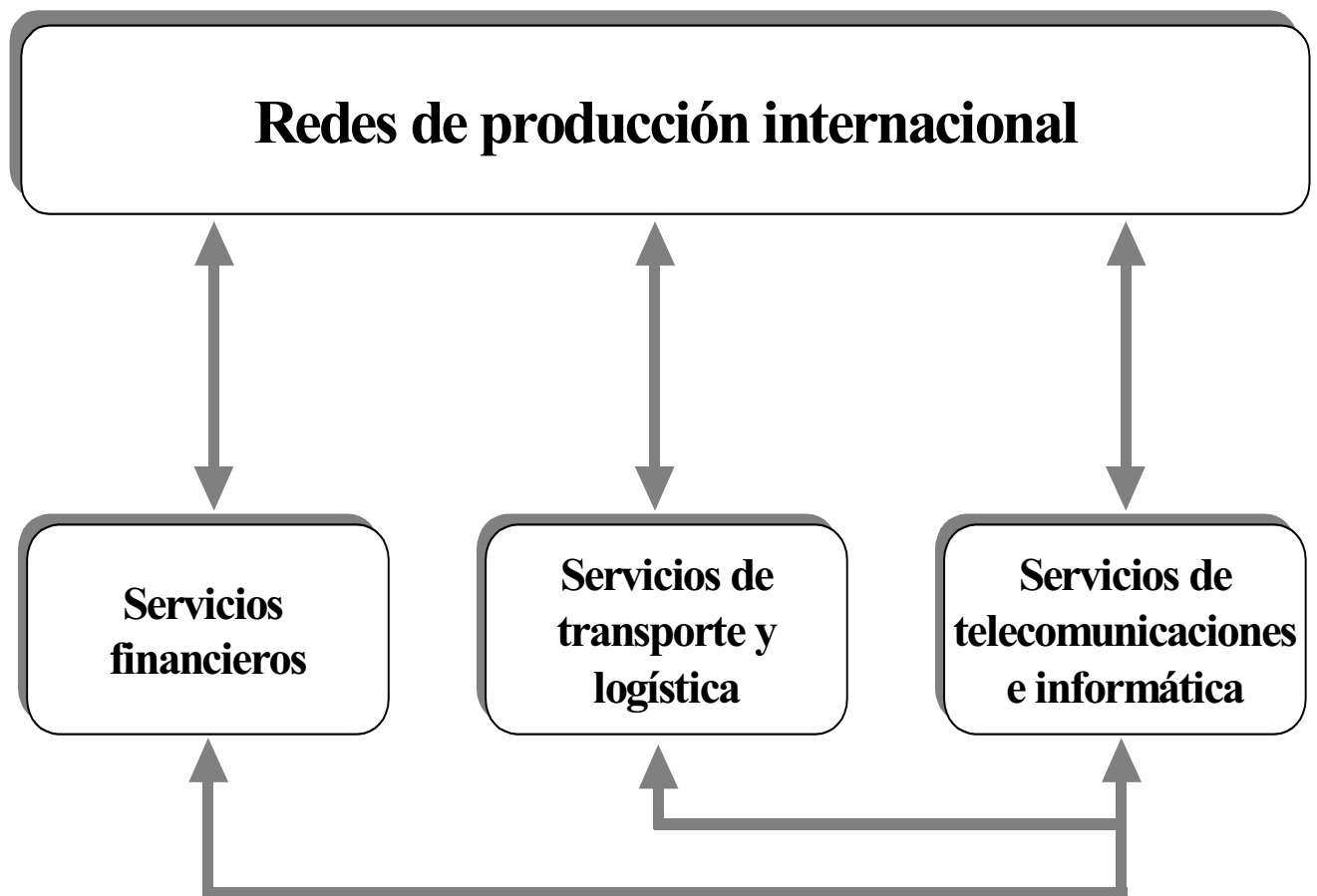
Para los propósitos de esta interpretación, de esta economía global, interesan sobre todo los *aspectos reales*, más que los financieros. Estos aspectos se explican sobre todo a la luz de cambios en las estrategias competitivas de las empresas, los cuales se han dado con tres orientaciones interdependientes: (i) de la empresa multinacional a la global; (ii) de la producción en masa a la flexible o adelgazada; (iii) de la integración a la subcontratación (Gráfica 3).

Gráfica 3
Cambios en las estrategias competitivas de las empresas transnacionales



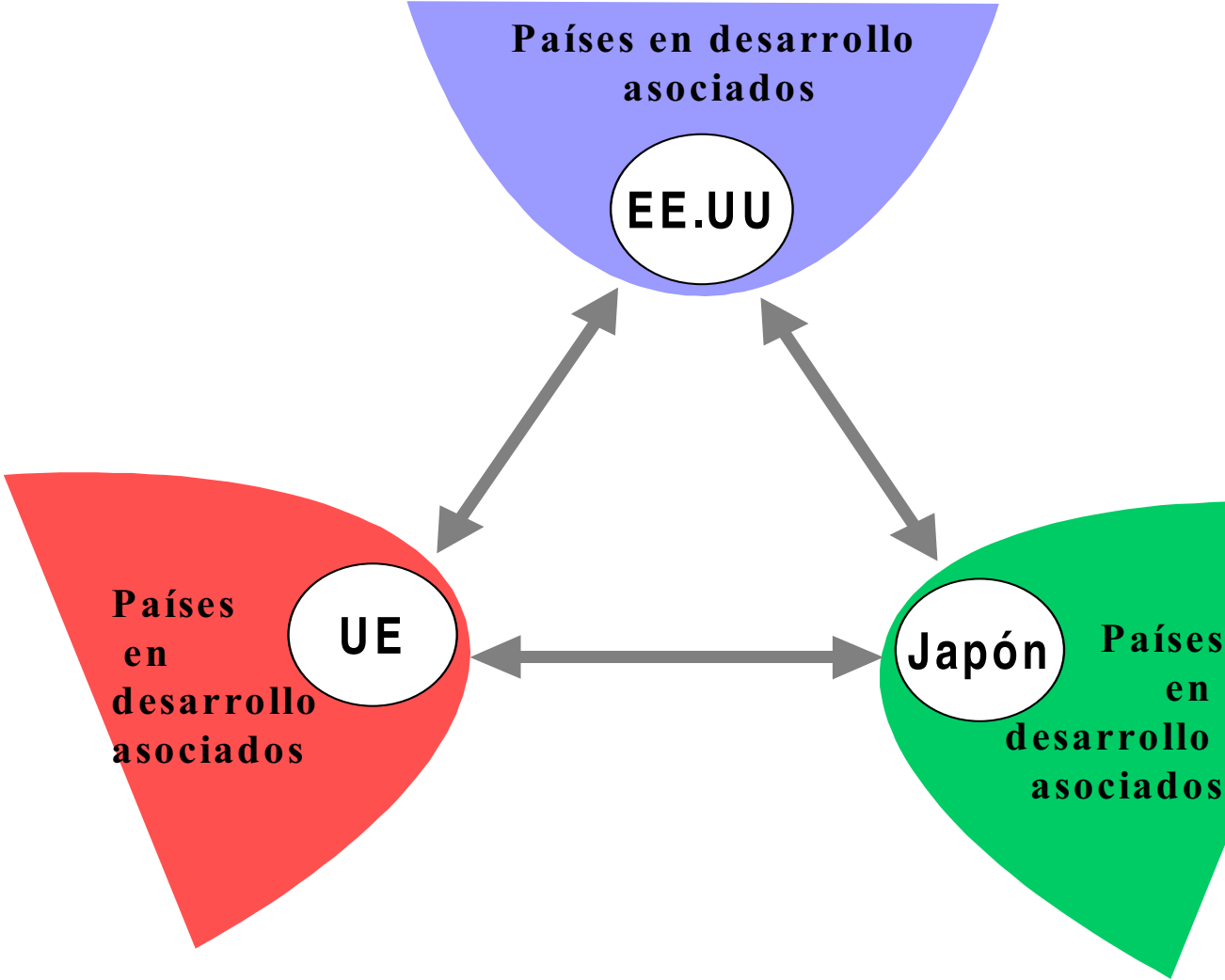
A consecuencia de estos cambios, puede visualizarse la economía global, en una *perspectiva funcional*, como integrada por redes de producción internacional, soportadas por servicios financieros, de transporte y logística, y de telecomunicaciones e informática (Gráfica 4).

Gráfica 4
La economía global: dimensión funcional



Desde una *perspectiva geográfica o territorial*, la formación de la economía global se ha caracterizado por un proceso de redistribución de la capacidad de producción de las transnacionales entre los tres polos económicos fundamentales. Los otros países han tendido a organizarse dentro de las áreas de influencia de cada uno ellos (Gráfica 5).

Gráfica 5
La economía global: dimensión territorial



El desempeño de las economías los países en desarrollo y sus efectos en términos de empleo y de nivel de vida de sus habitantes está crecientemente ligado a la intensidad y las modalidades de su inserción en esta economía global.

b. Nuevas y viejas tendencias de cambio territorial

La emergencia de esta economía global tiene sin duda efectos significativos en las tendencias de *cambio territorial* de los países. Las empresas visualizan a los países crecientemente como *plataformas de producción* en el marco de estrategias competitivas globales. Requieren ubicar distintos tipos de operaciones y funciones dentro de sus procesos productivos y de cadenas productivas que integran a otras empresas. Lo hacen atendiendo a factores específicos en cada caso.

La contrapartida de esta lógica empresarial de localización internacional de procesos productivos es la emergencia de funciones económicas nuevas de las ciudades, en el contexto de la economía global. El cuadro de la Gráfica 6 describe la correspondencia entre estas nuevas funciones productivas y las funciones de las ciudades.

Es necesario ubicar estas nuevas dinámicas dentro de una interpretación de conjunto del cambio territorial, en la que siguen teniendo un papel destacado las inercias históricas de concentración y estructuración geográfica y también los efectos territoriales no contemplados de políticas sectoriales desreguladas (un caso particularmente claro es el de las infraestructuras de transporte). Esta interpretación de conjunto del cambio territorial lleva a identificar problemas a la vez que oportunidades (Gráfica 7).

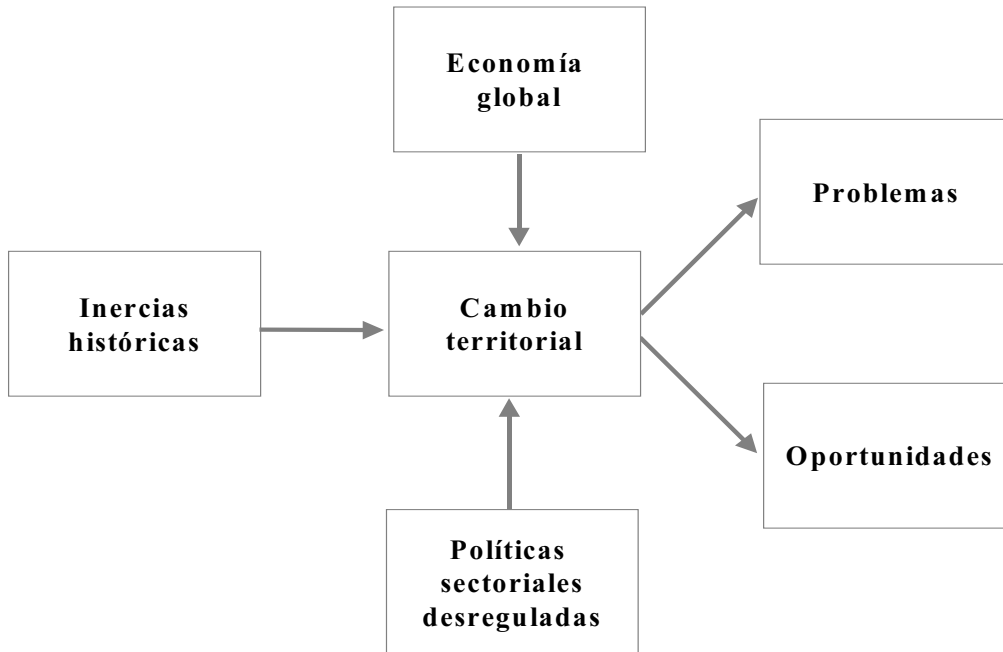
El mayor problema es el riesgo de una fractura del territorio nacional entre regiones integradas que crecen rápido y regiones no integradas que se quedan progresivamente rezagadas. También se presentan oportunidades, a partir del aprovechamiento de nuevas dinámicas para favorecer un mayor equilibrio territorial. A pesar de lo anterior, es evidente la necesidad de establecer mecanismos de apoyo compensatorio a las regiones rezagadas.

Gráfica 6

Nuevas dinámicas de cambio territorial asociadas a la economía global

<i>Procesos productivos transnacionales</i>	<i>Funciones económicas de ciudades y regiones</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Operaciones intensivas en mano de obra en el contexto de procesos de producción en masa • Operaciones de ensamble y manufactura en el contexto de procesos de producción flexible • Funciones de transporte, logística y distribución • Funciones de telecomunicaciones e informática • Funciones de investigación y desarrollo • Administración global y regional • Funciones financieras internacionales 	<ul style="list-style-type: none"> • Zonas de maquila • Nuevos centros manufactureros • Nodos de transporte (“hubs”). Terminales de transferencia multimodal y plataformas logísticas • Telepuertos y teleparques • Medios regionales (“milieux”) de innovación. Tecnopolos. • Ciudades globales

Gráfica 7
Visión de conjunto del cambio territorial



c. Nuevas modalidades de desarrollo económico regional

En el nuevo contexto creado por la emergencia de la economía global y por las tendencias de cambio territorial asociadas, el *desarrollo económico regional* adopta nuevas modalidades. Las políticas y acciones se orientan básicamente a la atracción de inversiones, con un enfoque de mercadeo (“marketing”) de ciudades y regiones. También se orientan a fortalecer las condiciones locales de la competitividad de las empresas dentro del enfoque porteriano de la ventaja competitiva de las naciones y de manera más amplia, en un enfoque sistémico de la competitividad. Por último, buscan apoyar procesos de organización industrial regional, bajo el ejemplo de los distritos industriales italianos.

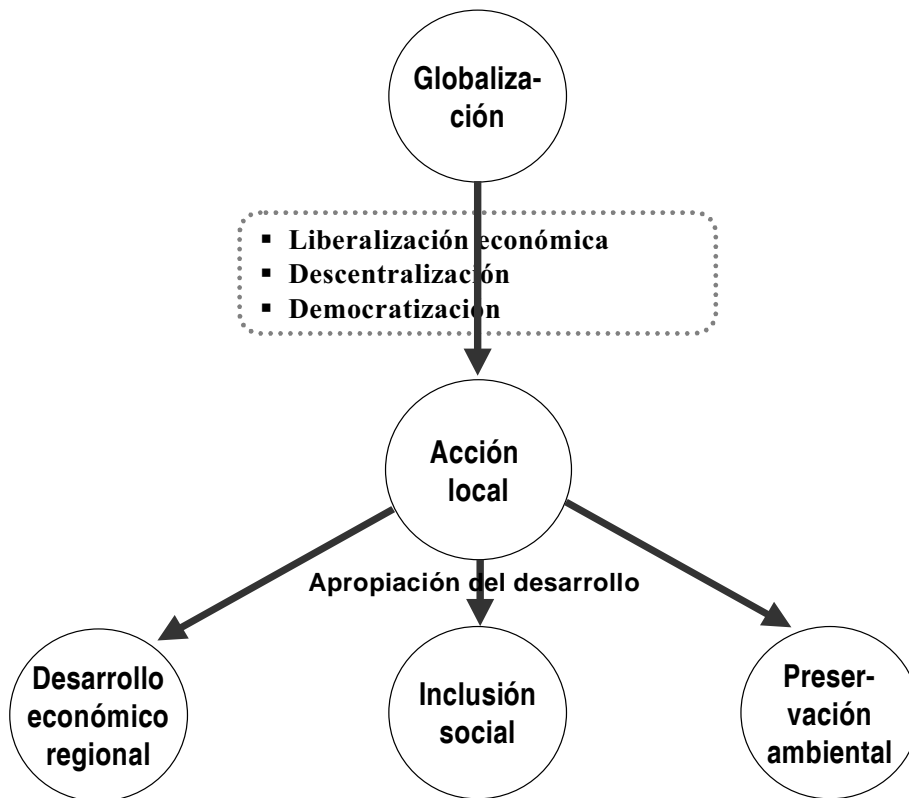
En el marco de estas nuevas orientaciones, es notoria la intensificación de las relaciones horizontales entre ciudades y regiones, que no son sólo de competencia, sino también de complementariedad. Los actores fundamentales de estas políticas son los gobiernos y las organizaciones empresariales locales (estatales en el caso de México).

d. Creciente importancia de la acción local

Este nuevo papel de los gobiernos locales en cuanto al impulso del desarrollo económico regional se inscribe en una tendencia más general en cuanto a la creciente importancia de la *acción local*. Esta acción local intensificada parece ser el resultado de una reacción local frente a la globalización, ante un contexto nacional permeable, en el que predominan las políticas de liberalización económica, de descentralización y de democratización.

La acción local adopta tres orientaciones básicas: (i) desarrollo económico regional, con las modalidades antes apuntadas; pero también (ii) preservación ambiental y desarrollo sustentable; y (iii) inclusión social. Estos tres tipos de acción local se ejercen con escasa relación entre sí. El debilitamiento del papel de los gobiernos nacionales en la formulación de políticas hace que se trasladen hacia el nivel regional local conflictos no resueltos entre los objetivos de estas tres formas de acción regional (Gráfica 8).

Gráfica 8
Lo local frente a lo global



e. *La acción local a favor del desarrollo sustentable*

La preservación ambiental y el desarrollo sustentable son reconocidos a nivel internacional como un nuevo paradigma al que debe ajustarse el desarrollo de los países, bajo influencias en parte positivas y en parte negativas del nuevo entorno de liberalización económica y globalización. En la puesta en práctica de este nuevo paradigma es fundamental como sabemos la acción local.²⁷

f. *La acción local a favor de una mayor inclusión social del desarrollo*

La tercera orientación de la acción local es más incipiente. La hipótesis es que la creciente conciencia política respecto a los efectos excluyentes de la liberalización económica y la globalización está llevando a una revisión de la política social neoliberal, basada en acciones compensatorias de atención a grupos marginados, y a la exploración de enfoques y formas de acción que permitan a las sociedades regionales apropiarse del desarrollo económico y orientarlo bajo modalidades que propicien la inclusión social. Esta orientación previsiblemente se constituirá como un puente entre el desarrollo económico regional y la preservación ambiental.²⁸

g. *Hacia un nuevo papel de la planeación regional y el ordenamiento territorial*

En este contexto, puede entenderse y justificarse un nuevo papel de la planeación regional y el ordenamiento territorial. En las circunstancias de México, de hecho puede identificarse un triple papel:

- en la articulación de las tres formas básicas de acción local antes apuntadas;
- en la orientación del cambio territorial a nivel nacional bajo los nuevos parámetros establecidos por la liberalización económica y la globalización;

²⁷ Esta tendencia se esboza en 1992, en la Cumbre de Río sobre Desarrollo Sustentable, a partir de la cual en todos los países se impulsan procesos locales de planeación participativa para la definición de lo que se ha dado en llamar las Agendas XXI locales.

²⁸ La propia OCDE abrió brecha en este sentido. Véase, *Reconciling economy and Society, Towards a plural economy*, Territorial Development Service, OCDE, 1996. Según lo refiere en el prefacio Chris Brooks, el entonces director del servicio de desarrollo territorial, este trabajo se originó en una solicitud del Secretariado General de la OCDE durante la realización de un estudio sobre la situación del empleo en los países pertenecientes a la organización., bajo el argumento de que era necesaria una aproximación multidisciplinaria y prospectiva para ampliar el marco de referencia de la reflexión sobre el tema del crecimiento económico y la creación de empleos.

- en la consolidación gradual de un proyecto o política nacional de desarrollo que cumpla con tres requisitos: que sea integral, que tenga una perspectiva de largo plazo, y que logre concitar un amplio consenso nacional y respaldo político.²⁹

²⁹ Este nuevo papel está en línea con las tendencias de cambio de los sistemas de planeación territorial, tal como se desprenden de la Conferencia sobre Planeación Espacial organizada en 1999 por la OCDE. Véase, supra, el capítulo 2, apartado c.

5. Nuevos énfasis en la práctica de la planeación regional y urbana

Los cambios en la planeación regional del desarrollo en México no sólo deben pensarse en función de su adaptación a las nuevas condiciones o entorno impuestas por la globalización, sino también en función de la racionalización de la experiencia –la práctica– de los planificadores regionales y también de la búsqueda de nuevos enfoques o marcos de referencia conceptuales de la misma.

Todos los que hemos tenido una formación teórica y/o práctica en materia de planeación compartimos la noción de que la planeación comprende un conjunto de actividades que van desde el análisis o diagnóstico de situaciones y tendencias, la formulación de políticas y estrategias, el diseño, aplicación y operación de instrumentos, y la organización, impulso y facilitación de procesos de planeación participativa.

Sin embargo, a lo largo de los años, muchos de nosotros hemos evolucionado en el sentido de cambiar el énfasis relativo –la importancia relativa, el peso relativo– de estas actividades en el conjunto, para el cumplimiento eficaz de los fines que se persiguen. El resultado de esta evolución profesional es una visión de conjunto y un sentido diferente con respecto a la articulación y orden de prelación de dichas actividades.

a. De los diagnósticos a las estrategias regionales

Hace treinta años el ABC de la planeación nos indicaba que todo esfuerzo de planeación debía iniciarse con un diagnóstico sólido de la realidad objeto de planeación. Estos diagnósticos, elaborados con aspiraciones de rigor científico, fundados en información dura, cuantitativa, organizados en función de la estructura de la información estadística disponible, con la aplicación frecuente técnicas de análisis sofisticadas, solían abarcar centenares de páginas y culminaban, en la mayoría de los casos, en una o dos páginas de conclusiones para la formulación de políticas. Estas conclusiones normalmente derivaban de la intuición y del sentido común, más que del desarrollo del trabajo y de las técnicas científicas aplicadas. Cuanto mayor la preparación formal de los planificadores más claramente se presentaban estas características en los trabajos.

En la práctica algunos planificadores regionales hemos rehuido la tentación de este tipo de análisis. En cambio, hemos buscado construir las políticas regionales con base en hipótesis de interpretación articuladas estrechamente con la propia formulación de las políticas.³⁰ En la medida en que los planteamientos de política

³⁰ Para una ejemplificación de lo anterior, véase infra, el capítulo 8, pp. ... a ...

se consolidaban buscábamos reforzar o sistematizar los elementos de diagnóstico con los que habían sido fundamentados inicialmente. En otros términos, considerábamos el diagnóstico como una función subordinada a las necesidades de formulación de la política regional y una función a desarrollarse de manera iterativa con la formulación de la política. Lo que estos diagnósticos orientados pudieran perder de rigor académico o científico, lo ganaban sin lugar a dudas en la pertinencia de sus resultados.

En lo personal, en la práctica de este análisis orientado a la formulación de políticas he llegado a la convicción de que son excepcionales las ocasiones en que el análisis sistemático de información estadística rinde frutos que compensen el esfuerzo de su procesamiento. En cambio he aprendido a confiar sobre todo en elementos de juicio derivados de análisis de casos y de trabajos de campo.

b. De la formulación a la instrumentación de las estrategias regionales

Una segundo cambio de énfasis que se afianzó en los años noventa en la práctica de la planeación fue en cuanto al desplazamiento de la atención desde la formulación de las políticas o estrategias regionales hacia la instrumentación de las mismas. Mientras el primer cambio de énfasis era consustancial al enfoque y a la actividad de los planificadores en el sector público y reflejaba una diferencia de aproximación entre la academia y el sector público, el segundo reflejaba la búsqueda de un reposicionamiento de los planificadores dentro del propio sector público.

Nuestra frustración reiterada era que las políticas que formulábamos, por sofisticadas y perfeccionadas que fuesen, no lograban incidir en la operación de los instrumentos de política pública. Algunos colegas, más prácticos que yo, se orientaban directamente al nivel instrumental. Uno de ellos decía hace unos quince años que mejor que construir una estrategia regional sofisticada pero carente de instrumentos, era tomar control de un buen instrumento y darle una “orientadita estratégica”.

Mi posición personal al respecto es que si bien es necesario aceptar la prevalencia de lo instrumental sobre lo estratégico, no hay que perder de vista los fines y objetivos estratégicos en función de los que deben operarse los instrumentos.³¹ Es

³¹ Por ello, más que de la prevalencia de los instrumentos sobre la estrategia, de lo que se trata es de la prevalencia de lo instrumental *en* lo estratégico. El cambio no es en el sentido de abandonar la estrategia por los instrumentos, sino de preocuparse menos por la formulación de la estrategia y más por la conducción estratégica, por la acción orientada estratégicamente. En esta acción orientada estratégicamente tiene sin duda un papel destacado el tomar control de instrumentos significativos para los fines que se persiguen y también la creación de nuevos instrumentos.

común que la operación de los instrumentos se considere exitosa porque se ha logrado concretar resultados, aún cuando estos resultados sean poco significativos para los fines que se persiguen. Por ello, en lo personal más que hablar de instrumentos prefiero hacer referencia a la *instrumentación* de las estrategias. Este término tiene a mi juicio dos connotaciones importantes: por una parte, remite los instrumentos a sus fines; por la otra, alude a la necesidad de crear o adecuar instrumentos, lo cual es fundamental en la práctica de la política regional sobre todo en México, ya que los instrumentos existentes son de naturaleza sectorial y deben ser adecuados y complementados para el objeto y los fines de la política regional.³²

En las circunstancias actuales de México, los instrumentos fundamentales de la planeación regional del desarrollo son las metodologías de planeación y de identificación, selección y jerarquización participativa de proyectos regionales, así como los *mecanismos organizativos* que permitan formalizar los campos de juego de los actores regionales y los *mecanismos de financiamiento de proyectos* que permitan la formulación y ejecución articulada de acciones regionales.³³

c. De los contenidos a los procesos de planeación participativa

Un tercer cambio de énfasis, más reciente y quizás el más significativo, es el relativo al desplazamiento de la atención de los planificadores desde el trabajo de gabinete, para la formulación de diagnósticos, de estrategias o, incluso, el diseño de instrumentos, hacia la interacción con los *actores* más significativos de las políticas regionales orientada a promover, a facilitar y a sustentar técnicamente la *acción* regional.

Quizás este énfasis haya estado presente desde antes en los planificadores regionales que han actuado en el nivel microrregional, intermedio entre los estados y los municipios. En todo caso, en el nivel regional, intermedio entre los gobiernos de los estados y el gobierno federal, una primera experiencia ha sido la de la región centro-occidente cuyo proceso fue impulsado por la SEMARNAP desde 1997, en asociación con un grupo de secretarios de desarrollo urbano de la región.

Esta experiencia ha marcado profundamente a los que hemos participado en ella. Ha sido un laboratorio fecundo para experimentar enfoques, conceptos, metodologías, procedimientos, instrumentos, procesos. En las condiciones de la gestión pública en México implicó experimentar con procesos de coordinación interinstitucional e intergubernamental orientados a la formación de consensos.

³² En lo regional, no puede trabajarse con instrumentos aislados, sino con paquetes de instrumentos. Véase al respecto, *infra*, capítulo 21, p. ...

³³ Véase, *infra*, los capítulos 12 a 17.

En estos procesos descubrimos cómo la convergencia de visiones permite la convergencia de medios significativos para poner en práctica las acciones concebidas y diseñadas en forma conjunta. Aprendimos a darle importancia a los procesos tanto o más que a los productos; igualmente, a supeditar el trabajo técnico a un trabajo de impulso y facilitación de procesos que es de naturaleza eminentemente política, ya que busca formar consensos para la acción y prevenir o resolver conflictos que se presentan entre los actores en torno a la orientación y la ejecución de las acciones conjuntas.

d. De la coordinación intersectorial federal a la coordinación interestatal

Finalmente, y como un cambio de énfasis subordinado a lo anterior, algunos planificadores regionales en México hemos desplazado nuestra atención desde la coordinación intersectorial federal hacia la coordinación interestatal.

La instrumentación de políticas y estrategias regionales implica siempre la coordinación de acciones sectoriales con un enfoque territorial. En las circunstancias actuales de México, caracterizadas por la debilidad de las instituciones federales asociadas a la política regional, un principio de éxito de la acción regional ha sido el buscar en primera instancia un acuerdo político entre los gobiernos de los estados. Las regiones se construyen por *asociación voluntaria* de los gobiernos de los estados.

Ante la evidencia de que la coordinación intersectorial federal a partir del centro no funciona, incluso cuando es promovida desde posiciones aparentemente de poder, como pudiera ser la propia Presidencia de la República, se reconoce que paradójicamente, la coordinación intersectorial federal tiene mejores condiciones de éxito cuando se impulsa desde las regiones. Son los mecanismos de coordinación interestatal los más eficaces para lograr la coordinación de las acciones de las dependencias federales en las regiones.

Segunda parte
**Un nuevo enfoque de planeación y de gestión integral del
desarrollo regional sustentable en México**

A partir de 1997, desde la Coordinación General de Descentralización de la SEMARNAP, con el pleno apoyo de mi jefe en ese entonces, Julio García Coll, colega y amigo de muchos años, y con el respaldo y la benevolencia de las autoridades de la Secretaría, en particular de Enrique Provencio, entonces Subsecretario de Planeación y de la propia titular, Julia Carabias, tuve la oportunidad de participar, desde una posición privilegiada, en el impulso, orientación y facilitación del proceso de planeación participativa de la región Occidente.

En apoyo a este proceso, sobre la marcha, por aproximaciones sucesivas, en interacción intensa y permanente con varios colegas que se fueron sumando a la conducción del proceso hemos ido construyendo y decantando gradualmente *un nuevo enfoque de planeación y gestión integral del desarrollo regional sustentable*, adaptado a las condiciones institucionales de México.³⁴

En los capítulos incluidos en esta segunda parte del documento, trataré de reseñar los rasgos básicos, a la vez que el proceso de construcción, de este enfoque, que busca retomar lo esencial de la política regional anterior a la globalización, adaptándola a la vez al nuevo contexto internacional y nacional (democratización, federalismo y descentralización). Este enfoque representa una peculiar simbiosis de elementos de continuidad y cambio en busca de una mayor pertinencia, viabilidad y eficacia de la política regional.

³⁴ En sentido estricto, este enfoque se adapta a las condiciones que prevalecían antes del 2001, caracterizadas por una ausencia de instituciones regionales, una gran permisividad del gobierno federal y una gran frustración por parte de funcionarios estatales y muchos federales, acerca de las formas de gestión sectorial prevalecientes bajo el impulso de diferentes dependencias federales. Este contexto ha cambiado en cuanto a una cierta institucionalización de las formas de acción regional experimentadas en Occidente lo cual es positivo, pero también en cuanto a que el juego regional ya tiene en esta administración sus dueños y administradores designados.

6. La experiencia de planeación participativa de Occidente, vista desde la SEMARNAP

El proceso de planeación participativa de Occidente, iniciado hacia 1997 es el resultado de la confluencia de varias iniciativas. Han participado en él más de 300 funcionarios estatales, representantes de dependencias federales, académicos y consultores. La siguiente reseña refleja la perspectiva de este proceso, desde la SEMARNAP.³⁵

En 1996, la Secretaria Julia Carabias tomó la decisión de crear la Coordinación General de Descentralización para impulsar y normar la descentralización de la gestión ambiental federal hacia los estados y designó al Arq. Julio García Coll como su titular. Después de deliberar con el equipo que había integrado, García Coll decidió organizar la unidad sobre una base territorial, tomando como referencia la regionalización establecida previamente por la Secretaría para los Consejos Consultivos Regionales para el Desarrollo Sustentable.³⁶ En este arreglo, un servidor quedó como responsable de la descentralización en la región Occidente, a la vez que como responsable de la planeación del proceso de descentralización de la gestión ambiental en general.

El problema práctico que nos planteábamos en ese entonces con Julio García Coll era cómo dar un marco de referencia integral a la descentralización de la gestión ambiental. Si bien era necesario modular o diferenciar regionalmente la oferta de descentralización, no queríamos una descentralización “a la carta”, atomizada, según la demanda de los gobiernos estatales.

Exploramos entonces la posibilidad de integrar “paquetes de descentralización” para distintas regiones del país, caracterizadas por combinaciones específicas de problemas de desarrollo económico y social a la vez que de sustentabilidad ambiental. Si bien esta idea era atractiva en términos conceptuales, presentaba problemas serios para su instrumentación. Por ello, en el transcurso de 1996 evolucionamos hacia la idea de impulsar, en cambio, un ejercicio piloto de planeación regional para el desarrollo sustentable con los integrantes del Consejo Consultivo de la Región Occidente. Visualizábamos a los consejos consultivos como la única instancia regional en ese momento, a partir de la cual pudiese impulsarse una actividad de planeación macrorregional. En una peculiar mancuerna, Julio García Coll aseguró la “venta” de la idea a las autoridades de la

³⁵ En esta reseña menciono los nombres de numerosos actores clave. Intento con ello resaltar que esta experiencia debe verse en primera instancia como un proceso de relación entre personas y, sólo en segunda instancia, entre instituciones.

³⁶ Véase el mapa ...

Secretaría y la aceptación y apoyo por parte de éstas, mientras que yo asumí, con su pleno respaldo, pero a la vez con una gran libertad de acción, el diseño y la ejecución de este ejercicio.

Durante 1997, en apoyo a la inducción de este ejercicio dentro de la Secretaría y en el propio Consejo Consultivo de Occidente, nos dimos a la tarea de revisar la literatura sobre el tema del desarrollo sustentable con el propósito de ubicar a la planeación regional como una de las vías de instrumentación de este concepto.³⁷ En lo personal, me resultó interesante explotar esta relación, en la medida en que permitía fundamentar un campo de acción intersectorial-integral de la política ambiental, más allá de las acciones e instrumentos agrupados en el sector.

A los pocos meses de colaborar en esa Secretaría se hizo evidente para mí que los ambientalistas que muy dignamente la dirigían tenían una gran sensibilidad hacia lo regional. Existían, entre muchos otros instrumentos, algunos claramente con un enfoque regional como era el caso en particular de los Programas de Desarrollo Regional Sustentable (PRODERS), el Ordenamiento Ecológico del Territorio (OET) realizado en distintos niveles territoriales, y las Agendas XXI que se buscaba impulsar en el nivel local, de acuerdo con los preceptos de la Conferencia de Río. Estos instrumentos tenían en común un enfoque regional, se basaban en el concepto de desarrollo sustentable, pero a nuestro juicio conducían a formas de acción limitadas y dispersas, poco articuladas.

El texto que sigue, elaborado en 1996, refleja este intento de justificar el papel de lo regional como una vía de instrumentación del desarrollo sustentable.

Entre los rasgos fundamentales de la definición aceptada internacionalmente en materia de desarrollo sustentable³⁸ destacan: primero, una preocupación por el muy largo plazo asociada a una noción de responsabilidad intergeneracional; y, segundo, una orientación antropocéntrica, en cuanto a que las preocupaciones por la sustentabilidad ambiental se asocian a la satisfacción de las necesidades humanas (sociales).

El concepto de desarrollo sustentable ha sido ampliamente asumido, tanto a nivel internacional como nacional, en cuanto a sus aspectos más generales, es decir, en cuanto a la necesidad de modular el desarrollo económico en función de criterios de sustentabilidad ambiental y de equidad social (intra e intergeneracional).

³⁷ En otros términos tratábamos de jugar en las condiciones vigentes en ese entonces, en las cuales lo regional reaparecía sólo y en tanto pudiese justificarse su papel instrumental con respecto a los fines y objetivos de las políticas sectoriales.

³⁸ Desarrollo sustentable... "es aquel que busca satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para que satisfagan las suyas". (Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo, Nuestro Futuro Común, 1987)

Sin embargo, una revisión de la literatura refleja claramente que, al tratar de especificar estos contenidos generales, el consenso se desvanece y surgen frecuentemente divergencias profundas. En última instancia, se desprende de ella que el concepto puede y debe adoptar matices diferentes según los países, las regiones y las ciudades. Estos significados específicos deberían ser precisados por los propios actores comprometidos con el desarrollo sustentable en cada caso. Más que un concepto detallado de los atributos de un desarrollo sustentable final, lo que se requiere en términos prácticos son las premisas de la acción a favor del desarrollo sustentable de determinado país, región o ciudad. Entre estas premisas tiene un lugar significativo las relativas a cómo aterrizar el desarrollo sustentable; cómo instrumentarlo.

Una revisión de la experiencia internacional lleva a distinguir tres vías de aterrizaje del desarrollo sustentable:

- La primera es la de *la normatividad y la regulación ambiental*, orientada predominantemente a la protección, mediante actos de autoridad fundados en leyes y reglamentos.
- La segunda es la de los *instrumentos económicos*, que buscan dar señales de mercado para que los agentes económicos tomen decisiones más racionales desde el punto de vista del ambiente.
- La tercera es la de *la participación social y los procesos políticos*, que hace énfasis en la movilización y coordinación de esfuerzos de los actores del desarrollo sustentable, en la formación de consensos y el arbitraje de los conflictos que frecuentemente surgen en torno a las decisiones de política pública.³⁹

Asociada principalmente a esta tercera vertiente de instrumentación, la planeación territorial tiene un doble papel en el aterrizaje del desarrollo sustentable, al aportar un marco de referencia para:

- integrar los contenidos económicos, sociales y ambientales del desarrollo sustentable con referencia a ámbitos territoriales específicos.
- inducir y facilitar los procesos de participación tendientes a generar consensos y compromisos y arbitrar conflictos en torno a estrategias de desarrollo sustentable.

³⁹ Suele considerarse también como una vía de instrumentación del desarrollo sustentable la *evaluación y el monitoreo* mediante indicadores cuantitativos. Sin desmerecer la importancia de estos instrumentos, se hace énfasis en la prelación que debería tener respecto a los mismos aquellos orientados a *definir y ejecutar* las acciones o medidas conducentes hacia una situación de mayor sustentabilidad (o al menos hacia una de menor insustentabilidad).

Durante meses, en sucesivas reuniones del Consejo Consultivo de Occidente, tratamos de generar, entre los integrantes del mismo, el consenso y el acuerdo requerido para llevar a cabo este ejercicio. Finalmente, éste tuvo lugar en marzo de 1998, con resultados decepcionantes en términos de acción. Nuestra evaluación fue que, en realidad, nos habíamos equivocado de actores, en la medida en que los consejeros no tenían capacidad de decisión o acción propia, sino que actuaban como tales, como consejeros de las autoridades ambientales federales.

Algunos meses después de este taller, por una noticia de prensa, me enteré de la iniciativa del Secretario de Desarrollo Urbano y Obras Públicas de Guanajuato, Ing. Cristóbal Ascencio, en el sentido de reunir a sus homólogos de los estados vecinos para intercambiar experiencias en las materias de su competencia. En julio, después de un primer contacto bilateral, Ascencio nos organizó una reunión con sus homólogos, que si bien no tuvo éxito en su convocatoria, nos permitió afianzar una alianza con él para el impulso del ejercicio. En enero de 1999, se produjo finalmente la reunión con seis secretarios de desarrollo urbano que llevó a la formación del grupo urbano regional.

Desde el principio de nuestra experiencia, contamos con el aval de las autoridades de la Secretaría para la contratación de estudios de consultoría en apoyo al proceso. El primer estudio contratado en 1997 tuvo como propósito preparar y facilitar el taller de planeación participativa en el seno del Consejo Consultivo.⁴⁰ En 1998, contratamos dos estudios complementarios, uno relativo a una propuesta de estrategia regional nacional para el desarrollo sustentable,⁴¹ el otro al ejercicio de planeación en la región Occidente.⁴² En 1999, reincidimos con una segunda fase

⁴⁰ Este primer estudio fue asumido por Pedro Jiménez, quién había sido Secretario de Desarrollo Urbano de Jalisco en los tiempos del Gobernador Alvarez del Castillo. Pedro Jiménez era el autor del comentario antes citado en el sentido de más vale tomar control de un instrumento y darle una orientadita estratégica... Pedro Jiménez a su vez se apoyó en sus ex – colaboradores, Esteban Wario y Víctor Mijangos.

⁴¹ El estudio nacional fue asumido por Octavio Arellano Rabiella, un consultor con el que Julio y yo habíamos trabajado ampliamente en años anteriores.

⁴² Para esta segunda aproximación al estudio de Occidente, Pedro Jiménez no estaba ya disponible y Esteban Wario había sido seleccionado por el grupo de secretarios de desarrollo urbano en la reunión fundadora celebrada en enero de 1998, como coordinador institucional del grupo de trabajo. Por ello seleccioné al Arq. Rafael Pérez, otro consultor de la región, por sugerencia de Raúl Arriaga, quién en ese entonces era Director del Instituto de Ecología de Guanajuato. El comentario de Raúl por el cual le di preferencia a Rafael sobre otros candidatos fue que tenía formación académica en desarrollo urbano y gestión de proyectos, a la vez que una orientación hacia resultados prácticos. Esteban, Rafael y yo integramos un equipo inicial de impulso y facilitación al proceso que actuó siempre integrado, reunión tras reunión. Creo que este liderazgo colegiado fue una de las razones del éxito logrado por ese grupo entre 1998 y 2000, en la movilización, organización y desarrollo de acciones conjuntas.

del estudio nacional y una segunda fase del estudio regional de Occidente. A la vez, encargamos una primera aproximación a las estrategias de las otras tres regiones, en las que se pensaba reproducir el modelo gestado en Occidente.

En la perspectiva de la SEMARNAP, el ejercicio de planeación participativa, concebido inicialmente con el Consejo Consultivo Ambiental, se desplazó hacia las secretarías de desarrollo urbano y obras públicas de los gobiernos de los estados, se hizo fuerte con ellos, para propagarse después a otros grupos temáticos: desarrollo económico, autoridades ambientales y desarrollo social. A continuación comentaré algunos hitos de este proceso.

En julio de 1998 habíamos tenido un primer encuentro con Cristóbal Ascencio, Secretario de Desarrollo Urbano y Obras Públicas de Guanajuato. Él había convocado a sus homólogos vecinos, sin éxito en esa ocasión. Sin embargo, llegamos a establecer con él una buena relación y alianza para el impulso de la iniciativa. En enero de 1999, el Secretario de Desarrollo Urbano de Aguascalientes, gobierno panista recientemente electo, convocó a su vez a sus homólogos vecinos, con el mismo propósito de intercambio de experiencias. Concurrieron en esta ocasión Guanajuato, Jalisco, Michoacán, San Luis Potosí, Querétaro y Zacatecas. En esa reunión, Cristóbal Ascencio promovió la reunión fundadora con SEMARNAP.

En la reunión fundadora, realizada en Guanajuato, el 19 de febrero de 1999, se tomaron varios acuerdos, entre los cuales los más significativos fueron: la realización de un ejercicio de planeación para la formulación de una estrategia de ordenamiento territorial y desarrollo regional; la convocatoria a todos los estados de la región Occidente de SEMARNAP a integrarse al ejercicio; la formación de un grupo de trabajo con funcionarios de nivel medio de todas las secretarías participantes; y la designación de un coordinador del ejercicio por parte de los estados, designación que recayó en la persona de Esteban Wario, Director de Desarrollo Urbano del Gobierno de Jalisco.⁴³ Por mi parte, ofrecí al grupo el apoyo del consultor regional originalmente contratado para apoyar al Consejo Consultivo (Rafael Pérez).

Con Esteban Wario y Rafael Pérez integramos, a partir de ese momento, un equipo promotor y facilitador del ejercicio, en cuyo seno se dio una relación en plan de igualdad entre el funcionario federal, el funcionario estatal y el consultor.

En los siguientes meses, se fue consolidando una práctica –una cultura– de reuniones con el grupo urbano, alternando una o dos de nivel técnico (grupo operativo), con una de los secretarios. Como resultado de esta intensa ronda de

⁴³ Esteban Wario había colaborado un año antes en el estudio realizado por SEMARNAP en apoyo al ejercicio de planeación con el Consejo Consultivo.

reuniones se perfiló un planteamiento estratégico de desarrollo regional y ordenamiento territorial que fue acordado por los secretarios hacia septiembre de ese año.⁴⁴

El 30 de abril, dos meses y medio después de la reunión fundadora, intentamos una primera reunión intersectorial, que tuvo lugar en Querétaro, con la presencia de funcionarios estatales de las áreas de desarrollo económico, desarrollo social, COPLADEs y medio ambiente. Esta reunión generó entre los secretarios de desarrollo urbano la impresión negativa de que el ejercicio pudiese volverse excesivamente complejo y dificultar el aterrizaje de acciones conjuntas.

A partir de esta experiencia, el grupo de desarrollo urbano decidió seguir trabajando por su cuenta. En lo personal, comprometido con el concepto de planeación integral, busqué impulsar de manera paralela, la formación de otros grupos en la expectativa de articularlos posteriormente. En este intento, me beneficié de la inercia o momentum creado por el grupo de desarrollo urbano, que había generado cierto sentido de competencia entre los funcionarios estatales de otros sectores.

Así, promoví ante el entonces Secretario de Desarrollo Económico de Querétaro, Armando Rivera, la formación del grupo de desarrollo económico.⁴⁵ Este grupo operaba ya en el seno de la Asociación Nacional de Secretarios de Desarrollo Económico, con una agenda sectorial y con una composición regional levemente diferente a la de la región Occidente de Semarnap. A través del Secretario de Querétaro, logramos que se incorporaran los estados faltantes e iniciamos actividades orientadas al proceso de planeación regional integral. La primera reunión de este grupo en el marco del ejercicio regional tuvo lugar el 25 de junio de 1999. La evaluación por parte de los elementos más activos de este grupo (Jalisco, Querétaro) fue que debían acelerar el paso para alcanzar al grupo urbano. Para ello era necesario contar con un equipo facilitador como había sido el caso en el grupo urbano. La facilitación del grupo urbano había sido financiada por SEMARNAP. En cambio, el grupo económico se organizó desde el principio para contratar a su propio facilitador.⁴⁶ En sucesivas reuniones, se fue perfilando un

⁴⁴ Véase el acuerdo suscrito el 2 de septiembre de 1999 entre los Secretarios de Desarrollo Urbano de la Región: "Bases de coordinación entre las Secretarías de Desarrollo Urbano y/o de Obras Públicas de los estados de la región Occidente Centro-Norte, para la formulación y ejecución de una estrategia regional de ordenamiento territorial".

⁴⁵ Armando Rivera mostró una gran receptividad a la idea de una planeación integral del desarrollo regional sustentable. En ello influyó seguramente el hecho de que, unos meses antes, la Secretaría de Desarrollo Económico de Querétaro había absorbido la Subsecretaría de Ecología de otra dependencia y cambiado su nombre por el de Secretaría de Desarrollo Sustentable.

⁴⁶ Después de considerar varias opciones, el grupo decidió contratar en forma conjunta a Adalberto Saviñón, un doctor en economía por la Universidad de Turín, con un conocimiento profundo de la

planteamiento de desarrollo económico regional con acciones conjuntas por parte de los nueve estados y diversos puntos de articulación con los grupos urbano y ambiental.

En forma paralela, promoví la formación del grupo de autoridades ambientales de Occidente. Las autoridades ambientales participaban en el Consejo Consultivo Regional de SEMARNAP, pero éste tenía una dinámica muy ajena a los propósitos del ejercicio de planeación regional, asociada a los temas que la Titular de la SEMARNAP sometía a su consideración.⁴⁷ Por ello, promoví la formación del grupo de autoridades ambientales de los estados, a partir de la Asociación de Autoridades Ambientales de los Estados, una organización con un fuerte espíritu anticentralista, en cuya gestación tuvo un papel principal Raúl Arriaga, en ese entonces Director del Instituto de Ecología de Guanajuato y que era presidida por David Atisha, Secretario de Ecología de San Luis Potosí. Gradualmente se fueron perfilando como líderes del nuevo grupo regional, los titulares de Querétaro, Alejandro Espriú y de Zacatecas, Virginia Bañuelos. El grupo se puso de acuerdo para desarrollar un esquema regional de ordenamiento ecológico, con el cual se pudiesen evaluar las acciones generadas por otros grupos, principalmente, los de desarrollo económico y desarrollo urbano.

Por último, ya en 2000, promoví, con el apoyo del entonces Secretario de Desarrollo Social de Guanajuato, Arturo Núñez Serrano, y la participación activa de funcionarios del Coplade de ese estado, en particular, de Carlos Camarena, la formación del grupo regional de desarrollo social y de los COPLADEs.

Los COPLADEs venían reuniéndose desde principios de la administración de Zedillo, con el propósito de impulsar acciones conjuntas que les permitieran fortalecer su papel –ya muy debilitado para entonces– en la planeación del desarrollo de sus estados. No habían desarrollado actividades orientadas a una planeación con enfoque regional y de nivel macrorregional. Cuando el ejercicio de planeación impulsado desde la SEMARNAP y desde el grupo urbano cobró fuerza en la región, algunos de los funcionarios de Coplades lo vieron con recelo, ya que no había surgido de su iniciativa ni era controlado por ellos. A partir de julio de 2000, con el triunfo de Fox y al perfilarse Carlos Flores como el hombre de la planeación regional del futuro gobierno, los líderes del grupo de Coplades buscaron activamente que el nuevo gobierno les entregara la coordinación del proceso de planeación participativa en la región, que para entonces era ejercido

experiencia italiana de distritos industriales, a la vez que con una peculiar orientación hacia lo social. Dirige el Centro Lindavista, una asociación civil orientada a promover iniciativas de la sociedad civil.

⁴⁷ En realidad, los Consejos Consultivos constituían entidades consultivas, no de la Secretaría en general, sino de la Secretaría –de su titular–, en particular.

en los hechos a partir de una instancia organizativa gestada a partir de los grupos temáticos (el GTC). Esta actitud se enfrentó a la resistencia del resto de los grupos, que para entonces ya habían establecido sus formas de organización y coordinación.

Para articular las actividades de estos grupos, la CGD-SEMARNAP y el grupo urbano organizaron conjuntamente un primer taller integral que tuvo lugar en Guadalajara el de 1999. En el taller se pusieron de manifiesto los liderazgos que se perfilaban en cada grupo. Al término del taller integral, acordamos con estos líderes de grupo, de manera informal, reunirnos para evaluar los resultados del mismo y definir conjuntamente el rumbo de las siguientes actividades de planeación. Las sucesivas reuniones de este pequeño grupo llevaron a formalizarlo como la instancia de coordinación intersectorial del proceso regional, bajo el nombre de Grupo Técnico Coordinador (GTC).⁴⁸ Hacia el año 2000, el GTC había alcanzado un liderazgo indiscutido en el proceso regional. Este liderazgo de facto se fue erosionando gradualmente a partir de entonces, al institucionalizarse el proceso de planeación participativa bajo la conducción de la OPEDR.

Después del taller de Guadalajara, ya con el GTC formado, se concibieron y realizaron otros tres talleres integrales. Uno en ... el..., un segundo en, el... y un tercero en Colima, el ... En este último taller se acordó una agenda de actividades de relación entre los grupos en temas sensibles para uno o varios de ellos. Los grupos que inicialmente se resistían a la interacción estaban ya abiertos a ella.

En la perspectiva de los que la impulsamos desde SEMARNAP, la experiencia de Occidente tuvo resultados que superaron infinitamente nuestras expectativas iniciales. Generamos, en nosotros mismos y en los que nos acompañaron en este proceso, la *vivencia* de que los planificadores regionales sí podíamos lograr resultados de acción, aún en ausencia de las instituciones regionales que habían desaparecido años atrás en el país. Un comentario común en el GTC era que nos movíamos en una realidad virtual que, sin embargo, en sucesivas ocasiones había logrado incidir, en forma muy real, en las decisiones de los gobiernos estatales y del propio gobierno federal.

⁴⁸ En este grupo participaban: Esteban Wario, Director de Desarrollo Urbano de Jalisco, por el grupo urbano; Vicente Suárez y Guillermo Woo, subsecretarios de desarrollo económico de Querétaro y de Jalisco, respectivamente, por el grupo económico; Alejandro Espriú, Secretario de Ecología de Querétaro y Virginia Bañuelos, Directora del Instituto de Ecología de Zacatecas, por el grupo ambiental; y funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Social y del Coplade de Guanajuato, por el grupo social. En este grupo me tocó actuar como coordinador, de manera informal en un principio y más adelante, por decisión formal de sus integrantes. Participaban en las reuniones, en un plan de igualdad con los funcionarios, varios consultores que habían actuado como promotores y facilitadores en los talleres regionales, en particular Rafael Pérez, por el grupo urbano, Adalberto Saviñón por el grupo económico, y Eike Duffing, por el grupo ambiental.

La muestra más clara de lo anterior fue cuando, por acuerdo del grupo de secretarios de desarrollo urbano, y gracias a los contactos en el equipo de transición de uno de los padrinos de la iniciativa, el Ing. Cristóbal Ascencio, de Guanajuato, logramos presentar los resultados de la planeación participativa integral de Occidente al entonces Presidente Electo Vicente Fox, en una reunión de gobernadores, que tuvo lugar en Aguascalientes, el ... de septiembre de 2000.

La experiencia de Occidente contribuyó a fortalecer el perfil de Carlos Flores en el equipo de transición, como responsable de la planeación regional del actual gobierno. También incidió en el modelo de planeación regional diseñado por la OPEDR.⁴⁹

⁴⁹ La orientación inicial de este modelo privilegiaba el papel de los COPLADEs, como secretariado técnico de las reuniones de gobernadores y como correa de transmisión *vertical* de los acuerdos regionales hacia los funcionarios de los gabinetes de cada estado. En cambio, el modelo que se adoptó en definitiva, como puede comprobarse con la lectura de los materiales de esa oficina, es uno en que los funcionarios estatales integrantes de los grupos temáticos salen a la región, se reúnen, desarrollan sus propias agendas para la acción conjunta regional, a la vez que desarrollan agendas de relación entre sí a nivel regional. El modelo adoptado finalmente es más horizontal, facilita la formación de una identidad regional por parte de los funcionarios estatales, la convergencia de las visiones temáticas de desarrollo en una visión integral y la adopción de acciones conjuntas en el seno de cada grupo regional y entre ellos. El punto álgido de conflicto en la concepción del mecanismo organizativo regional se dio en torno al papel de la instancia de coordinación intersectorial emanada de los propios grupos temáticos (el GTC) *vis a vis* del grupo regional de COPLADEs.

7. Rasgos básicos del enfoque de planeación aplicado

A lo largo de todo el proceso descrito, dentro del equipo promotor y facilitador integrado con Wario y Pérez, asumí el papel de transmitir hacia el grupo urbano primero y hacia los otros grupos después, el enfoque de planeación regional con el que les proponíamos trabajar.⁵⁰ Reunión tras reunión, viaje tras viaje, en interacción con los colegas involucrados en la orientación y facilitación del proceso, en cafés y restaurantes, en automóviles y aviones, en aeropuertos, fueron cristalizando diversos conceptos y esquemas que procurábamos siempre representar en forma gráfica para facilitar su comunicación a los grupos regionales.

a. La materia de la planeación integral del desarrollo regional sustentable

El objeto que proponíamos para el ejercicio de planeación era el desarrollo regional sustentable.⁵¹ La idea fuerza en este sentido era que no se trataba sólo de asegurar la sustentabilidad ambiental del desarrollo, sino de concebir, diseñar e impulsar un desarrollo regional sustentable. Este mensaje nos posicionaba a Julio García Coll y a un servidor, dentro de la SEMARNAP. Nuestra preocupación era por un desarrollo generador de ingreso, empleo y calidad de vida, sólo que este desarrollo económico y social debía ser ambientalmente sustentable. Ubicábamos el adjetivo sustentable como una acotación al margen, en subíndice, dimensionando las preocupaciones ambientales en lo que según nosotros, era su justa proporción:⁵²

Desarrollo _{sustentable}

Nuestro concepto de desarrollo regional sustentable tomaba como referencia un concepto y un diagrama que aparece de manera reiterada en la literatura y los manuales sobre desarrollo sustentable, según el cual el desarrollo sustentable es

⁵⁰ En una división del trabajo a la que habíamos llegado en la práctica, Esteban abría juego con una contextualización de la reunión y el señalamiento de sus propósitos y alcances, yo seguía con planteamientos metodológicos de enfoque y método de trabajo, Rafael remataba con consideraciones prácticas relativas a la mecánica de realización de los talleres y al seguimiento de los proyectos conjuntos acordados.

⁵¹ En aquel tiempo no hacíamos explícito lo integral, sino que lo considerábamos como un atributo necesario del desarrollo regional sustentable.

⁵² Los ambientalistas de hueso colorado dirían de nosotros que éramos unos desarrollistas.

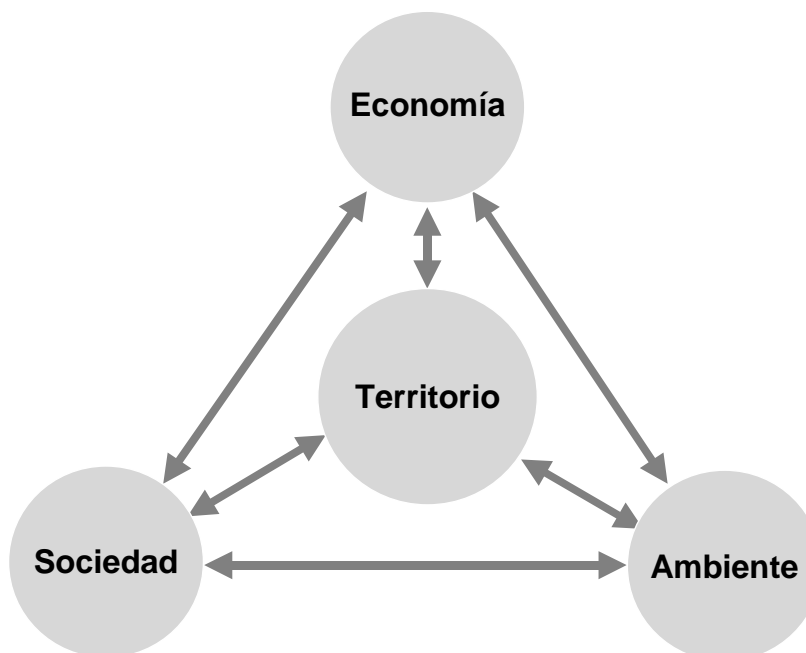
el resultado de los atributos propios del desarrollo económico, el desarrollo social y la preservación y uso adecuado del medio ambiente.

Sin embargo, como planificadores regionales y urbanos que éramos, necesitábamos agregar los problemas específicos de la planeación territorial y le dábamos al enfoque territorial un papel en la articulación de los problemas, los objetivos y las acciones propias de las cuatro dimensiones del desarrollo integral.

Por ello, representábamos este concepto separando entre sí los ámbitos del desarrollo económico, el desarrollo social y la sustentabilidad ambiental y ubicando al centro del esquema la dimensión y el enfoque territorial del desarrollo regional. Esta forma de representación permitía asimismo distinguir formas de articulación *funcionales* entre las dimensiones económica, social y ambiental, y formas de articulación *territoriales*, que deben ser precedidas por una adecuada expresión territorial de los problemas, objetivos y acciones de cada una de estas dimensiones.

Desarrollo regional sustentable

– Dimensiones y articulaciones –



Al presentar este diagrama en los talleres integrales, comentarios reiterados de algunos de los participantes nos llevaron a incluir referencia a la identidad cultural

y los valores regionales como trasfondo de las orientaciones y acciones de desarrollo regional sustentable.

Desde la concepción inicial del ejercicio de planeación con el Consejo Consultivo de Occidente, tenía yo la percepción de que la construcción de una visión integral de desarrollo regional sustentable requería la explicitación y articulación de las visiones propias de cada una de las cuatro políticas públicas que la componen. Tenía esta percepción porque yo mismo había trabajado inicialmente la perspectiva de desarrollo económico, me había visto en la necesidad de interpretar la perspectiva ambiental al incorporarme a la SEMARNAP, tenía noción acerca de la necesidad de una nueva perspectiva en materia de política social y como herencia de mi experiencia de los setenta y ochenta en materia de planeación regional nacional, era particularmente sensible a la perspectiva de orientación urbano-territorial y a los problemas específicamente territoriales del desarrollo.

Sin embargo, a medida que avanzó el proceso de Occidente, fui evolucionando en el sentido de trascender la concepción del problema como un problema técnico a resolver en mi propia cabeza, o en la de un grupo técnico reducido, para concebirlo como un problema de convergencia de las concepciones y las visiones del desarrollo de los actores regionales representativos de las cuatro perspectivas. Las personas, los funcionarios, son portadores de diferentes visiones del desarrollo. Uno de los propósitos principales de los ejercicios de planeación es precisamente lograr la articulación, la convergencia de las concepciones y las visiones de distintos grupos de actores sobre el desarrollo, como una forma para lograr la convergencia de los objetivos y los medios de cada uno de ellos, para la puesta en marcha de acciones regionales conjuntas.

b. Función específica de la planeación de nivel macro-regional

Una segunda noción que buscábamos transmitir era con relación a la función específica de la planeación de nivel macro-regional.

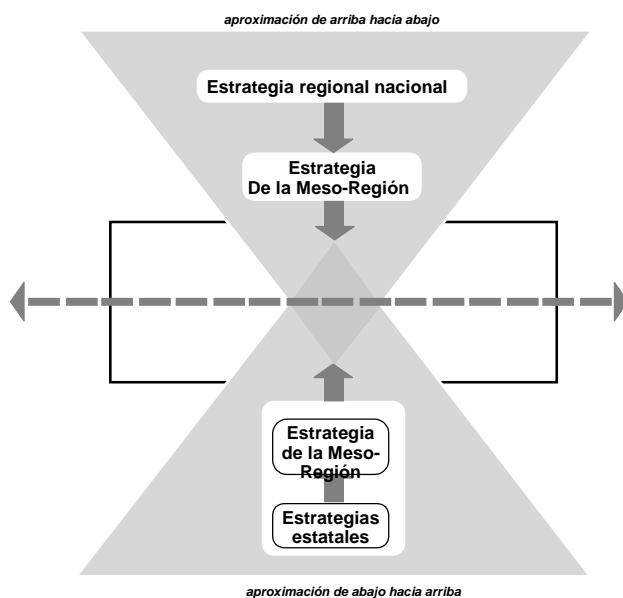
El punto de partida era la formación de una visión regional integral de desarrollo sustentable, a partir de los estados, en una aproximación de abajo hacia arriba, una aproximación ascendente. En la formación de esta visión regional estaba implícita la generación o el fortalecimiento de una identidad regional por parte de los actores estatales. Los incitábamos a ampliar sus visiones estatales y articularlas en una visión regional.

Señalábamos, sin embargo, que ésta no era la única forma de construir la visión regional. Era necesario tomar en cuenta la perspectiva nacional respecto al papel de la región en el desarrollo nacional. Esta era la visión que debería emanar de una política regional nacional, como la que se había formulado en México en los

años setenta y que habíamos intentado reproducir con Julio García Coll en uno de los estudios encargados en 1997 y 1998 por la CGD-SEMARNAP.⁵³ Una visión de arriba hacia abajo, desempeña también el papel de una hipótesis de conjunto, sin la cual difícilmente las visiones estatales podrán concurrir en una visión regional armoniosa.

La visión regional debería surgir de la interacción de una aproximación de abajo hacia arriba con una aproximación de arriba hacia abajo. Una tercera aproximación cuya importancia no dejábamos de resaltar en todas las exposiciones era la relativa a las relaciones de coordinación horizontal, en este caso, entre los gobiernos de los estados participantes en el ejercicio.

Tres aproximaciones a la acción conjunta meso-regional



⁵³ SEMARNAP. Estrategia regional nacional para el desarrollo sustentable. Primera etapa, diciembre de 1997. Segunda etapa, diciembre de 1998.

c. Una planeación para la acción regional

Al incitar a los funcionarios estatales a trabajar juntos no les proponíamos formular un documento de planeación, sino trabajar en la definición de acciones conjuntas que pudieran llevarse a un acuerdo entre los gobernadores y entre éstos y el gobierno federal.

Estos resultados en términos de acción tenían que ser presentados como alcanzables en forma inmediata. En la práctica la concreción de la acción podía tomar mucho más tiempo que el previsto inicialmente, pero ello no desmoralizaba a los participantes, una vez comprometidos con el proceso.

En el caso del grupo urbano, llegó a formalizarse en septiembre de 1999 un acuerdo para la acción conjunta entre los titulares de las secretarías de desarrollo urbano y obras públicas, que sirvió para consolidar el compromiso de los nueve estados con la acción conjunta. En los meses siguientes se fueron concretando acuerdos para la ejecución de diversos proyectos de carreteras interestatales en el marco de la estrategia regional de ordenamiento territorial.

En el caso del grupo económico, su motivación inicial fue en el sentido de emprender acciones conjuntas en cuanto a la promoción de sus estados a nivel internacional, sobre todo en cuanto a compartir gastos de participación en ferias internacionales. Un segundo nivel de acción conjunta se gestó cuando, en una especie de catarsis colectiva, los funcionarios estatales tomaron conciencia del grado en que las presentaciones que hacían para promover sus estados se parecían entre sí y convinieron en desarrollar una presentación relativa a la región en su conjunto. Un resultado muy significativo de la interacción regional fue que, con clara conciencia de competir entre sí por la atracción de inversiones, los funcionarios estatales fueron desarrollando, sin embargo, un sentido de cooperación en ciertos aspectos de apoyo a la promoción de inversiones. Este sentido de cooperación llegó, en el caso de los estados con mayor grado de industrialización, a derivar posibles inversionistas hacia otros estados menos favorecidos de la región.

En el caso del grupo de autoridades ambientales, la motivación fundamental era lograr incidir en las acciones de los grupos urbano y económico. Con este propósito sentían la necesidad de contar con un marco de referencia común en materia de ordenamiento ecológico del territorio. En aquella época, SEDESOL en colaboración con el Instituto Nacional de Ecología había formulado una metodología de ordenamiento territorial, cuya primera fase era un extenso y detallado diagnóstico. En la perspectiva de incidir en tiempo útil en las acciones programadas por los grupos urbano y económico de Occidente, los integrantes del grupo ambiental decidieron tomar una vía rápida, independiente de los tiempos impuestos por la metodología de las dependencias federales.

Finalmente, en el caso del grupo formado por las secretarías de desarrollo social o equivalentes, la motivación básica para la acción era la integración de la política social con la de desarrollo económico y con la ambiental, así como la adecuación de las reglas de operación de los programas sociales federales y su articulación en función de una lógica regional.

Nuestro papel, como promotores y facilitadores del proceso, era identificar estas motivaciones específicas y explotarlas para impulsar la acción conjunta entre los estados y entre los grupos regionales.

d. La región frente a las dependencias federales

La ejecución de toda estrategia regional implica en mayor o menor medida una coordinación de acciones sectoriales federales. Durante dos décadas, los planificadores regionales habíamos confiado en que esta coordinación fuese asegurada por una instancia federal, lo cual nunca ocurrió, al menos con resultados prácticos. Es por ello que soñábamos con una DATAR mexicana todopoderosa.

El proceso regional de Occidente nos llevó a percibir claramente la posibilidad de una negociación de los gobiernos estatales, agrupados regionalmente, desde una posición de fuerza, con el gobierno federal. La materia de esta negociación era la adecuación de las políticas y los presupuestos sectoriales federales con respecto a la visión, la estrategia, las prioridades regionales. Con esta perspectiva visualizábamos reuniones de gobernadores, acordando acciones entre sí y con el Presidente de la República. Esta instancia de decisión colegiada regional implicaba un notable cambio en las condiciones de negociación entre los gobiernos de los estados y las dependencias federales.

En ausencia de una institucionalidad regional, destruida en la década anterior, los gobiernos estatales se habían acostumbrado a tratar con las dependencias federales de manera bilateral. En estas condiciones la relación de negociación de los gobiernos estatales con las dependencias federales es desfavorable, aún en el caso de una intervención personal de los gobernadores.

Piénsese hasta qué grado puede ser diferente la capacidad de negociación de los gobernadores para aspectos regionales, tratando directamente con el Presidente de la República, en reuniones en las que los titulares de las dependencias federales quedan, de hecho, relegados al papel de staff del Presidente.

En particular, visualizábamos la posibilidad de una regionalización del presupuesto federal, en la que, a partir de la expresión territorial del presupuesto de las dependencias, pudiesen los gobernadores, de manera colegiada, acordar con el Presidente de la República, cambios en la asignación intersectorial regional del presupuesto, de acuerdo con las prioridades de la estrategia regional.

También visualizábamos la posibilidad de que los gobernadores, en su relación colegiada con el Presidente de la República, lograsen inducir a las dependencias federales a modificar las reglas de operación de sus programas en función de una lógica de articulación regional.

e. Proyección de la planeación macro-regional hacia los niveles subregionales y locales

La planeación de nivel meso-regional no resuelve por sí misma los problemas y oportunidades de desarrollo regional sustentable. Es indispensable también la planeación y la acción de nivel subregional y local.

De hecho, hay en el país una experiencia mucho mayor en estos niveles de planeación. Esta planeación normalmente es conducida y controlada desde programas sectoriales federales con enfoque regional y operada desde los gobiernos de los estados.

En Centro-Occidente, al menos hasta mi salida del proceso, en junio de 2001, no habíamos definido claramente la vinculación entre los dos niveles de planeación. Visualizábamos esta relación a partir del diseño y ejecución conjunta de acciones en las áreas de intervención de la estrategia regional, p.e., en un sistema urbano policéntrico del Bajío, o bien en áreas marginadas. Esta forma de acción implicaría la formación de grupos de trabajo subregionales a partir de los grupos regionales ya constituidos.

También se discutieron otras formas de relación entre ambos niveles, en particular la propuesta de Guillermo Woo, Subsecretario de Desarrollo Económico de Jalisco, basada en la articulación regional de las subregiones estatales y la representación de estas subregiones en el mecanismo organizativo regional.

En lo que a mí respecta, dediqué un tiempo y esfuerzo adicional a explorar formas de relación entre los dos niveles de planeación en el marco del PPP.

Dada la gran visibilidad de este programa y la creciente oposición al mismo por parte de grupos de izquierda y organizaciones ambientales e indígenas, parecía indispensable impulsar en paralelo a los procesos meso-regionales, procesos de trabajo que permitieran articular a los actores sociales y a los gobiernos municipales en los niveles subregional y local.

Las formas de acción subregional tenían que basarse en el apoyo por parte de la oficina del PPP y de la organización regional intergubernamental, pero no era el caso crear nuevos programas del tipo de los que ya operaba SEDESOL.

El concepto resultante fue el impulso a la formación de una red de facilitadores del desarrollo rural. Esta red debía integrar a promotores del desarrollo rural

asociados a experiencias exitosas de impulso al desarrollo rural, para una reflexión conjunta acerca de los elementos de entorno institucional estatal y federal que favorecieran o por el contrario, obstaculizaran las iniciativas locales de desarrollo rural.

Visualizábamos una relación sinérgica entre esta red interlocal y el mecanismo regional intergubernamental. La primera instancia era la que podía aportar el conocimiento significativo con respecto al impulso del desarrollo rural sustentable. Por su parte, el mecanismo regional podía aportar la fuerza política como para proyectar con éxito hacia el Gobierno Federal los cambios que pudieran requerirse en las reglas de operación de los programas federales.

8. Visión de conjunto de los procesos de planeación participativa y de sus productos

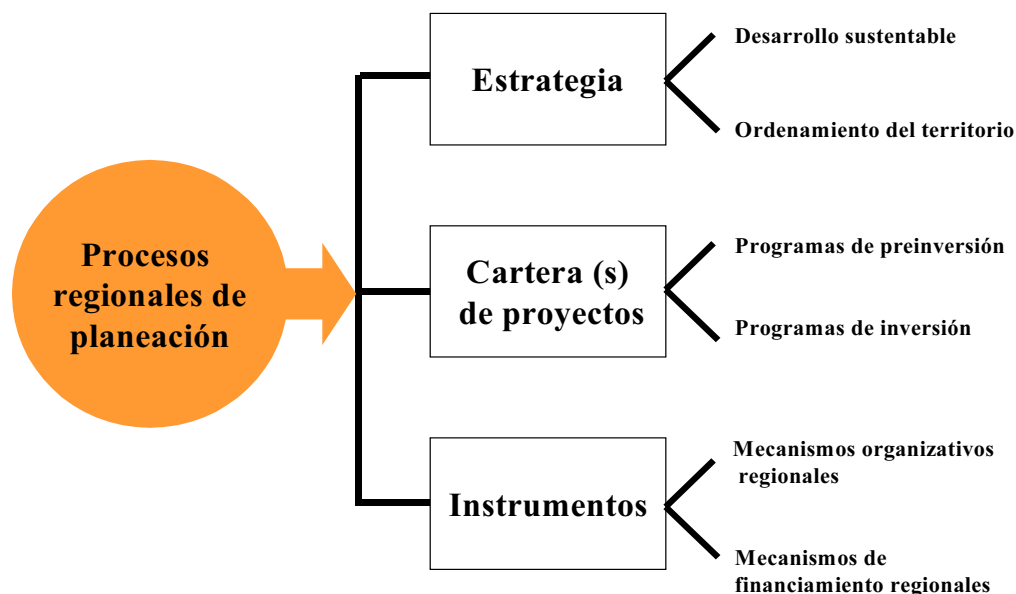
El esquema metodológico que proponíamos a los participantes hacía énfasis en el impulso a procesos de planeación participativa, con los actores institucionales relevantes del desarrollo regional, organizados en grupos de interés y de tareas.

Como propósito y resultado esperado de estos procesos de planeación, proponíamos a los actores regionales llegar a concretar los siguientes productos, de manera paralela y articulada:

- La definición y consenso de *una estrategia integral de desarrollo regional sustentable*, que articule orientaciones y lineamientos de acción para el desarrollo económico, la inclusión social, la sustentabilidad ambiental y el ordenamiento territorial, en espacios de intervención estratégicos.
- La integración, análisis, articulación, jerarquización, de *una cartera de proyectos estratégicos regionales*, y la *programación* de los *estudios* y otras actividades de *preinversión* requeridas para avanzar hacia la ejecución de los proyectos.⁵⁴
- El diseño y experimentación, a partir de la práctica de planeación participativa, de *instrumentos organizativos y de financiamiento* que den sustento a la coordinación horizontal de las acciones de los gobiernos estatales y municipales, así como a la participación de la sociedad civil organizada, en las distintas actividades del proceso de planeación y de gestión regional, subregional y microrregional.

⁵⁴ Dentro de este segundo resultado, planteábamos impulsar simultáneamente: acciones de maduración rápida, que permitieran afianzar el respaldo de los gobernadores al trabajo de planeación; y, acciones de maduración más lenta, que son al cabo las fundamentales para el logro de los fines de la planeación regional.

Procesos y productos de la planeación regional participativa



Hacíamos énfasis en la necesidad de trabajar estos tres niveles de resultados – estrategia, cartera de proyectos, instrumentos– en forma paralela –no secuencial o lineal, como podría esperarse de una metodología tradicional de planeación. En cada reunión de trabajo buscábamos reservar espacios para el trabajo y la reflexión conjunta en los tres niveles.⁵⁵

La concepción de los procesos de planeación participativa y de los productos a lograr se influía recíprocamente. Los procesos de planeación participativa, visualizados como secuencias de reuniones de trabajo, se realizaban para lograr los productos apuntados. Como resultado de cada reunión se lograban ciertos avances, pero se dimensionaba con mayor precisión la escala de trabajo requerida para lograr los resultados. En esta medida, los actores deliberaban acerca de futuras reuniones de planeación y también acerca de los recursos técnicos, institucionales o de consultoría, requeridos para potenciar el resultado de las reuniones.

⁵⁵ Por supuesto, no es posible ocuparse simultáneamente de actividades diferentes, sino que es necesario abordar la consolidación de los tres niveles de productos en aproximaciones sucesivas, con distintos niveles de profundidad, que permitan asegurar desde el principio la necesaria relación entre los productos entre sí y entre los productos en su conjunto y los procesos.

Las características o parámetros de los productos en los tres niveles iba moldeando la distribución / organización informal de los actores de estos procesos de planeación participativa, así como los propósitos y mecánica de trabajo de los talleres temáticos e integrales.

- Así por ejemplo, una estrategia integral compuesta por cuatro vertientes fundamentales que debían articularse, requería la organización de cuatro grupos básicos regionales. Cada grupo debía deliberar acerca de los rasgos comunes de su tema, las posibilidades de complementación de las acciones estatales en un esquema regional temático, y las posibilidades de interacción del grupo regional temático con los otros grupos regionales temáticos.
- La integración y análisis de una cartera de proyectos regionales llevaba a los cuatro grupos formados para la planeación estratégica a identificar ideas de proyectos para cada tema y para la articulación funcional y territorial de los cuatro temas. También los llevaba a organizarse para participar en la jerarquización y adecuación del diseño de proyectos generados por otros grupos.
- Finalmente, la reflexión sobre la naturaleza de los problemas de coordinación interinstitucional que se planteaban para acordar orientaciones regionales estratégicas de desarrollo, acciones específicas, proyectos o acciones de otra naturaleza (medidas de política) e impulsar conjuntamente la ejecución de estas acciones, llevaba a perfilar la naturaleza y las características de los posibles instrumentos organizativos y de financiamiento.

En los restantes capítulos de esta segunda parte del documento se detallan los elementos conceptuales y metodológicos relativos a estos tres niveles de trabajo.

9. Los procesos de planeación regional participativa

Dado que el enfoque de planeación aplicado en Centro-Occidente privilegiaba la *acción regional conjunta* por parte de actores regionales relevantes, gubernamentales y de la sociedad civil, organizados en el nivel meso-regional, los procesos de planeación participativa (de interacción entre los actores regionales), constituyen su elemento central, estructurador.

En este capítulo, retomo y actualizo una caracterización que formulé en el año 2001, como orientación para el proceso de planeación participativa que impulsamos conjuntamente desde la Coordinación General del Plan Puebla-Panamá y la Oficina de la Presidencia para la Planeación Estratégica para el Desarrollo Regional en la región Sur-Sureste.⁵⁶

a. Objeto y orientaciones

Los procesos de planeación participativa no pretenden someter a consulta planteamientos formulados previamente por agentes técnicos, sino que, de manera más amplia, buscan inducir el involucramiento, la participación activa y el compromiso de los actores regionales con la definición y ejecución de acciones regionales conjuntas.

Tienen una *finalidad sustantiva*, que es el logro de resultados de acción expresados en la estrategia, en la cartera de proyectos y en los acuerdos interinstitucionales alcanzados para impulsar acciones regionales conjuntas. Sin embargo, es importante destacar que también y, quizás más importante, tienen una *finalidad intrínseca* que es la creación de las condiciones institucionales requeridas para la acción regional.

En efecto, a diferencia de lo que sucede en el seno de una empresa privada o en una dependencia sectorial, los actores regionales no están organizados al iniciarse el esfuerzo de planeación. Por ello, más allá de formular y consensuar estrategias y acciones conjuntas, los procesos de planeación participativa deben orientarse a *organizar* a los actores en grupos interinstitucionales de tareas y de interés relevantes para la gestión y ejecución de dichas estrategias y acciones conjuntas. La experiencia de Occidente mostró que los procesos de planeación participativa tienden a crear y a consolidar *redes interinstitucionales regionales de política*

⁵⁶ La versión inicial de este texto formó parte del Informe de Avances y Perspectivas del Plan Puebla-Panamá, formulado en el segundo semestre de 2001, publicado en junio de 2002 y difundido en la VI Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla y Expo-Inversión del Plan Puebla-Panamá, los días 27 y 28 de junio de 2002.

pública. Es importante que la arquitectura de estas redes responda a los fines y a los principios de la planeación que se impulsa.⁵⁷

En virtud de esta finalidad intrínseca, los procesos de planeación participativa, deben ser concebidos como *procesos de interacción entre los actores regionales* y regirse por su propia lógica de dinámica de grupos, tendiente a amalgamar, a cohesionar a los actores regionales en grupos y redes regionales, más que por una lógica relativa a la coherencia formal de los planteamientos de planeación.

Por supuesto, es importante lograr resultados sustantivos o, de lo contrario, se corre el riesgo de que los grupos se desmotiven y desmovilicen. Pero el resultado de las reuniones debe ser evaluado en primer lugar en términos de motivación y cohesión y sólo en segundo lugar en términos de resultados sustantivos.⁵⁸

La unidad elemental de estos procesos de planeación participativa son las reuniones interinstitucionales de los grupos regionales y los talleres integrales para la interacción entre los grupos.

Dado que los resultados sustantivos e intrínsecos de los procesos se logran a partir de *secuencias complejas de reuniones*, mi evaluación comparada de la experiencia de Centro-Occidente en los años 1998 a 2000, y de la del Sur-Sureste de 2001 y 2002, es que el éxito de los procesos depende de manera crucial de la direccionalidad que se logre imprimirles a lo largo del tiempo; dicho en otros términos, se requiere de una conducción estratégica de los procesos.⁵⁹

b. Participantes

Los procesos de planeación deben involucrar preferentemente a personas ubicadas *en* instituciones. Las personas se comprometen en términos personales con los fines de la planeación regional que se impulsa y pueden movilizar recursos y medios de sus instituciones, a la vez que ponerlos en relación con los de otras instituciones.

⁵⁷ Ya avanzado el proceso descubrí la fundamentación conceptual de la práctica en la que nos habíamos involucrado con otros actores técnicos (tecno-políticos) en Occidente. Véase más adelante el apartado relativo a la administración de redes complejas de política pública.

⁵⁸ En el grupo promotor inicial constituido por Esteban Wario, Rafael Pérez y un servidor, habíamos desarrollado un instrumento sencillo para evaluar intuitivamente el resultado de cada reunión en términos de motivación y compromiso de los participantes, basado en el cruce de nuestras tres percepciones y que tenía tres estados: hacia arriba, estable, hacia abajo. En la cultura de nuestro minigrupo, denominábamos a este instrumento de medición “el viscerómetro”.

⁵⁹ Este tema se aborda en sí mismo en el capítulo 18, relativo a la *conducción estratégica* de la planeación integral del desarrollo regional sustentable.

Dado que los procesos de planeación participativa debían derivar en esquemas de *gestión* interinstitucional de las políticas públicas acordadas, buscábamos incorporar a nuestros procesos a actores responsables de funciones no sólo de planeación sino también de gestión, que tuvieran a su cargo los recursos que pudieran articularse para la realización de acciones conjuntas. Al mezclar a estos dos tipos de actores institucionales descubrimos que era posible lograr en las reuniones regionales acercamientos que no se producían en el marco de las estructuras administrativas en cada estado.⁶⁰

En otra perspectiva, los procesos de planeación deben involucrar a los cuadros medios *a la vez* que a los cuadros superiores de las instituciones.

Es conveniente iniciar los procesos de planeación participativa con un acuerdo entre los directivos de las instituciones involucradas. Esto garantiza que los procesos de planeación participativa se orienten en función de resultados prácticos, a la vez que da un respaldo adecuado a los cuadros medios para que se involucren de manera activa en el proceso de planeación participativa.

La participación de los cuadros medios de las instituciones es importante porque son ellos los que deberían planear y operar las acciones conjuntas acordadas por los mandos superiores. La experiencia muestra que si los cuadros medios no están involucrados desde el principio, las acciones interinstitucionales se atascarán inevitablemente en su ejecución. Las grandes decisiones acordadas por los mandos superiores requerirán de una gran diversidad de decisiones más detalladas. Los cuadros medios deben involucrarse desde el principio para que contribuyan a gestar las acciones que serán acordadas entre las instituciones y las sientan como suyas; se apropien de ellas.

La interrelación activa de los cuadros medios de las instituciones estatales y federales en el nivel regional, basada en la participación voluntaria y la formación de consensos, introduce en el proceso de coordinación intergubernamental *una lógica de esencia ciudadana*. Los funcionarios, en última instancia, son ciudadanos; se movilizan no sólo por instrucciones superiores, sino también por convencimiento propio. El campo de acción de las redes regionales está acotado por los márgenes de libertad de las personas en las instituciones sectoriales y de sus percepciones respecto a las limitaciones de la acción sectorial.⁶¹

⁶⁰ Una lección del proceso fue que para propiciar nuevas formas de relación entre los actores es conveniente sacarlos de sus espacios de relación habituales, caracterizados frecuentemente por relaciones de conflicto y competencia interinstitucional.

⁶¹ Recientemente encontré una fundamentación de esta percepción derivada de la experiencia de trabajo en los grupos de Occidente, en planteamientos del sociólogo francés, Michel Crozier, de los años setenta. Véase, Crozier, Michel, *L'Acteur et le Système*, Seuil, 1977. Estos planteamientos son contextualizados en el marco de la evolución de la teoría de la administración en ...

c. Principios

La *libre asociación* es el principio básico de los procesos de planeación participativa que se impulsan. Dado que el ingrediente personal o interpersonal es tan importante, la asociación en grupos o redes regionales debe ser libremente consentida por los funcionarios de las instituciones.

Si los grupos o redes regionales han de integrarse a partir de la libre asociación de los participantes, otros dos principios son igualmente importantes:

- Las relaciones entre los participantes deben darse en un plan de igualdad;
- Los participantes deben tener amplia libertad para auto-organizarse, dentro de normas generales fijadas por las instituciones que impulsan el proceso.

d. Los resultados sustantivos como motivación y como indicador de éxito de los procesos de planeación participativa

El logro de resultados sustantivos en términos de acción conjunta es la principal motivación para la libre asociación y para el involucramiento y compromiso de los funcionarios en procesos de trabajo interinstitucionales.

En el caso de la planeación integral del desarrollo regional sustentable, los resultados sustantivos podrían frasearse como sigue:

- *Existe una estrategia integral de desarrollo regional sustentable consensuada y acordada entre los gobiernos de los estados.* Una hipótesis o propuesta inicial debe evolucionar hacia una construcción social, en la que convergen visiones, objetivos y medios de los grupos de actores institucionales asociados a las cuatro dimensiones básicas de la estrategia (económica, social, ambiental, territorial).
- *Se ha integrado, caracterizado, articulado y jerarquizado una cartera de proyectos estratégicos regionales y se han programado las actividades de preinversión requeridas para justificar, evaluar y sustentar técnicamente los proyectos de inversión.* La integración de la cartera de proyectos estratégicos regionales debe darse con la participación e interacción de los distintos grupos regionales. Las ideas de los proyectos pueden ser aportadas por cada grupo, pero debe tener lugar una interacción eficaz entre los grupos para perfeccionar el diseño de los proyectos y para evaluarlos.
- *Se han formalizado acuerdos de acción conjunta entre los estados y entre éstos y la Federación, con el correspondiente compromiso de recursos.*

Estos acuerdos se establecen en primera instancia entre los cuadros medios y superiores de las instituciones estatales y federales involucradas. Son avalados y formalizados por los Gobernadores, los titulares de las dependencias federales y el propio Presidente de la República.

e. Resultados de los procesos de planeación participativa en términos de actitudes y voluntad asociativa de los participantes

En la medida en que sean concebidos y puestos en práctica de acuerdo con la filosofía y los principios antes enunciados, los procesos de planeación participativa conducirán con toda seguridad a un cambio en la actitud de los participantes y a un fortalecimiento de su voluntad asociativa y de su disposición a emprender conjuntamente acciones más ambiciosas.

Este tipo de resultados se da en cuanto al establecimiento de relaciones basadas en la confianza, el involucramiento y el compromiso de los actores; la cohesión, el sentido de identidad regional, la creación de un lenguaje común y de una voluntad colectiva de avanzar hacia consensos y de prevenir y mitigar conflictos.

La experiencia mostró que estos resultados se dan en forma sorprendentemente rápida y constituyen una primera amalgama de las organizaciones en proceso de creación.⁶²

El logro de estos resultados de los procesos de planeación participativa depende, en forma crucial, de ciertos principios y valores éticos que deben estar presentes en la conducta de los participantes, en particular: la consistencia, el compromiso mutuo, el respeto a la pluralidad política e ideológica. Estos principios no se pregonan o declaran sino que deben ponerse en evidencia en la práctica de trabajo conjunto.⁶³

f. Institucionalización de instrumentos organizativos adecuados para la planeación, gestión y financiamiento de acciones integrales de desarrollo regional sustentable

El proceso de planeación no sólo debe arrojar resultados sustantivos en términos de orientaciones estratégicas y acuerdos interinstitucionales para la acción

⁶² En este sentido, puede afirmarse que el compromiso es el cemento de las organizaciones ciudadanas.

⁶³ Referencia a los criterios del documento de redes; las características que debe tener el discurso de los participantes.

conjunta, sino también en términos de institucionalización de instrumentos que permitan concebir y llevar a la práctica en forma articulada, acciones integrales para el desarrollo sustentable de la región. Estos instrumentos deben resultar adecuados desde tres puntos de vista o perspectivas.

- *En términos sustantivos*, deben permitir acordar y llevar a la práctica acciones integrales, intersectoriales, en espacios de intervención estratégica normalmente interestatales.
- *En términos institucionales*, deben permitir la toma de decisiones colegiadas por parte de los gobiernos estatales y del Gobierno Federal, así como abrir espacios de participación activa, permanente, orgánica, de la sociedad organizada en las tareas de planeación y en la evaluación de las acciones públicas.
- *En términos personales*, deben ser percibidos como propios por los participantes en los procesos de planeación participativa. Por ello es importante que los instrumentos organizativos sean probados en la práctica de los procesos de trabajo interinstitucionales, para que sean modificados y ajustados cuando están todavía “plásticos” y sólo se proceda a su institucionalización formal cuando se cuente con la aprobación y la aceptación de los participantes.

g. Evolución de los procesos de planeación participativa

Los procesos de planeación participativa son evolutivos, más que recurrentes o funcionales. La trayectoria de evolución de los mismos va (o debiera ir) desde el involucramiento de los actores y la formación de los grupos hacia la institucionalización de los mecanismos organizativos y de financiamiento adecuados. Esta evolución debe darse al interior de los grupos creados, en la interacción entre los grupos regionales, así como en la relación hacia arriba y hacia abajo de la organización regional.

- *Evolución del proceso al interior de los grupos*. La experiencia mostró que los grupos evolucionan de manera similar a lo largo de las siguientes fases: formación del grupo, generación de una agenda de trabajo conjunta, movilización de recursos técnicos y humanos internos a las dependencias participantes, contratación de consultores externos para el seguimiento y coordinación de las actividades y para la realización de tareas específicas, compromiso de recursos para la contratación de estos consultores, creación de instrumentos de administración de los recursos conjuntados para proyectos comunes.
- *Evolución del proceso regional en su conjunto*. Si bien la construcción de una estrategia integral de desarrollo regional sustentable supone la

interacción de actores con distintas perspectivas y visiones, la experiencia muestra que desde un punto de vista táctico, es preferible proceder primero a la formación de grupos regionales de homólogos. Estos grupos se consolidan más rápido en la medida en que tienen visiones afines y se evita el riesgo de regresiones en el proceso, resultantes de la percepción de todos o algunos de los participantes, en el sentido de que el acercamiento de las visiones no es posible. Lo que se busca, en primera instancia, es que los participantes estatales desarrollen una visión de acción regional común en su tema y, también, una agenda de interacción con los otros grupos. A medida que madure el proceso de trabajo en cada uno, los grupos se abren gradualmente a la interacción en el nivel regional. Deben programarse periódicamente talleres integrales que faciliten esta interacción.

- *Evolución de las relaciones del proceso regional hacia arriba y hacia abajo.* A medida que madura y se fortalece la organización regional, también va evolucionando su capacidad para influir sobre las decisiones sectoriales del gobierno federal y para orientar y respaldar las acciones de nivel subregional y local.⁶⁴

h. Indicadores de éxito a mediano plazo en materia de institucionalización de los procesos de planeación participativa

El éxito de los procesos de planeación participativa a mediano plazo debería medirse no sólo en términos sustantivos sino también y quizás más importante, en términos de desarrollo institucional. En esta perspectiva pudieran señalarse los siguientes indicadores de éxito:

- La *región* se ha apropiado de los procesos de planeación y de sus productos,
- Los procesos de planeación se han vuelto continuos,
- La organización gestada a partir de los grupos de trabajo regionales se ha institucionalizado,
- Operan instrumentos de gestión y financiamiento adecuados a la naturaleza del proceso y de sus productos

⁶⁴ En esta aproximación el centro de gravedad de la planeación regional del desarrollo sustentable ya no estaría en el nivel federal sino en el meso-regional. Es en este nivel en donde deben constituirse esqueletos o núcleos organizativos para la coordinación interestatal y con el gobierno federal, a los que posteriormente se irían incorporando los otros mecanismos organizativos del sistema.

- La región cuenta con una capacidad institucional para orientar estratégicamente e impulsar eficazmente su desarrollo.

Está implícito en los indicadores de éxito antes expresados un concepto de *región* no sólo como objeto, sino como sujeto de la acción y de su propio desarrollo. En este sentido, la imagen objetivo en términos de desarrollo institucional es la formación de un sujeto colectivo regional constituido por un mecanismo intergubernamental de conducción y gestión estratégica y por sendos espacios de participación activa de la sociedad organizada en el diseño, ejecución y evaluación de acciones integrales de desarrollo regional sustentable. La construcción de este sujeto colectivo regional es el fin último de los procesos de planeación regional participativa.

10. Metodologías aplicables a los procesos regionales de planeación participativa

En este capítulo quisiera compartir con el lector algunas reflexiones acerca de las concepciones y metodologías aplicables a procesos de planeación participativa como el que se impulsó en Occidente.

El poner por delante a los procesos de planeación participativa con su propia lógica tal como ha sido expuesta en el apartado anterior tiene *implicaciones* sobre las metodologías de planeación a utilizar. Las metodologías constituyen instrumentos que permiten a los técnicos asumir un liderazgo en los procesos. Sin embargo, la aplicación acrítica de metodologías puede ser contraproducente para el logro de los *objetivos intrínsecos* a los procesos, que tienen que ver con la interacción entre los participantes, con la generación de relaciones de confianza, con el entender al “otro” para formar un “nosotros” y, en última instancia con la formación y consolidación de organizaciones y redes regionales.

Por ello, la aplicación de metodologías a los procesos de planeación participativa debe ser evaluada críticamente a la luz de una interpretación de la *relación entre actores, acción y conocimiento técnico*. Esta relación se focaliza en la concepción de los productos y resultados a lograr. En efecto, es necesaria una definición técnica previa de los mismos. El conocimiento técnico es el que normalmente define a qué productos deben tender los procesos de planeación participativa. De ello deriva la importancia de los técnicos y las técnicas. La experiencia de Centro-Occidente mostró que las concepciones metodológicas aplicadas pueden no ser coherentes entre sí. Más aún, pueden no ser coherentes con la preeminencia asignada a los procesos sobre los contenidos.

En virtud de la representatividad institucional que ostentaba en los procesos regionales,⁶⁵ en mi carácter de iniciador y promotor de dichos procesos y el único que, en un principio, tenía la visión de conjunto de los cuatro procesos, y, por qué no decirlo, también por vocación personal, asumí desde el inicio y logré mantener y consolidar a lo largo de tres años el liderazgo metodológico sobre los procesos de planeación participativa de los cuatro grupos regionales temáticos.

No ejercía yo este liderazgo de manera personalista y unilateral, sino que lo compartía con los otros miembros del grupo promotor inicial. Una vez formado este grupo reflexionábamos y discutíamos en forma recurrente, respecto a la

⁶⁵ Yo era ante los integrantes de los grupos regionales “La SEMARNAP”, con su góspel de desarrollo sustentable y su concepto de planeación regional integral.

orientación metodológica que debíamos imprimir al proceso.⁶⁶ Usualmente yo tomaba la iniciativa y Esteban y Rafael actuaban como contrapeso, simplificando y aterrizando mis propuestas. De regreso a la ciudad de México, rebotaba mis planteamientos metodológicos con Julio García Coll, quién hizo a la distancia aportes significativos al proceso, sobre todo en cuanto a la concepción de los instrumentos adecuados.

Más adelante, promoví esta reflexión y discusión metodológica en el seno del GTC, bajo el argumento de que debíamos formar un punto de vista compartido en lo metodológico que nos permitiera salir hacia los grupos regionales como un grupo monolítico. Debo señalar, por otra parte, que en el seno del GTC prevalecía un espíritu compartido de impulso a los procesos y, por ello, procurábamos contemporizar con nuestras diferencias metodológicas. Una forma de lograr lo anterior era buscar los consensos en los aspectos más generales, esenciales, del rumbo metodológico.

El hecho es que por esta función de liderazgo metodológico, los que integrábamos el GTC estuvimos en condiciones de “*ahuyentar*” una serie de aproximaciones conceptuales y metodológicas, muchas de las cuales estaban más o menos arraigadas entre los participantes.⁶⁷ Hacíamos ésto en la medida en que percibíamos de manera más o menos intuitiva la inadecuación de dichas metodologías con respecto a las necesidades de los procesos que impulsábamos. A continuación las enumero en orden lógico. En algunos casos percibíamos problemas de fondo, en otros, de oportunidad. También éramos sensibles con respecto al orden de prelación que debía establecerse en la aplicación de las metodologías, a partir del principio fundador de la planeación que impulsábamos: una planeación para la acción con actores regionales significativos.

- *La metodología tradicional, de origen científico o académico.* Según ella, para formular un programa regional se requiere contar previamente con un diagnóstico sólido y sistemático. Esta aproximación no surgía del seno del grupo técnico coordinador (GTC), sino de algunos de los participantes de los grupos, normalmente asociados a funciones de planeación. Era fácilmente “ahuyentable” dado el predominio que en los procesos tenían los actores con una orientación práctica. Aquí el cuestionamiento era de oportunidad y de orden de prelación: oportunidad, en cuanto a que después

⁶⁶ En ese momento al proceso de formulación de una estrategia regional de ordenamiento territorial, con el grupo urbano.

⁶⁷ “*Ahuyentar*” me parece el término adecuado, porque los que participábamos en el grupo técnico coordinador no deseábamos confrontarnos con las iniciativas metodológicas de otros participantes. El espíritu del proceso era la concordia y la búsqueda de consensos. No deseábamos generar fracciones o partidos en torno a cuestiones metodológicas.

de alentar a los actores regionales a la acción conjunta, plantear la necesidad de estudios serios y sistemáticos hubiese tenido el efecto de enfriar los procesos iniciados; orden de prelación, en cuanto a que en la perspectiva de los planificadores, más que por un diagnóstico sistemático, la construcción de la estrategia regional debía empezar por la formulación de hipótesis de acción.⁶⁸

- *La aproximación prospectiva.* En lo personal, comparto ampliamente esta aproximación, sin la cual no puede haber una interpretación dinámica e integral de los procesos regionales. Sin embargo, percibía un problema de oportunidad con respecto a su aplicación en los procesos. Dado que se trata de una metodología sólida pero parcial con respecto al esquema que buscábamos desarrollar, percibía el riesgo de que los procesos se atascaran en la identificación de los futuros y no avanzaran con la velocidad necesaria hacia la definición de las orientaciones estratégicas que permitieran derivar hacia acuerdos de acción conjunta. En mi perspectiva, esta metodología debería tener un papel importante en un segundo ciclo de planeación, para profundizar y precisar el significado y alcance de las decisiones estratégicas en torno a las cuales los actores regionales pudieran organizar la acción conjunta regional.⁶⁹
- *La planeación estratégica de origen empresarial.* Esta aproximación fue una competidora muy fuerte en los procesos de Centro-Occidente. Algunos de los participantes habían tenido una instrucción formal en esta materia y muchos otros de los funcionarios estatales y federales tenían una cultura de participación en eventos de planeación estratégica con esta metodología. Por ello, esta aproximación reaparecía recurrentemente en el proceso y procurábamos ahuyentarla y cuando no lo lográbamos, debíamos convivir con ella.
- *El método ZOPP de planeación de proyectos por objetivos.* Este método tenía arraigo entre los funcionarios estatales y federales del grupo ambiental, dado que las autoridades de la SEMARNAP promovían insistentemente su utilización para la definición de los programas y proyectos del sector, con el apoyo y la asistencia técnica de la agencia alemana de cooperación técnica con el exterior (GTZ). En lo personal, percibía yo que esta técnica era más aplicable a la definición de proyectos que a la de estrategias de desarrollo regional.

⁶⁸ Véase al respecto el capítulo 11, sobre las estrategias regionales de desarrollo sustentable.

⁶⁹ Citas de textos de prospectiva. Referencia eventualmente a Alonso. También al Foro Europeo de Prospectiva Regional y Local. La aproximación metodológica presente en México tiene una orientación sectorial más que regional.

- *La formulación de programas de acción.* Algunos participantes visualizaban la consolidación de los procesos de planeación participativa como asociada a la concreción de programas de acción e insistían en la aplicación de metodologías desarrolladas para estos fines. Este era el caso en particular, de Rafael Pérez uno de mis “socios” en el grupo promotor inicial. Mi argumento para aplazar la aplicación de este tipo de metodologías era similar al esgrimido con respecto del método ZOPP.
- *La identificación de indicadores de gestión o de desempeño.* De manera difusa, más que focalizada, aparecía recurrentemente en las discusiones metodológicas la noción de que necesitábamos definir indicadores de gestión o desempeño para poder evaluar los avances de los procesos. Mi argumentación al respecto era que *primero* había que *actuar* y sólo *después evaluar* la acción. Esta aproximación goza de gran aceptación entre los actores ubicados en posiciones de comando y control al interior de las instituciones. Por suerte, y de manera esperable dadas las características de los procesos regionales, actores con esta inclinación no tenían en los procesos una posición como para hacer prevalecer esta perspectiva metodológica.

De lejos, el competidor más fuerte en los procesos de planeación regional en México en el momento actual es la planeación estratégica de origen empresarial. Por ello, le dedico una atención especial en cuanto a su inadecuación con respecto a los procesos de planeación regional participativa.

La planeación estratégica de origen empresarial se nutre de conceptos de estrategia militar y los adapta al contexto de los problemas corporativos. De allí se transplanta a la planeación de políticas públicas. Algunos autores destacan el carácter innovador de este enfoque.⁷⁰ En lo personal quisiera señalar más bien sus limitaciones para los procesos de planeación participativa. Quizás un experto con amplia dominio teórico y práctico en este enfoque pudiese controlar los matices y detalles de su adecuación a las características de los procesos regionales. Pero este no era el caso en los técnicos con alguna formación en la materia y que buscaban actuar o eran llamados a actuar como facilitadores en los procesos de planeación regional participativa, que aplicaban una receta, en forma acrítica.

- Inadecuación 1. *La idea de visión.* Es posible que en el caso de una persona o una empresa sea conveniente definir una imagen de futuro a la que se aspira. Es posible que esta visión pueda ser expresada en una frase. Es poco probable y adecuado que esto pueda hacerse con una

⁷⁰ Véase por ejemplo, Fernández Güell, José Miguel, Planeación estratégica de ciudades. Editorial Gustavo Gili, S.A., Barcelona, 1997.

realidad regional vista en términos de las distintas visiones que los participantes tienen de la misma. La convergencia de las visiones de los actores regionales es *el problema* de la planeación regional participativa. No puede lograrse en una sesión de trabajo o algunas sesiones de trabajo para después pasar al resto de las tareas previstas en el esquema de planeación. Puede llevar años lograr esta convergencia de visiones. Desde mi perspectiva personal tampoco era adecuado atascar el proceso en la formulación detallada de una visión compleja, sino más bien concentrarse en aspectos críticos para alterar el rumbo del desarrollo regional o para aprovechar problemas y oportunidades regionales.

- Inadecuación 2. *La misión*. Una empresa es una organización, con una estructura jerárquica y un mando. Puede definirse una misión para esa organización, en términos simples, sobre todo si la empresa genera un producto o sólo algunos productos. En cambio, los procesos regionales de planeación participativa tienen que ver con la organización de actores regionales pertenecientes a diferentes instituciones de los tres niveles de gobierno y de la sociedad civil. La organización no preexiste al proceso sino que debe ser creada y consolidada gradualmente. Pudiese ser que después de tres años de trabajo se llegara a definir una misión genérica, común, que realmente guiara el trabajo de las redes establecidas. Pero definirla en el inicio del proceso como guía para las actividades siguientes sólo puede tener un sentido formal. En una empresa, la misión se impone a los empleados, en virtud de una estructura jerárquica. Los empleados son contratados para coadyuvar en el cumplimiento de esa misión. En el proceso regional los distintos participantes responden más bien a misiones parciales. Las misiones parciales eran mucho más motivantes para cada grupo que una misión de conjunto definida inicialmente.⁷¹
- Inadecuación 3. *Los análisis FODA*. La idea de fondo de estos análisis es la interpretación de los sujetos de la política y de los elementos de contexto que afectan positiva o negativamente su acción. Esta idea parece adecuada en lo conceptual. Sin embargo, en la práctica de los talleres de planeación, a partir de la suma de las aportaciones de los participantes, estos análisis

⁷¹ Así por ejemplo, los integrantes del *grupo de desarrollo económico* se veían como el centro del proceso en la medida en que controlaban los instrumentos para impulsar la inversión, el crecimiento económico y el empleo. Pero simultáneamente, los integrantes del *grupo social* se veían también como el centro del proceso en la medida en que la finalidad última del desarrollo era el mejoramiento del nivel y la calidad de vida de la población regional; los del *grupo ambiental*, en la medida en que su concepto amplio de desarrollo sustentable requería una gestión ambiental transversal que les permitiera controlar y adecuar las acciones de otros grupos, particularmente las de desarrollo económico e infraestructura; y, finalmente, los del *grupo de desarrollo urbano e infraestructura*, en la medida en que asumían un enfoque territorial del desarrollo en función del cual debían coordinar y articular las acciones de los otros tres grupos.

se traducen normalmente en un listado inorgánico y sin jerarquía de rubros en los cuatro apartados definidos; un listado que difícilmente puede conducir a la identificación de orientaciones estratégicas. Después del análisis FODA, la definición de orientaciones estratégicas requiere normalmente de un parto de los montes.⁷² Aquí la crítica es en cuanto a lo que se puede esperar de la aportación de los participantes en un evento. Este aspecto requiere de un trabajo técnico mucho más sólido que el que puede hacerse en un grupo amplio.⁷³

- Inadecuación 4. La experiencia muestra que *la planeación estratégica no genera por sí misma orientaciones realmente estratégicas*, ya sea por la forma como se aplican los análisis FODA o por otros motivos.⁷⁴ En otros términos, no suele ser realmente muy selectiva. La planeación estratégica, que también quiere ser participativa, termina en una yuxtaposición de acciones que resulta poco creativa con respecto a lo que normalmente venían haciendo los participantes de manera aislada.
- Inadecuación 5. *Las técnicas de manejo de los grupos*. Las técnicas que se aplican normalmente en estos procesos están orientadas a la *mediatización* de la interacción entre los participantes en la reunión de trabajo. Buscan fraccionar el pensamiento o aportación de cada participante para que aporte estrictamente a cada una de las categorías conceptuales de la metodología: la visión, la misión, el análisis FODA, etc. La votación de los participantes lleva a dar prioridad a las ideas. Con ello se evitan participaciones protagónicas o negativas que bloqueen el logro de los objetivos de las reuniones. Sin embargo, cuando se reúnen funcionarios de distintos estados es importante dejar un espacio para el intercambio de opiniones y puntos de vista, para la expresión de los intereses estatales, para que se establezcan relaciones de cooperación entre ellos. La aplicación de técnicas rígidas de manejo de reuniones es un obstáculo, más que una ayuda, para la formación de una identidad común entre los participantes. Cuando una sesión de este tipo acaba, los facilitadores se retiran con el

⁷² Reconozco que esta crítica pudiera estar dirigida a la forma cómo he visto aplicar la metodología en los procesos regionales e institucionales, más que a la propia metodología.

⁷³ En su versión de la metodología de planeación estratégica, Fernández Güell le da un papel a la formulación de modelos de interpretación de la realidad que es objeto de la planeación estratégica. También le da un papel a los expertos en el planteamiento de estos modelos.

⁷⁴ La identificación de orientaciones estratégicas surge más bien a partir de la ruptura con formas de análisis sistemático, que como un resultado de la aplicación de las mismas. Requiere de intuición estratégica, más que de la aplicación sistemática de técnicas de análisis. Si no hay nadie que aporte estas intuiciones estratégicas al proceso, los resultados serán probablemente mediocres en este aspecto.

material y ofrecen mandar un resultado a los participantes, sin que en la mayoría de los casos se hayan logrado acuerdos de trabajo conjunto entre los mismos.

Otro aspecto que me parece inadecuado de las técnicas de manejo de grupos es que se asume normalmente que el facilitador debe ser neutro. Esta cualidad parece en principio necesaria en alguien que debe arbitrar diferencias o conflictos. En esta medida, se asume que el facilitador normalmente puede no saber nada de la materia que se trabaja en el grupo. Lo único que debe saber es su metodología de planeación y de manejo de grupos. Sin embargo, la experiencia de Centro-Occidente mostró que el desempeño de este tipo de facilitador ayuda poco a la conformación de resultados valiosos por parte de los grupos.

La misma apreciación puede formularse a fortiori con respecto a las técnicas más sofisticadas basadas en el uso de baterías de computadoras, en las cuales los participantes no se relacionan siquiera de manera directa y personal. En general, la impresión es que dificultan más que facilitan la formación de grupos, en la medida en que los procesos de interacción entre los actores regionales requieren empatía, relación directa, discusión, planteamiento y resolución de conflictos.

Como íbamos construyendo sobre la marcha, los técnicos que promovíamos y orientábamos los procesos de planeación participativa no podíamos imponer un esquema metodológico desde el principio. Tratábamos de dar un mayor rigor metodológico a los procesos, a medida que adquiríamos mayor influencia sobre ellos, mediante el convencimiento y el consenso de los participantes.

En general, el criterio que seguíamos en la conducción de los procesos de Centro-Occidente era que más valía sentido común, intuición o “feeling” respecto a las necesidades del proceso en determinado momento y con determinado grupo, arte y liderazgo, más que tecnologías sofisticadas.

Percibíamos la necesidad de ideas metodológicas sencillas que prendieran en los participantes. Los procesos de planeación participativa tienen que ver con crear una cultura de relación y un lenguaje común. Los técnicos teníamos un papel importante en este sentido, dado que los grupos tendían a aceptar nuestras orientaciones y puntos de vista. En la medida en que lográramos evitar fraccionamientos metodológicos entonces la conducción de los procesos se facilitaría.

En los capítulos siguientes una racionalización a posteriori de las orientaciones metodológicas que proponíamos a los participantes de los procesos de planeación participativa de Centro-Occidente, con respecto a los tres niveles de trabajo en los que los inducíamos a participar: formulación de una estrategia integral de

desarrollo regional sustentable, integración y gestión de una cartera de proyectos regionales estratégicos y concepción, diseño e institucionalización de instrumentos adecuados a las características de los procesos y de los productos a generar.

Debo señalar que el enfoque de planeación participativa aplicado y desarrollado en relación con la experiencia de Centro-Occidente no está acabado. Se encuentra aún en construcción. En todo caso, tengo la convicción de que su rumbo es el adecuado para las circunstancias y condiciones institucionales que prevalecen en México en la actualidad. No es mi intención dar la idea de que todo está definido, pensado, elaborado, sino más bien que se han abierto nuevas vías de pensamiento conceptual y metodológico en torno a las que hay mucho trabajo por hacer.⁷⁵

⁷⁵ No sólo hay que ser modestos en cuanto al aspecto metodológico sino también en cuanto a los resultados logrados en Occidente, en donde hasta el momento sólo ha cristalizado una estrategia de ordenamiento territorial. No hay todavía una estrategia integral de desarrollo sustentable. Menos aún en el Sur-Sureste.

11. Estrategias integrales de desarrollo regional sustentable (EIDRS)

La primera tarea que, después de un periodo inicial de inducción, planteábamos a los grupos regionales, era construir, a través de procesos de planeación participativa, una estrategia integral de desarrollo sustentable de la región.⁷⁶ En los términos más simples o elementales, lo que se les proponía era definir, consensuar y acordar las orientaciones estratégicas de la acción conjunta regional.

Trabajábamos a la vez en grupos regionales temáticos y en talleres integrales que involucraron a tres o más grupos regionales. En el primer caso el planteamiento integral aparecía como un marco de referencia general de los trabajos del grupo en cuestión; en el segundo caso, como el objeto de trabajo mismo de la reunión-taller.

Describíamos la estrategia como un planteamiento que debía articular territorialmente orientaciones de desarrollo económico, desarrollo social, sustentabilidad ambiental y cuyo núcleo era un planteamiento de ordenamiento territorial.

Los planteamientos que siguen constituyen una racionalización *a posteriori*, con respecto a los marcos de referencia conceptuales y metodológicos adecuados para construir estrategias integrales de desarrollo sustentable de las meso-regiones.

a. El objeto de la acción regional conjunta, como punto de partida⁷⁷

El punto de partida en la elaboración de la estrategia integral regional era, por supuesto, la consideración de su *objeto o materia*: el desarrollo regional sustentable. Un objeto integral constituido por cuatro dimensiones: el desarrollo económico, el desarrollo social, la sustentabilidad ambiental y la integración territorial. Cada una de estas dimensiones se caracteriza por diferentes

⁷⁶ No un diagnóstico, no una visión en el sentido de este término en la planeación estratégica de origen empresarial, sino, en forma abrupta, una estrategia integral de desarrollo sustentable. Con esta aproximación heterodoxa, apelábamos a la racionalización de las ideas de acción preexistentes de los participantes más que a su generación a partir de diagnósticos sistemáticos y no orientados.

⁷⁷ La acción regional conjunta es el referente fundamental de la estrategia. El énfasis no está en la formulación de una política sino en la orientación de la acción conjunta de un conjunto de actores regionales significativos.

aproximaciones teóricas; supuestos de interpretación de la realidad regional; prácticas y visiones de política pública regional; pero, sobre todo, por diferentes grupos de actores regionales que las sustentan, cada uno de ellos formado por funcionarios estatales y sus respectivas contrapartes federales, que tienen control sobre recursos de distinta índole, cuya movilización y articulación es la condición de viabilidad inicial para la acción regional conjunta.

Cuadro
Cuatro aproximaciones al desarrollo regional integral

Dimensiones	Desarrollo económico regional	Desarrollo social (inclusión social del desarrollo)	Sustentabilidad ambiental del desarrollo	Ordenamiento e integración territorial del desarrollo
Elementos				
Composición de los grupos				
Prácticas de política pública				
Recursos controlados				
Aproximación teórica				
Modelos de interpretación				
Visiones de política pública				
Percepción de la relación con los otros grupos				

Más que la coherencia formal del planteamiento, de acuerdo con categorías tales como la visión, la misión, etc., el problema fundamental en la construcción de la estrategia integral es la *convergencia de las “visiones”*⁷⁸ de los grupos regionales, para hacer posible la *convergencia de medios en acciones estratégicas comunes*. La convergencia debe darse a dos niveles: al interior de los grupos y entre los grupos.⁷⁹

⁷⁸ Uso aquí el término “visión” en un sentido lato: las concepciones del mundo y del desarrollo regional de los cuatro grupos básicos de actores regionales institucionales.

⁷⁹ Hay una distancia entre la conciencia promedio de los integrantes de cada grupo y la mejor práctica en su campo. Es necesario inducir a los grupos a evolucionar hacia la vanguardia de las

Es importante que los grupos sean llevados a visualizar su política pública como un componente de la estrategia integral, más que como una construcción independiente.

La estrategia no es integral sólo porque incluya los elementos o partes requeridos (integralidad por inclusión). Este concepto de integralidad es necesario pero no suficiente, ya que puede desembocar en una simple yuxtaposición de propuestas sectoriales o temáticas. Se requiere avanzar hacia una articulación efectiva de los elementos de la estrategia. La articulación es de dos tipos: articulación funcional y articulación territorial.

La estrategia integral no es un planteamiento genérico sino un planteamiento complejo, que debería retener las especificidades de las partes y establecer articulaciones entre las mismas.

Para ello, es fundamental que los grupos vean reflejados en la estrategia sus aproximaciones y también los acuerdos de acción conjunta logrados al interior de los grupos y entre los grupos.

b. Pensamiento y acción estratégica

En la formulación de las EIDRS no sólo se requiere una concepción de integralidad como articulación de las partes. También se requiere de una capacidad para identificar orientaciones estratégicas que capten el conjunto de la acción regional y permitan concentrarla y estructurarla en función de principios de eficacia.

La identificación de orientaciones estratégicas no es normalmente el resultado de la aplicación de técnicas analíticas, aunque estas puedan ayudar, sino que más bien deriva de una apreciación intuitiva, sintética, del conjunto del campo de acción regional. La capacidad para formular estas apreciaciones intuitivas, sintéticas, deriva, a su vez, de la práctica y la experiencia en esta materia.⁸⁰

formas de acción en cada caso. Pero también es necesario propiciar la articulación conceptual, de orientaciones estratégicas y de medios, entre los grupos, en torno a acciones regionales conjuntas.

⁸⁰ Cuando en el sector público se nos pedía a los planificadores aportar una visión estratégica a un programa regional, no podíamos solicitar tiempo para realizar estudios de apoyo. Debíamos generar un planteamiento a la brevedad. Por cierto, cuanto mayor la presión institucional, más fluían y “cuajaban” las ideas estratégicas. La práctica reiterada de formular planteamientos estratégicos en estas condiciones de presión institucional lleva a desarrollar una apreciación sintética de fenómenos y de las respuestas esenciales que requieren. Las proposiciones estratégicas se fundan en una interpretación de los fenómenos que son objeto de la política. Esta interpretación debe ser estructurada teniendo en mente su pertinencia para la identificación de problemas y oportunidades de acción. En algunos casos se contará con información y análisis

Los que aportamos estas apreciaciones estratégicas al proceso de Occidente fuimos Esteban Wario y un servidor.⁸¹ Eramos los que teníamos el “coup d’oeil” estratégico.⁸² Así, por ejemplo, en alguno de los talleres del grupo urbano, propuse unas orientaciones estratégicas de ordenamiento territorial regional, que más adelante fueron asumidas por el grupo y finalmente se plasmaron en el acuerdo entre los secretarios de desarrollo urbano de los nueve estados participantes.⁸³

Si bien la formulación de estrategias regionales resulta de una apreciación sintética, esta apreciación sin duda es educada por conceptos y métodos específicos.

sólidos. En los otros, deberán formularse hipótesis de interpretación tan “educadas” como sea posible.

⁸¹ Julio García Coll pudo haberlo hecho pero él no participó en forma directa a este nivel.

⁸² El término francés “coup d’oeil” significa algo así como “vistazo”. La expresión “coup d’oeil stratégique” se ha usado en la jerga de la estrategia militar para describir la capacidad, la habilidad, el arte de un general de apreciar de manera inmediata el conjunto de la acción en el campo de operaciones o de batalla y de tomar las decisiones adecuadas en el momento adecuado (en tiempo real diríamos en este inicio del siglo XXI). Los tiempos del “coup d’oeil stratégique” en materia regional ciertamente no son instantáneos pero ciertamente son mucho menores que los requeridos para la gestación de un planteamiento estratégico a partir de un método tradicional que inicie con la formulación de un diagnóstico no orientado. Por cierto que el trabajo bajo presión institucional acelera la maduración de estos planteamientos estratégicos de naturaleza sintética.

⁸³ Estas orientaciones tomaban como referencia cuatro *objetivos territoriales estratégicos*: i. La *inserción* de la región como un todo en la economía global; ii. La *integración territorial* de la región (integración de sus núcleos urbano-industriales principales entre sí; integración entre el altiplano y la costa; incorporación de los espacios marginados al desarrollo regional); iii. La *desconcentración* del crecimiento industrial y urbano (la ampliación de la base urbana del crecimiento industrial); iv. La *estructuración u organización* del desarrollo urbano, privilegiando el concepto de red por sobre el de las jerarquías urbanas.

Se proponía organizar la acción conjunta regional en siete *líneas de acción estratégicas*, cada una de las cuales correspondía a un espacio de intervención estratégica, al que debía asociarse un paquete de proyectos regionales estratégicos: i. *Enlaces y corredores de alcance interregional* (Atención prioritaria a los que permiten completar una red básica de enlaces e integrar la región); ii. *Guadalajara* (Consolidar su posición como ciudad global y racionalizar su crecimiento); iii. *Sistema urbano polinuclear del centro-norte* (Afianzar las interdependencias entre las ciudades y consolidar este sistema como principal contrapeso al crecimiento de Guadalajara); iv. *Centros pequeños y nuevos polos* (Impulsarlos en forma selectiva); v. *Vertiente del Pacífico* (Intensificación gradual del uso del espacio a partir de las relaciones con el altiplano); vi. *Espacios rurales integrados* (Cambio de patrones de cultivo y de tecnologías para un uso más eficiente del agua y una mayor generación de empleo por unidad de superficie; consolidación de un sistema de centros estructuradores, con servicios de apoyo a las actividades y a la población rural); vii. *Espacios marginados/enclavados* (Incorporarlos al desarrollo regional mediante esquemas de integración física, fortalecimiento de centros estructuradores y circuitos de turismo cultural y/o ecológico).

A continuación, procuraré reseñar los marcos de referencia conceptuales y metodológicos que, en lo personal, traje a los procesos de Occidente y también la forma cómo estos marcos de referencia fueron educados, a su vez por dichos procesos. Estos marcos de referencia se gestaron bajo supuestos de acción basados en un modelo de conducción central. No fue sino hasta recientemente que percibí la necesidad de adecuarlos a los supuestos de la acción regional implícitos en la experiencia de Centro-Occidente.

c. *Un marco conceptual genérico*

Mi primer contacto con el pensamiento estratégico fue en el Proyecto Desarrollo Regional y Urbano de México (PDRUM) realizado entre 1972 y 1976 en la entonces Secretaría de la Presidencia, con la asistencia técnica del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El director de este proyecto de asistencia técnica era Fernando Pedrão, un economista brasileño en cuya formación intelectual destacaban tres elementos: 1) una aproximación disciplinaria de teoría económica, basada en una revaloración de la economía clásica (David Ricardo) frente a la neoclásica; 2) Una orientación a la interpretación histórica de los procesos regionales de desarrollo, muy en la tradición latinoamericana; 3) Una orientación al pensamiento estratégico en materia de desarrollo regional, basada en conceptos y analogías derivados del ámbito militar.

Tal como lo transmitía Pedrão en aquella época, el pensamiento estratégico se basaba en una consideración de conjunto de los *finés*, los *medios* y las *restricciones* de la acción, que lleva a identificar *disyuntivas estratégicas* y a definir *objetivos estratégicos*, en torno a los cuales se busca concentrar esfuerzos y medios para superar las restricciones y alcanzar los fines de dicha acción.

Hacia énfasis en que la definición de orientaciones estratégicas de la acción se da siempre en *condiciones de incertidumbre*, que son el resultado concurrente de dos componentes: lo desconocido y lo fortuito. Por ello, no sólo se requiere de una definición inicial, formal, de las orientaciones estratégicas, sino de una conducción estratégica sostenida de la acción. La conducción estratégica requiere de flexibilidad en las orientaciones estratégicas iniciales, a la vez que de un análisis y una evaluación permanentes de las condiciones de la acción y del desarrollo mismo de la acción.⁸⁴

⁸⁴ En esta concepción estaba implícita la idea de aprendizaje de la acción: impulsar una acción en condiciones de incertidumbre y evaluar los efectos de esta acción para orientar la acción futura. También estaba implícita una relación entre el conocimiento (análisis, interpretación de los problemas y oportunidades) y la definición de cursos de acción. Véase más adelante el capítulo 19, relativo a la reconceptualización de la planeación de políticas públicas.

En el transcurso de la acción, las condiciones pueden volverse más o menos favorables para los fines que se persiguen. La esencia misma del pensamiento estratégico es buscar incidir sobre las condiciones de la acción hasta que los fines se vuelvan directamente accesibles. Por ello, toda estrategia es, en alguna medida, indirecta. Si los fines fuesen directa y fácilmente accesibles no se requeriría de estrategia.

Pedrão también hacía mucho énfasis en la necesidad de una adecuada *estructuración lógica de la estrategia*. Las categorías en las que basaba esta estructuración comprendían: 1) *proposiciones principales*, que deben reflejar el énfasis o la concentración de la acción y de los medios aplicados para el logro de resultados; 2) *proposiciones complementarias*, que deben agrupar acciones cuya necesidad se deriva de las decisiones implícitas en las proposiciones principales; y, 3) *proposiciones compensatorias*, cuyo sentido es mitigar o contrarrestar el énfasis de la acción implícito en las proposiciones principales y complementarias.

d. Aplicación del concepto genérico de estrategia al caso de la política regional nacional

Bajo la influencia intelectual de Pedrão busqué aplicar este concepto genérico en diversos casos de formulación de estrategias de desarrollo de regiones en los que me tocó participar durante los siguientes quince años.⁸⁵

⁸⁵ En el marco del PDRUM, en 1975, me tocó participar en la formulación de la estrategia del plan estatal de desarrollo del Estado de Tabasco, el primero que se formuló en el estado y también el primero en el nivel nacional una vez creados los COPRODES, más adelante transformados en COPLADES; y, en 1976, en la integración de los trabajos realizados por el equipo del PDRUM para la programación integral del desarrollo de la región de Lázaro Cárdenas. En el marco de un proyecto de asistencia técnica que se llevó a cabo en la SPP, en secuencia al PDRUM, durante la administración de López Portillo, para la programación de áreas de expansión de la economía nacional, conduje a un equipo de trabajo para la formulación de propuestas estratégicas para Las Huastecas y para Sureste afectado por el auge petrolero. En 1982 y 83, desde la Dirección General de Política Económica y Social de la SPP, conducida por José Córdoba, tomé la estafeta de Pedrão para la propuesta de una estrategia espacial nacional, que se incorporó al PND 1983-88. En los años siguientes, desde la asesoría de la Subsecretaría Regional de la SPP, a cargo de Manuel Camacho Solís, me tocó jugar un papel destacado en el diseño de las estrategias de los programas regionales formulados en los tres primeros años de la administración de Miguel de la Madrid. Paralelamente, trabajaba en la preparación de una estrategia de desconcentración geográfica que no llegó a ponerse en práctica a raíz de la profundización de la crisis económica en 1985. En 1986 participaba como consultor en un paquete de estudios encargados por SEDUE para dar un marco de referencia regional a la reconstrucción de la Ciudad de México después del terremoto ocurrido el año anterior. Finalmente, en 1987 y 1988 formulaba un planteamiento de instrumentación de una estrategia regional nacional, para Manuel Camacho, entonces Titular de SEDUE.

En mi experiencia personal, la expresión más madura, en cuanto al planteamiento de estrategias regionales de desarrollo fue quizás un planteamiento de estrategia de desconcentración geográfica y su correspondiente esquema de instrumentación formulado para SEDUE en 1987 y 1988.⁸⁶ Quisiera comentar esta experiencia de trabajo técnico, para derivar de ella algunos elementos conceptuales adicionales, que se ubican, lo reitero, en una perspectiva de conducción central.

Objeto de la estrategia. Era la desconcentración y reestructuración de la economía y de la población en el territorio nacional; un objeto educado, resultante del análisis de la naturaleza y las tendencias del fenómeno objeto de la política, y que buscaba diferenciarse de la política de descentralización de atribuciones y funciones entre niveles de gobierno, que algunos altos funcionarios de la administración de MMH buscaban en ese entonces introducir en México, siguiendo la experiencia europea.

Hipótesis de interpretación. La formulación de la estrategia se originaba en una interpretación histórica del desarrollo económico nacional en su expresión territorial, trabajada desde 1977. Retomaba también los planteamientos básicos de estrategia espacial formulados por Pedrão años antes.⁸⁷ Para ese entonces (1987) la interpretación se había vuelto más estilizada. Articulaba elementos de interpretación relativos a tres dinámicas interdependientes:

- Crecimiento y localización de actividades económicas clave, sobre todo en la industria y los servicios
- Crecimiento y distribución territorial de la población, con énfasis en la interpretación de las migraciones rural-urbanas
- Inercias físicas de concentración acumulativa de las infraestructuras urbanas y de transporte, que establecen restricciones a la desconcentración geográfica

La construcción de estas hipótesis de interpretación había requerido una revisión y depuración de marcos teóricos aplicables, reteniendo elementos pertinentes y descartando elementos no útiles para los propósitos del análisis estratégico del objeto de esta política.

⁸⁶ Ferreira, Héctor, *Una aproximación integral a la instrumentación de la estrategia de desconcentración geográfica*, Instituto SEDUE. Enero de 1988.

⁸⁷ Pedrão consideraba como el objetivo fundamental de la estrategia espacial el redespliegue de lo que él denominaba el sistema económico de la parte central del país. Este planteamiento estaba presente desde el primer documento general del PDRUM (Bases..., 1974) y se mantuvo y consolidó en el segundo (Lineamientos..., 1975) y en el tercero (Anteproyecto ..., 1976).

- Así por ejemplo, en materia de localización industrial, había tirado por la borda desde el principio, por considerarlos absolutamente inservibles para propósitos de acción, las técnicas de análisis derivadas de la teoría neoclásica (Weber, Isard, Alonso,...). En cambio había construido una tipología de patrones de localización, a partir del análisis de ramas y de casos de empresas específicas.⁸⁸
- En el caso de la interpretación de las migraciones campesinas había relegado los análisis origen-destino típicos de los demógrafos y me apoyaba más bien en un esquema de interpretación de las migraciones en el marco de las estrategias de sobrevivencia campesinas, con base en análisis de casos de las migraciones campesinas, de mercados de plaza y de comunidades campesinas e indígenas.⁸⁹

Identificación de inercias y de procesos acumulativos. La estrategia se basaba en una interpretación articulada de las inercias de concentración y estructuración de la economía urbana –resultantes de la debilidad de las ciudades medias frente a grandes– y de las inercias de urbanización de la población rural –que presentaban una independencia relativa con respecto a la distribución del empleo formal en el territorio.

Disyuntivas estratégicas. La interpretación de estas inercias llevaba a configurar un escenario tendencial, pesimista, caracterizado por el avance y agotamiento del proceso de reubicación de población rural en los siguientes 25 años hacia las ciudades, fuertemente concentrado en las ciudades grandes ante la insuficiente capacidad de atracción de las ciudades medias en ese período. Los márgenes de acción para alterar esta tendencia tenían que ver:

- con la orientación de la desconcentración industrial hacia las regiones en donde una mayor actividad industrial pudiese generar el máximo efecto de arrastre en términos de actividad económica general (servicios); y paralelamente,
- con la reducción y reorientación regional de las migraciones campesinas.

Orientaciones estratégicas. Como secuencia al análisis de las disyuntivas estratégicas se definían orientaciones estratégicas tendientes a (1) Impulsar en forma selectiva la desconcentración industrial hacia las llamadas regiones

⁸⁸ Este esfuerzo de teorización a partir de la interpretación de casos de localización industrial se tradujo en un artículo. Véase, Ferreira, Héctor, “Una aproximación regional al análisis del desarrollo industrial”, en Comercio Exterior, octubre de 1978.

⁸⁹ Fue la lectura de los trabajos de Lourdes Arizpe sobre migraciones temporales campesinas la que me hizo descubrir esta vía de interpretación.

intermedias;⁹⁰ (2) alentar una reducción y reorientación regional de las migraciones campesinas, mediante un paquete de acciones de apoyo a las estrategias de sobrevivencia de las familias campesinas.

Estructuración de la acción en función de las orientaciones estratégicas. La instrumentación de esta estrategia regional nacional implicaba coordinar un gran número de acciones sectoriales, en esa época, básicamente federales, lo cual parecía poco viable por su complejidad. Mi planteamiento en aquel entonces, basado en el supuesto de la conducción central de la política regional a partir de la SPP (que, en ese entonces todavía existía), se basaba en tres ideas fuerza:

- La necesidad de adecuar un determinado conjunto de políticas sectoriales en la perspectiva de su coordinación regional;
- La conveniencia de fraccionar la coordinación según propósitos específicos y según las instituciones que debieran ser coordinadas para esos propósitos específicos;
- Evitar la definición de una regionalización única, sino más bien trabajar con un sistema de regionalizaciones basado en categorías específicas adaptadas a los distintos propósitos de intervención territorial.

Con esta orientación la propuesta de instrumentación de la estrategia regional nacional se organizaba a partir de las dos orientaciones básicas ya apuntadas, relativas, la primera a la desconcentración y reestructuración territorial de la economía urbana y, la segunda, a la reducción y reorientación territorial de las migraciones campesinas. En cada caso se proponía un conjunto de *políticas de enlace sectorial regional*, que reflejaban la necesaria adecuación de las acciones sectoriales para su coordinación territorial, y un conjunto de *políticas de articulación territorial* de las primeras, basadas en categorías territoriales adecuadas a los propósitos de la coordinación. A las primeras estaba asociada la idea de expresión territorial de las políticas sectoriales, a las segundas, la idea de regionalizaciones en función de propósitos específicos de coordinación territorial de políticas sectoriales.⁹¹

⁹⁰ Las regiones intermedias eran el Occidente-Centro Norte y el Arco del Golfo de México. El término intermedio connotaba la posición de estas regiones con respecto a la Ciudad de México. Con este término buscaba yo diferenciar estas regiones de la región centro, en la que la desconcentración geográfica no puede generar sistemas urbanos independientes con respecto a la capital y las regiones más alejadas (los nortes y el sureste), cuya evolución no tiene una incidencia significativa en términos generales, sobre la desconcentración del crecimiento de la ciudad de México.

⁹¹ Estos conceptos están implícitos en la gráfica ... del capítulo 7, que describe las articulaciones entre cuatro dimensiones básicas del desarrollo regional sustentable.

Recapitulando, en busca elementos conceptuales adicionales relativos a una concepción y a una metodología de formulación de estrategias regionales:

- La interpretación estratégica empezaba con la formulación de *juicios de realidad* relativos a la forma cómo se comportaba el fenómeno objeto de la política. Hablar de *inercias* era aludir, dentro de una idea de desconcentración, a la *evolución no deseada* del fenómeno. También había un esfuerzo por identificar los *márgenes u oportunidades de acción*. Claramente, en esta materia, se requería de una concepción estratégica, dado que los fines no eran directamente accesibles.
- De la interpretación de las dinámicas e inercias de concentración y estructuración territorial de la economía y la población se derivaba la identificación de disyuntivas estratégicas, asociadas a distintas trayectorias de evolución del fenómeno objeto de la política.
- Las decisiones estratégicas implicaban una toma de partido respecto a estas disyuntivas y llevaban a la identificación de objetivos estratégicos. En el caso de la estrategia regional nacional, los objetivos estratégicos tenían que ver con áreas o puntos neurálgicos sobre los que había que actuar para lograr efectos de desconcentración en territorios mucho mayores.⁹²

Una mirada retrospectiva me deja clara la estrecha dependencia de la formulación de las estrategias regionales con respecto a los elementos teóricos que guían la interpretación.

- Inicialmente estos elementos eran los usuales en los setenta, particularmente, los conceptos relativos a la base económica regional. Bajo la influencia de Pedrão, en la interpretación histórica del desarrollo territorial también le daba un papel importante a la relación entre cierta lógica de crecimiento económico y ciertos patrones territoriales de acumulación de capital fijo (físico) y a las discontinuidades o disfuncionalidades históricas que se habían producido al cambiar la lógica de crecimiento económico.

⁹² Considero que esta interpretación de la dinámica de cambio territorial sigue siendo válida en lo esencial, con la salvedad de que los márgenes de libertad para orientar los procesos territoriales se han estrechado al madurar dichos procesos. En cambio, los supuestos de instrumentación basados en la idea de un órgano rector como la SPP y en un esquema de asignación de recursos públicos en función de la estrategia (una línea de instrumentación en la que me lanzó el propio Camacho) perdieron validez en forma abrupta con la desaparición de la SPP y con el rumbo institucional tomado por el actor político para el cual se formulaba la estrategia (yo suponía que Manuel Camacho sería el Secretario de Programación y Presupuesto de la siguiente administración, cuando en cambio, resultó ser Regente de la Ciudad de México).

- Una segunda fase de pensamiento estratégico se inició cuando logré articular elementos esenciales de interpretación de las inercias de concentración y estructuración de la economía y de la población, basados en mis propias categorías de interpretación.⁹³

La estructuración de la acción está estrechamente ligada con la interpretación estratégica:

- Así, en los primeros tiempos, bajo una interpretación macroeconómica que hacía énfasis en los elementos autónomos e inducidos del crecimiento económico, la estructuración de la acción tenía que ver con la atracción a la región de actividades industriales de alcance nacional (considerada viable en función de la interpretación de los patrones de localización respectivos) y el fomento de actividades para el mercado regional.
- Más adelante, al centrarse la interpretación en el análisis de las tres dinámicas consideradas fundamentales, la estructuración de la acción tenía que ver con dos dimensiones básicas: la desconcentración selectiva y reestructuración de lo que denominaba la economía urbana y la reducción y reorientación de las migraciones campesinas.

La *metodología de formulación de la estrategia* implícita en estos trabajos se caracterizaba por:

- *Una primera fase, inductiva*, en la que, a partir de diversos elementos de interpretación, se llegaba a desprender algunos principios y objetivos estratégicos que debían guiar la acción.
- Una vez identificados estos principios y objetivos estratégicos era posible y necesario pasar a una segunda fase caracterizada por *un proceso deductivo* de estructuración y ordenamiento de las acciones posibles en función de los mismos. Aquí se trataba de identificar un conjunto de líneas de acción que pudieran organizar de manera coherente la acción para el logro de los objetivos estratégicos.⁹⁴

⁹³ De la interpretación esencial del fenómeno de concentración y estructuración de la economía y la población se derivaba de manera inmediata la idea de disyuntivas estratégicas y objetivos estratégicos. La interpretación era territorial o espacialista. Articulaba elementos derivados de una interpretación de los procesos de localización industrial, de una interpretación de las migraciones temporales rurales asociadas a las estrategias de sobrevivencia de las familias campesinas y de una interpretación de las inercias físicas de concentración y estructuración asociadas a un enfoque de planeación física.

⁹⁴ Con los intentos reiterados de llegar a este tipo de formulaciones me quedó claro que una era la forma de idear y de cristalizar la estrategia y otra la forma de presentarla.

La noción de objetivos estratégicos conllevaba una idea de selectividad estratégica, de concentración de esfuerzos en el logro de algunos objetivos que pudieran destrabar el logro de otros. Reflejaba, en otros términos, el principio de la acción indirecta.

Una vez encarrilado en el pensamiento estratégico busqué, a lo largo de esos años, profundizar en los antecedentes militares del asunto. Tuve entonces contacto con textos clásicos de estrategia militar, en particular, los de Clausewitz, y Beaufre.⁹⁵ Buscaba desprender de estos textos, analogías aplicables a la estrategia regional nacional.

También me llamaba la atención como fuente de analogías útiles el ajedrez, que es en sí mismo, una representación estilizada de la estrategia militar. En particular encontraba en las estrategias de apertura, aplicables a la primera fase de las partidas de ajedrez, analogías aplicables a la noción de un necesario redespliegue de la economía urbana en el territorio después de una –digamos– mala “apertura” de la partida de la industrialización sustitutiva, fuertemente concentrada en las grandes ciudades.

Al comparar el objeto de la estrategia militar con el de las estrategias regionales formuladas en esta época, la primera diferencia es que, en el segundo caso, no había enemigos o adversarios humanos. En todo caso, los enemigos eran las tendencias no deseadas del fenómeno y los factores que las determinan. Estaba presente la noción de márgenes de libertad para actuar, oportunidades de acción, dinámicas económicas, sociales o físicas favorables a la evolución deseada. Igualmente, la noción de una correlación de fuerzas entre tendencias negativas y positivas con respecto a los fines de la estrategia regional.

e. La concepción metodológica previa a la luz de la experiencia de Occidente

Vista en retrospectiva la aplicación de esta concepción metodológica a los procesos de planeación participativa de Centro-Occidente, resalta la necesidad de ajustes en cuanto a las hipótesis de interpretación, pero sobre todo en cuanto a las hipótesis de acción. Las hipótesis de interpretación habían cambiado antes del proceso.⁹⁶ En cambio los nuevos supuestos de la acción regional los fuimos descubriendo a medida que actuábamos con resultados mayores a los previstos

⁹⁵ Von Clausewitz, Karl, De la guerra. Editorial Colofón, México, 1999; Beaufre, André, Introducción a la Estrategia, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1965.

⁹⁶ EL esfuerzo de actualización de las hipótesis de interpretación está reflejado en el capítulo 4 de este artículo. Cabe señalar que había ya un esbozo de nuevos supuestos de acción regional que están implícitos en la gráfica 8 de ese capítulo.

inicialmente. Fue recién hacia fines de 2002, al tratar de aplicar el concepto genérico de estrategia al caso del Sur-Sureste, que busqué incorporar en él los supuestos de acción que se desprenden de la experiencia de Occidente.

El supuesto de acción de las estrategias regionales que había formulado antes del proceso de Centro-Occidente era el de la conducción central. Las estrategias se formulaban para el poder político al que había que convencer de su bondad, para que éste ordenara la acción en función de la misma.

Al abordar la experiencia de Occidente, surgió primero la idea de articulación de *formas de interpretación del desarrollo regional sustentable*. Segundo, la idea de que las interpretaciones están asociadas a personas o a grupos de funcionarios; que las prácticas de formulación y ejecución de políticas públicas y los marcos de referencia teóricos que las sustentan llevan a las personas asociadas a cada práctica a pensar de cierta forma en la solución de los problemas o en el aprovechamiento de las oportunidades. Muchas veces, lo que es oportunidad para un grupo, es el problema para el otro.

A partir de la comprensión de que nada se pierde y todo se transforma en el universo administrativo del gobierno, el *supuesto de acción* que se desprendía de manera cada vez más clara o nítida era que, a partir de la *convergencia de visiones y objetivos*, podría lograrse una *convergencia de medios, instrumentos y recursos para la ejecución de acciones regionales conjuntas*. También caía por su propio peso el supuesto de que una organización regional tendrá, a medida que se consolida, una capacidad de acción política creciente para influir en su entorno. Esta idea de influir en el entorno, de consolidar condiciones más favorables para la acción y para el logro de los objetivos que se buscan es esencial en el pensamiento estratégico.⁹⁷

La comprensión de que en las estrategias regionales el problema esencial es el de la convergencia de visiones y medios lleva a dar preeminencia a los procesos de interacción entre los actores regionales, en la medida en que son éstos los que permiten lograr esta convergencia y la organización para una gestión interinstitucional y, en un sentido más amplio, los que permiten construir los medios y la viabilidad de la acción regional.

⁹⁷ Una diferencia de lo estratégico en materia regional con la reseña de lo militar en Ramírez Güell es que esta reseña se limita a la conducción del ejército (que son los medios) hacia la batalla con el enemigo, buscando una definición en la batalla y una consolidación posterior. Lo que no está presente en esta reseña es el esfuerzo previo a la campaña que es el esfuerzo por crear o consolidar los medios para la acción. En la estrategia regional es esencial el problema de la coordinación de medios sectoriales, por la sencilla razón de que, en ausencia de mecanismos eficaces de coordinación es imposible lograr la concentración de esfuerzos en torno a objetivos estratégicos regionales.

También se vuelve esencial el problema práctico de cómo construir acciones realmente integrales y ejecutarlas de forma igualmente integral; cómo evitar que acciones concebidas integralmente se desbaraten en el proceso de instrumentación y de ejecución. El principal problema en el logro de resultados de una política radica en su ejecución. Es por ello que es esencial involucrar desde el principio a los responsables de la gestión en el diseño de las mismas y no sólo a los planificadores.

Así, los supuestos de acción que se adaptan a las condiciones institucionales prevalecientes en México desde los ochenta, cuando se deterioraron y desaparecieron las instituciones regionales federales son:

- La sectorización de las políticas públicas y la ausencia de instituciones e instrumentos regionales;
- La descentralización de atribuciones, funciones y recursos entre órdenes de gobierno, acompañada de una falta de definiciones sustantivas por parte del gobierno federal que lleva a cierta anomia en materia de política regional;
- La necesidad y viabilidad de una acción política por parte de las regiones organizadas. Las regiones pueden y deben inducir la coordinación intersectorial del gobierno federal;
- En un contexto macroeconómico de lento crecimiento del PIB y de los ingresos públicos, no hay expectativas de recursos adicionales para los programas regionales. Lo que se obtenga de recursos adicionales para un programa o región será a costa de otro programa o región. En el universo institucional de la administración pública, como en la naturaleza, nada se pierde, todo se transforma...

Por último me parece interesante destacar que el enfoque construido a partir de la noción de una carencia permitió visualizar un nuevo paradigma institucional en el que ya no se requiere de aquellas instituciones centrales, al menos bajo una concepción de comando y control de la política regional.

Este cambio de concepto de la estrategia lleva a asociarla con los procesos. Éstos no sólo llevan a formular contenidos consensuados; llevan a la formación de una cultura de relación que es en sí misma la condición inicial de viabilidad de las acciones. Lleva a un acercamiento nuevo con la estrategia militar en el sentido de que la estrategia no sólo tiene que ver con fenómenos, con objetos, con realidades analizadas desde afuera, sino con personas. Las personas que están adentro y afuera de los procesos de coordinación y concertación. Aparecen de nuevo nociones de aliados y adversarios.⁹⁸ Los procesos llevan a la construcción de un

⁹⁸ Los adversarios aparecerán en cuanto se haya perfilado un rumbo y un grupo que lo sigue. Toda acción genera una reacción.

“nosotros” cada vez más amplio que tiene capacidades de acción directas y capacidades cada vez mayores de influir en el contexto de esa acción. En última instancia, la instrumentación de las estrategias regionales y los procesos de planeación participativa se rigen por principios de acción política.

Todo lo anterior se refiere a una reconceptualización de los medios de la acción conjunta regional. También parece necesario reconceptualizar las *restricciones* considerando no sólo las restricciones sustantivas sino también y, de manera destacada, las restricciones institucionales para la instrumentación de acciones regionales.⁹⁹ Las restricciones institucionales tienen que ver con el predominio de formas sectoriales de formulación y gestión de políticas públicas; formas especializadas, que generan conocimientos autodenominados expertos, cotos de poder reservados sólo para los especialistas, por prestigio profesional y por ley. A su vez, el predominio de formas de acción sectoriales genera formas de intersectorialidad que se limitan a la yuxtaposición de acciones institucionales. El planteamiento de soluciones regionales difícilmente puede darse a partir de instituciones sectoriales (aunque sí a partir de individuos en instituciones, siempre que éstos tengan el suficiente margen de libertad). El adversario institucional son las inercias de comportamiento de las instituciones sectoriales, su renuencia a sumarse a un proceso y su intento más bien de imponer sus reglas a los procesos regionales.

f. Elementos a retener

En función de todo lo dicho anteriormente quisiera sintetizar los elementos conceptuales y metodológicos que, a mi juicio, podrían ser retenidos y utilizados en la formulación de las EIDRS.

i. Elementos de referencia de las EIRDS

En una primera aproximación, puede plantearse que las EIDRS se construyen a partir de la combinación de elementos relativos a la definición o precisión del objeto de la acción conjunta regional, conceptos formales de estrategia y elementos relativos a la interpretación de la situación y evolución de la realidad una regional específica.

(1) *Objeto de la acción conjunta regional.* Los temas o dimensiones considerados en sus aspectos propios y en sus interrelaciones funcionales y territoriales. Los

⁹⁹ Las restricciones sustantivas son las que primero traté de entender cuando construía una interpretación de las inercias territoriales. Podría uno decir genéricamente que en el caso del desarrollo regional sustentable, las restricciones sustantivas derivan de cada “visión” y marco de interpretación.

temas o dimensiones y sus interrelaciones son considerados genéricamente, no en términos específicos de cada región. El concepto de integralidad que se busca construir.

(2) *Conceptos formales de estrategia* (de pensamiento y acción estratégica). Fines, medios, restricciones, orientaciones estratégicas, estructuración de la acción conjunta regional. Concepto de integralidad aplicado a lo estratégico (consideración integral entre fines, medios y restricciones de la acción regional conjunta).

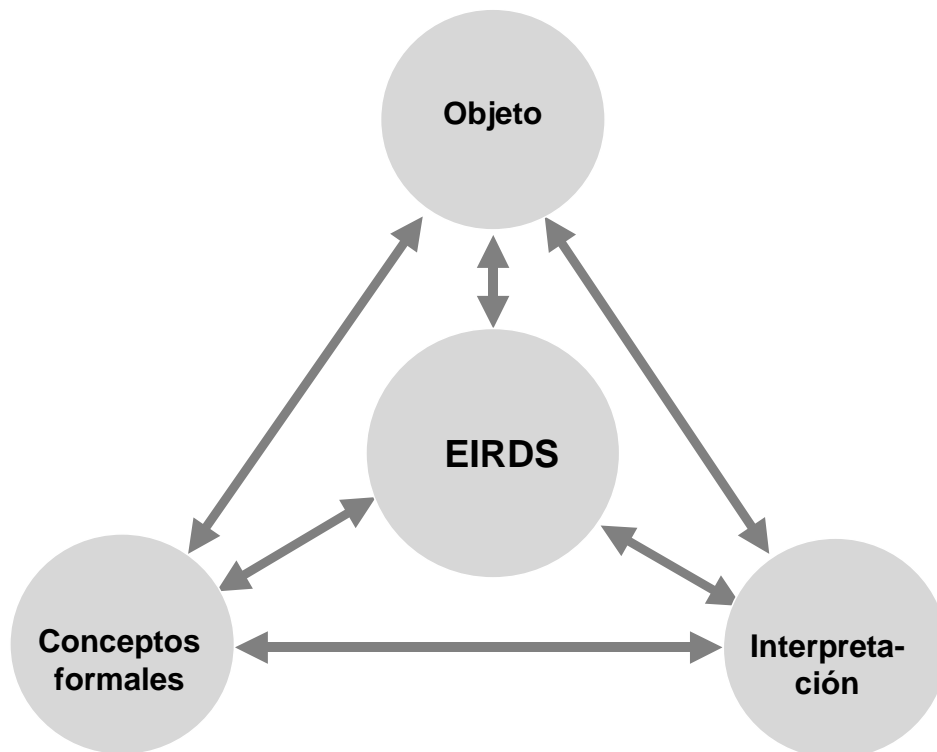
(3) *Elementos de interpretación de la realidad regional y de su entorno* en sus cuatro dimensiones y en la articulación de las mismas. Su situación, su evolución, sus perspectivas y tendencias, mediante el uso de categorías de análisis derivadas de (1) y (2). Estos elementos son en parte genéricos (aplicables a todas las regiones) y específicos (aplicables a la meso-región en cuestión).

(4) *Las EIRDS* se formulan con conceptos y elementos de juicio de los tres grupos anteriores de elementos. La imagen del tipo de planteamiento a construir debe orientar la consideración de los elementos parciales.

(5) *Adecuación de los elementos en la perspectiva de su interacción*. Los conceptos relativos al objeto, la estrategia y la realidad regional deben adecuarse entre sí, de manera bilateral. Para su integración en el planteamiento estratégico los tres grupos de conceptos y elementos de juicio deben ser adecuados en función de sus interdependencias.

Gráfica

Elementos de referencia de las EIRDS



ii. Elementos constitutivos de las EIRDS

En un nivel más específico, a partir de los conceptos formales de estrategia, puede describirse lo que contendría el círculo central del diagrama anterior.

(1) *Los fines de las EIDRS.* Concepto genérico para todas las regiones. Un desarrollo económico competitivo, socialmente incluyente, ambientalmente sustentable y territorialmente ordenado.

(2) *Los medios de la estrategia.* Los “recursos” conjuntados por los participantes.¹⁰⁰

(3) *Las restricciones.* Todos aquellos elementos que se oponen a la consecución de los fines; a la aplicación eficaz de los medios para la consecución de los fines de la acción conjunta regional. Las restricciones son sustantivas e institucionales.

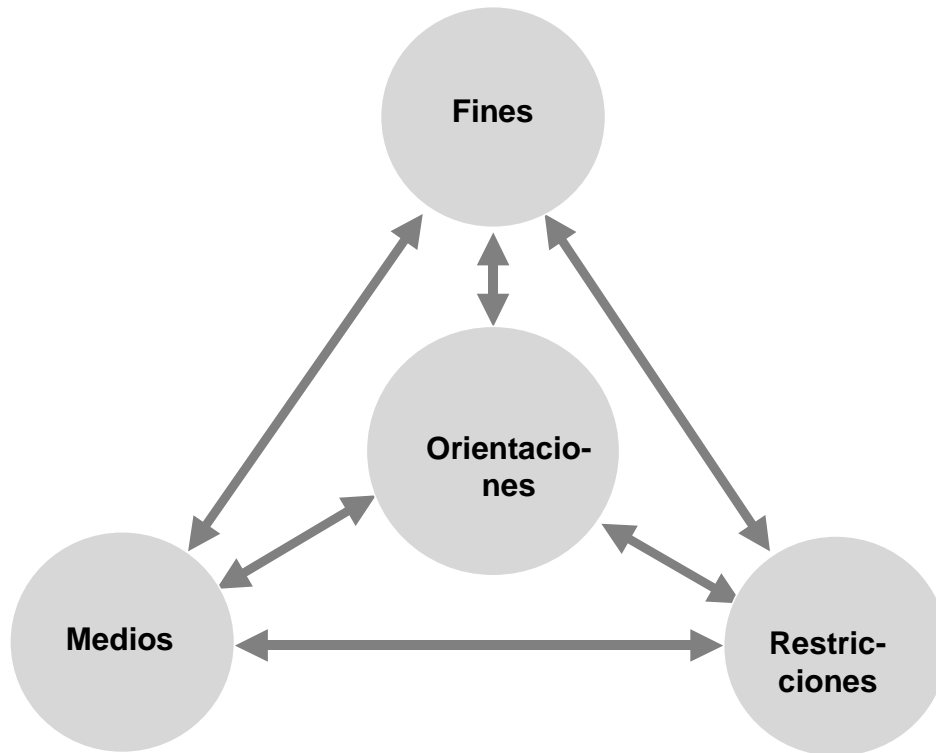
¹⁰⁰ Se usa aquí el concepto de recursos en un sentido amplio, tomando como referencia el enfoque de administración de redes que se describe más adelante en el apartado...

- *Restricciones (y oportunidades) sustantivas.* Tienen que ver con las características del objeto sobre el que se pretende incidir, a partir de las cuatro perspectivas o aproximaciones básicas.
- *Restricciones institucionales.* Tienen que ver con los problemas de instrumentación y ejecución de acciones integrales en un ambiente institucional caracterizado por la atomización de los programas y formas de acción sectoriales y la ausencia (o ineficacia) de los mecanismos de coordinación regional. También tienen que ver en alguna medida con la escasez de recursos financieros para llevar a cabo las acciones conjuntas.¹⁰¹

(4) Las *orientaciones estratégicas* se construyen a partir de la consideración integrada de estos tres tipos de elementos. A su vez, los tres tipos de elementos deben adecuarse en la perspectiva de su aportación a las orientaciones estratégicas.

¹⁰¹ Llevan a plantear como primer paso de la estrategia regional la movilización y articulación de los recursos financieros de los participantes en torno a las acciones comunes. Supuesto de que nada se pierde, todo se transforma. La necesidad de recursos adicionales se da a dos niveles. En el primer nivel para poder orientar y controlar el aterrizaje integral de las acciones conjuntas. En un segundo nivel se trata de atraer hacia la región recursos externos (nacionales e internacionales). Una vez iniciada la acción regional debe orientarse preferentemente a la consolidación de condiciones adecuadas para la conducción estratégica y la gestión de la acción regional conjunta, mediante el diseño y puesta en operación de instrumentos organizativos y de financiamiento adecuados.

Gráfica
Elementos constitutivos de las EIRDS



iii. Algunos conceptos complementarios

- *Complejidad y selectividad estratégica.* Las estrategias integrales de desarrollo sustentable de las meso-regiones son necesariamente planteamientos complejos. No se busca alinear las acciones en torno a uno o algunos pocos objetivos. Se considera un conjunto relativamente amplio de objetivos pero, a la vez, se busca identificar acciones de alto impacto, de impacto múltiple, a varias bandas, que permitan alterar el rumbo (complejo) del desarrollo regional. Las estrategias buscan la integralidad pero a la vez deben ser selectivas; en ello radica en esencia el enfoque estratégico. La selectividad considera la complejidad del “sistema” o de la integralidad del desarrollo regional. Las acciones tienen que ser selectivas dentro de cada componente del sistema, pero todos los componentes deben estar presentes desde el principio.¹⁰²

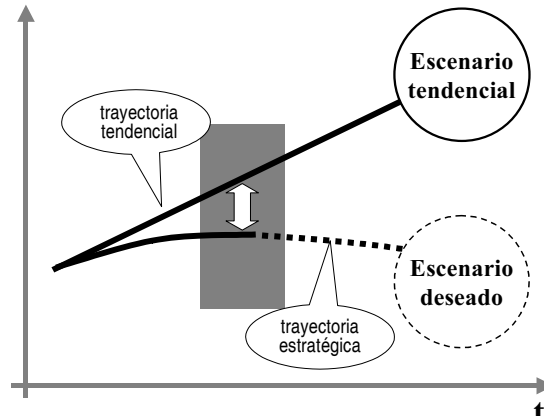
¹⁰² Al explicar este concepto me apoyaba yo en una analogía con la evolución de un embrión hacia un ser humano. En esta evolución un ser humano no desarrolla alguna de sus partes hasta su

- *El tiempo en la estrategia.* Tres observaciones sobre la consideración del tiempo en la estrategia:
 - En primer lugar, el pensamiento estratégico no busca precisar una imagen objetivo detallada a largo plazo, sino identificar los aspectos esenciales, estratégicos, críticos, para desplazar el desarrollo de las regiones hacia una trayectoria que apunte hacia un desarrollo integral. La aproximación inversa desde el futuro deseado hacia lo que hay que hacer en distintos momentos para alcanzar ese futuro es más bien propia de una concepción de proyecto. Esta es la aproximación del método ZOPP o de gerenciamiento de proyectos. Lo que les falta a estas concepciones es la consideración de que el sujeto de la acción no controla todos los factores que inciden en ella, humanos o societales. El método ZOPP considera estos elementos externos pero sólo para apreciar y acotar los riesgos de los proyectos.
 - En segundo lugar, el tiempo estratégico es un tiempo complejo, en el que se articulan distintos fenómenos o procesos. Esto se da tanto en el nivel sustantivo (evolución de los fenómenos propios de las cuatro dimensiones del desarrollo regional sustentable y de su entorno), como también en el nivel de los procesos de interacción de los actores regionales. El término *orquestración*, derivado de la música sinfónica es el que mejor refleja, a mi juicio, esta necesidad de coordinar en el tiempo la evolución sustantiva del desarrollo regional, a la vez que los procesos de interacción de los actores para la definición y ejecución de acciones conjuntas.
 - En tercer lugar, la estrategia busca incorporar acciones con distintos plazos de maduración. Acciones de maduración inmediata (un año), acciones de maduración a mediano plazo (seis años), acciones de maduración a largo plazo (se inician ahora, con resultados alcanzables en un horizonte mayor, quizás de diez a quince años).
- *El espacio (territorio) en la estrategia.* Por su naturaleza misma, las estrategias regionales deben considerar de manera explícita la *orquestración* de acciones en el territorio. Deben incluir acciones selectivas que lleven a propagar y a articular de manera gradual y progresiva el crecimiento económico y el mejoramiento de las condiciones de vida en el conjunto del territorio.

tamaño adulto antes que las otras. Todas las partes de un ser humano están presentes desde el embrión, aunque algunas pueden estar más desarrolladas que otras. Más recientemente descubrí que esta idea se asocia con uno de los principios del pensamiento complejo de Edgar Morin. Véase más adelante el apartado ...

- *Disyuntivas estratégicas.* Los criterios de selectividad de la estrategia tienen que ver con el impacto de las acciones con respecto a la modificación de las tendencias de desarrollo de la región; deben llevar a identificar las *disyuntivas estratégicas* que se plantean respecto al rumbo del desarrollo regional en tiempo y espacio.

Concepto de disyuntiva estratégica



- *Objetivos estratégicos.* Es importante diferenciarlos con respecto a los fines de la acción (objetivos generales). Los objetivos estratégicos reflejan un entendimiento, una comprensión, de lo que está en juego en el conjunto del campo de acción. Se focalizan en resultados instrumentales esenciales para el logro de los fines de la acción regional conjunta. Se expresan en términos de las condiciones de la acción, más que en términos de los propios fines. Su justificación se basa en la comprensión de la relación de medios y restricciones a fines. De manera más específica se justifican en términos de disyuntivas estratégicas, asociadas al cambio de tendencias mediante la inhibición de inercias y el aprovechamiento de oportunidades.
- *Orientaciones estratégicas.* Pueden describirse como un planteamiento sintético que, a partir de juicios de valor relativos a los fines y juicios de realidad relativos a los medios, las restricciones y oportunidades de la acción, señala y justifica los objetivos estratégicos (proposiciones estratégicas), en términos de su valor práctico para avanzar hacia el logro de los fines de la acción. Define también la composición general de las líneas de acción derivadas de los objetivos estratégicos, en torno a las cuales se propone estructurar la acción conjunta regional.
- *Estructuración de la acción conjunta regional en función de las orientaciones estratégicas.* Independientemente de las orientaciones estratégicas específicas definidas para cada meso-región, puede afirmarse

que la estructuración de la acción conjunta regional debería seguir ciertos principios que tienen que ver con el objeto y los participantes de la misma para el logro de sus fines (genéricos). Una estrategia integral construida a partir de acuerdos entre las partes debería permitir reflejar las aproximaciones parciales al desarrollo integral y los acuerdos de acción conjunta tomados al interior de los grupos y entre ellos. Esto significa que las EIDRS deberían estructurar las acciones regionales conjuntas en función de una aproximación temática y considerando las interdependencias funcionales y territoriales entre las acciones planteadas a partir de las cuatro dimensiones o aproximaciones temáticas. Una estructuración típica pudiese ser la siguiente:

Líneas de acción estratégicas

- A. Líneas de acción *temáticas*
 - 1. Desarrollo económico regional
 - 2. Inclusión social
 - 3. Sustentabilidad ambiental del desarrollo regional
 - 4. Ordenamiento territorial del desarrollo
- B. Líneas de acción para la *articulación funcional* de las acciones
 - 1. Desarrollo económico-desarrollo social
 - 2. Desarrollo económico-sustentabilidad ambiental
 - 3. Desarrollo social-sustentabilidad ambiental
 - 4. Desarrollo económico-ordenamiento territorial
 - 5. Desarrollo social-ordenamiento territorial
 - 6. Sustentabilidad ambiental-ordenamiento territorial
- C. Líneas de acción para la *integración territorial* del desarrollo regional
 - 1. Señalamiento y justificación de áreas territoriales de intervención estratégica (subregiones)
 - 2. Orientaciones de acción en cada subregión o área de intervención estratégica
 - 3. Señalamientos con respecto a la composición de los grupos de trabajo integrales que deben ser formados para la instrumentación y la ejecución de las acciones subregionales.
 - 4. Señalamientos relativos a las formas organizativas y a los esquemas de financiamiento de las acciones integrales subregionales.

iv. Los programas meso-regionales

A pesar de su nombre, que deriva de las restricciones establecidas por la Ley de Planeación, los programas regionales deberían considerarse como documentos estratégicos más que programáticos. Deberían expresar con claridad la orientación estratégica de la acción conjunta regional y los acuerdos tomados entre las partes involucradas. No deberían contener una descripción detallada, ni tampoco una calendarización de acciones (un programa). Hay que recordar que las estrategias regionales integrales se construyen necesariamente por aproximaciones sucesivas, si se considera un número dado de participantes, y con mayor razón si se van incorporando de manera gradual y progresiva nuevos participantes a la

organización regional. Por ello, más que un documento único de programa habrá que emprender en cada meso-región la formulación y consenso de una sucesión de documentos estratégicos. Típicamente pudiese pensarse en un documento inicial que sería revisado anualmente en función de los trabajos y talleres de planeación realizados y del inicio de ejecución de acciones conjuntas.

La *estructura típica de un programa meso-regional* pudiese concebirse como sigue:

- I. Contexto legal e institucional
- II. Marco de referencia conceptual
- III. Situación, evolución y perspectivas del desarrollo integral de la región
- IV. Procesos de planeación participativa emprendidos y por emprender
- V. Estrategia integral de desarrollo sustentable
- VI. Cartera de proyectos regionales estratégicos
- VII. Instrumentos y mecanismos de gestión y financiamiento
- VIII. Programa de acción inmediata

12. Integración y gestión de carteras de proyectos regionales

Todo programa regional considerado como un documento que expresa orientaciones estratégicas y lineamientos de acción para responder a problemas o aprovechar oportunidades regionales, se enfrenta al problema metodológico de incorporar proyectos existentes o bien, de desarrollar proyectos nuevos desde la propia estrategia.

Si el programa regional absorbe de manera acrítica los proyectos preexistentes, su papel se reducirá a la justificación de todo tipo de iniciativas que no necesariamente conduzcan al logro de sus fines. La tentación para hacer esto es muy fuerte porque son los proyectos ya maduros los que presentan la mayor viabilidad de ejecución y pueden concretarse más rápidamente. Además son proyectos que cuentan normalmente con respaldo institucional por parte de quien estuvo comprometido previamente con su elaboración e impulso.

Si por el contrario, el programa regional se basara sólo en proyectos desarrollados a partir de la propia estrategia, estaría resuelto el problema de consistencia entre la estrategia y los proyectos, pero, en cambio se requeriría un proceso relativamente prolongado hasta lograr la concreción de los proyectos y el inicio de su ejecución, lo cual es políticamente inadecuado.

Para responder a esta problemática se requiere poner en práctica un esquema de *actividades* denominadas *de preinversión*, a un nivel intermedio entre la formulación de políticas y estrategias regionales y la de proyectos de inversión.

En 1975 tuve por primera vez contacto con una metodología concebida para responder a esta problemática. Esta metodología fue desarrollada por Alfredo Costa-Filho, un experto brasileño, que dirigía en ese entonces en México un proyecto de capacitación de PNUD que posteriormente fue absorbido por la SPP bajo el nombre de Centro de Capacitación para el Desarrollo (CECADE).¹⁰³

Mucho después, hacia 1998, ya involucrado con el impulso y facilitación de los procesos de planeación participativa de Centro-Occidente, tuve acceso a un ensayo metodológico elaborado por un planificador chileno, ex colega nuestro, Esteban Soms.¹⁰⁴ Este ensayo aportaba conceptos y métodos de análisis estratégico participativo de proyectos de inversión.

¹⁰³ Véase Costa-Filho, Alfredo, "Los programas de preinversión en el marco de la planeación regional." En *Ensayos sobre Planificación Regional del Desarrollo*, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), 1976.

¹⁰⁴ Véase Soms, Esteban, Esteban había tenido una posición importante en el organismo chileno de planeación (ODEPLAN) durante el gobierno de Salvador Allende y vivió en el exilio en

En 1999, como coordinador de descentralización de Occidente de la SEMARNAP y con el apoyo de Julio García Coll, entonces mi jefe, encargué un trabajo de consultoría destinado a diseñar una metodología para la integración y análisis de la cartera de proyectos del proceso de planeación de Occidente. En 2002, volví a encargar, como Subcoordinador General del PPP, en el marco de un Convenio de Cooperación Técnica con la Corporación Andina de Fomento (CAF), un estudio destinado a perfeccionar esta metodología y a incorporar aspectos de análisis de impactos regionales de los proyectos de infraestructura.¹⁰⁵ Estos trabajos retomaron y adaptaron las metodologías de Costa-Filho y de Soms para su aplicación en procesos regionales de planeación participativa en México.

Las consideraciones que siguen sintetizan elementos de todos estos trabajos.

a. Significado de la cartera de proyectos regionales

El propósito y la razón de ser del esquema de actividades regionales de preinversión es la integración y financiamiento de una cartera de proyectos integrales, estratégicos y de alcance regional, mediante un proceso sistematizado de identificación, selección, articulación, formulación, jerarquización, evaluación y gestión de iniciativas de inversión, asociadas a la estrategia regional integral de desarrollo sustentable.¹⁰⁶

Los proyectos son, en última instancia, los que permiten concretar la estrategia regional y constituyen, en este sentido, el eslabón final de la planeación regional. Por ello, se requiere de la aplicación sistemática de criterios homogéneos para decidir qué iniciativas se incorporan a este portafolio y gestionar así su realización.

Las iniciativas que se incorporen a la cartera regional de proyectos deben materializar los lineamientos estratégicos que establecen la orientación integral del desarrollo en la región. Por esta razón, la cartera de proyectos no debe ser sólo una recopilación de iniciativas que tiempo atrás se hayan venido conformando y

México muchos años. Elaboró este texto ya de regreso en su país, como parte de una serie de ensayos metodológicos para la propia ODEPLAN.

¹⁰⁵ Estos trabajos fueron asumidos por Felipe Soto, un economista con experiencia en formulación y evaluación de proyectos de inversión. Véase en particular el Informe Final del Estudio “Consolidación del Programa de Infraestructura Estratégica de la Región Sur-Sureste”, elaborado al amparo del Convenio entre la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Corporación Andina de Fomento (CAF) para apoyar la consolidación del Plan Puebla-Panamá, capítulo México, Noviembre de 2002.

¹⁰⁶ Así como hay un proceso de trabajo orientado a formular una estrategia regional de desarrollo sustentable, hay también un proceso paralelo de integración, gestión y financiamiento de la cartera (portafolio) de proyectos regionales estratégicos.

que se pretendan impulsar nuevamente en el marco de los procesos regionales de planeación participativa.

Por el contrario y en sentido estricto, la conformación de la cartera de proyectos debería arrancar en el momento mismo en que se haya establecido, por consenso de los actores involucrados en el proceso de planeación, un primer planteamiento de estrategia de desarrollo regional y entonces se despliegue una actividad detallada de análisis y reflexión del conjunto de acciones estratégicas que habrán de reflejarse en proyectos o iniciativas de inversión.

Con esta perspectiva, el proceso para la integración de la cartera regional de proyectos estratégicos tiene los siguientes propósitos:

- Sistematizar y aumentar la identificación de proyectos enfocados a la solución de problemas de peso que afecten el desarrollo sustentable de la región y proyectos que promuevan el avance de este desarrollo, de acuerdo con la visión estratégica compartida de los actores ubicados en la región y no de otras instancias ajenas al interés regional.
- Asegurar la equidad en la jerarquización de los proyectos de acuerdo con los criterios y parámetros definidos en la estrategia regional y convenidos por los representantes de grupos regionales de decisión.
- Acotar el número de iniciativas de inversión y establecer parámetros que uniformen los criterios de evaluación estratégica de los proyectos de acuerdo con los propósitos del desarrollo regional sustentable.
- Atender temas evidentemente importantes y despertar el interés por ampliar el campo de la identificación de proyectos, contribuyendo así a racionalizar la distribución de los proyectos en todas las áreas sustantivas del desarrollo, evitando que estos se concentren en sólo unas cuantas actividades.
- Hacer más eficientes los esfuerzos de promoción de la inversión, al dirigir ésta precisamente a la solución de los problemas o a la promoción de acciones de importancia sustantiva, aportando mejores argumentos que aumentan la capacidad de negociación frente a instancias federales y otras que desean participar en la ejecución o financiamiento de los proyectos.

La cartera regional de proyectos no es estática, sino que se concibe como un instrumento “vivo” que incorpore permanentemente nuevas iniciativas y esté sujeto periódicamente a su revisión y perfeccionamiento, a partir de consideraciones estratégicas. La continua revisión de la cartera permite influir oportunamente en la programación integral de recursos sectoriales y regionales, al cuestionar

decisiones anteriores y alterar prioridades predefinidas, pudiendo incluso aportar nuevos enfoques para la evaluación y aprobación de proyectos.

La cartera regional de proyectos debería contener:

- un suficiente número absoluto de proyectos;
- proyectos que muestren una clara e importante aportación en relación con los propósitos de la estrategia para toda la región;
- un equilibrio tanto en el número de proyectos para atender todos los temas del desarrollo regional sustentable, como en lo que se refiere a aspectos de distribución territorial;
- proyectos correctamente formulados con un enfoque integral; y
- proyectos suficientemente correlacionados con otros proyectos.

La cartera de proyectos regionales debería integrar un conjunto de iniciativas que superen una visión estrictamente sectorial y adopten un enfoque integral que considere la relación entre los distintos sectores y entre los actores que sean beneficiados por su ejecución.

En efecto, una concepción integral de desarrollo regional requiere de formas integrales de acción regional. Las estrategias integrales no pueden ejecutarse a través de un conjunto de iniciativas puntuales, sólo ligadas de manera general por la confluencia de sus efectos sobre los fines de la estrategia, sino más bien a través de proyectos articulados y estructurados en torno a iniciativas (proyectos) integrales.

b. Identificación de proyectos integrales, estratégicos y de alcance regional

El procedimiento para la identificación de los proyectos parte de un marco conceptual relativo a las definiciones generales que orientan la planeación integral del desarrollo regional sustentable. Este marco conceptual junto con las orientaciones estratégicas de desarrollo de cada meso-región, serían el contexto del que se derivaría la identificación de los proyectos. A partir de las líneas de acción de las estrategias deberían establecerse los parámetros para identificar iniciativas de inversión pertinentes en el marco de cada programa meso-regional.

Estos parámetros serían la referencia de las actividades de identificación y validación de iniciativas o proyectos propuestas por las instancias de gobierno federal, estatal y municipal, así como actores representativos de distintos grupos

de la sociedad tales como el sector privado, organizaciones sociales y no gubernamentales, instituciones académicas y de investigación entre otras.

c. Inventario de estudios y proyectos

El inventario de estudios y proyectos consiste en un registro sistematizado de estudios y proyectos existentes con registro de sus distintos grados de avance, en función de los cuales variará su grado de caracterización. Algunos permanecerán como simples ideas, otros se configurarán como perfiles, como estudios de pre-factibilidad, como estudios de factibilidad, o bien, incluso como proyectos ejecutivos o en ejecución. El inventario debe apoyar la consideración periódica del conjunto de los estudios básicos y proyectos incorporados a la cartera y la toma de decisiones en cuanto a la secuencia que debería darse a conjuntos de proyectos articulados.

Al inicio del proceso de preinversión, el inventario de proyectos se nutre de dos tipos de proyectos:

- Las ideas de proyectos que derivan en forma directa de las líneas de estrategia.
- Los proyectos identificados con anterioridad pero que sean compatibles con la estrategia.

De esta forma, la integración de las carteras de proyectos regionales no debería partir nunca de cero; debería reconocer la existencia de iniciativas, en diferente grado de avance, que emanen de una necesidad u oportunidad evidente y sean compatibles con los propósitos de la estrategia para el desarrollo sustentable de la meso-región. Sin embargo, estos mismo proyectos tendrán que llevarse hasta un nivel adecuado de elaboración que facilite la toma de decisiones, al contener, con suficiente precisión, su justificación estratégica, su grado de integralidad, su posibilidad técnica y/o su viabilidad económica y financiera. Otros proyectos existentes considerados al inicio del proceso no resultarán pertinentes en el marco de las líneas de estrategia acordadas y por lo tanto no deberían ser integrados a la cartera de proyectos regionales.

d. Análisis estratégico de los proyectos

En el seno de los grupos regionales temáticos y otras instancias regionales generadas por el proceso regional, debería llevarse a cabo el análisis de los proyectos que pudieran integrarse a la cartera de proyectos regionales. En una primera instancia, dicho análisis tiene como propósito la interpretación de la pertinencia estratégica de los proyectos y, en una segunda instancia, su priorización.

Pertinencia estratégica de los proyectos. Se proponen tres criterios básicos para el análisis de la pertinencia estratégica de los proyectos:

- **Carácter Estratégico.** En una primera instancia, se consideran proyectos estratégicos a aquellos que se vinculan a, o se derivan en forma clara de, los objetivos y líneas de acción de la estrategia integral para el desarrollo sustentable de la meso-región.
- **Integralidad.** Reconociendo la conveniencia de que la atención de los problemas y aprovechamiento de oportunidades requieren de soluciones multidisciplinarias, los proyectos serán integrales en la medida en que las iniciativas se configuren con una visión en la que concurren no solamente la visión y acciones del sector de origen del proyecto, sino que incluyan en la mayor medida posible y pertinente, los elementos y acciones que corresponden a otros sectores de los ámbitos social, económico, ambiental y urbano territorial.
- **Alcance regional.** El carácter regional de un proyecto guarda estrecha relación con su posibilidad de contribuir a la solución de problemas y/o aprovechamiento de oportunidades comunes en dos o más entidades federativas en la región o subregión. Se consideran proyectos de alcance regional: (i) aquellos que ubicándose en una sola entidad pueden traer beneficios a otra(s); y, (ii) aquellos que forman parte integrante o sean complementarios de otros proyectos. Para cada una de estas situaciones el proyecto requiere ser promovido o avalado por las autoridades de dos o más entidades involucradas y/o beneficiadas.

Estos criterios pueden ayudar a identificar (seleccionar) proyectos elegibles para su gestión en el marco de la planificación meso-regional del desarrollo sustentable. Los proyectos que sean solamente de alcance estatal, deberían en cambio ser gestionados directamente por los canales tradicionales de acuerdo a sus propios criterios.

Priorización de los proyectos. Esta segunda instancia del análisis se relaciona más con aspectos operativos que determinan el momento más oportuno de la ejecución de los proyectos estratégicos. Debería llegarse a proponer un orden de prioridad de ejecución de los proyectos de acuerdo con la importancia que los actores involucrados en el desarrollo de la meso-región asignen a cada uno de ellos en forma individual o agrupados bajo ciertos supuestos. La prioridad estará relacionada no sólo con la aportación de los proyectos a los objetivos de la región sino también con las limitaciones presupuestales que determinan la imposibilidad de realizarlos todos al mismo tiempo, independientemente de que todos pudieran ser estratégicos.

e. Decisiones asociadas a la gestión de la cartera de proyectos

De acuerdo con la pertinencia y grado de avance de los proyectos, el mecanismo de coordinación gubernamental debería tomar periódicamente decisiones respecto a la secuencia que debería darse a los mismos.¹⁰⁷

- En la medida en que los proyectos se consideren con el grado de madurez necesaria, la decisión sería en el sentido de aportar o gestionar conjuntamente el financiamiento para su ejecución, debiéndose prever las partidas correspondientes en los programas de inversión para el siguiente año, de las distintas dependencias estatales y federales, asociadas al proyecto.
- En el caso de los proyectos que parezcan pertinentes, pero que requieran de un trabajo adicional, la decisión sería en el sentido de acordar el financiamiento conjunto de la siguiente fase de preparación de los mismos. Estos proyectos serían considerados nuevamente en un momento ulterior, para su análisis estratégico y de viabilidad, dentro de la cartera de proyectos regionales. Los estudios requeridos para avanzar en la preparación de los proyectos se incorporarían en un programa integral de actividades regionales de preinversión.¹⁰⁸

El proceso descrito permitiría gestionar en el marco de los programas meso-regionales sólo los proyectos que hagan una aportación sustantiva a las estrategias respectivas de desarrollo sustentable, e impediría que se lleguen a tomar decisiones de inversión sobre proyectos disponibles cualesquiera que éstos sean, tratando de forzar su justificación respecto a una visión estratégica del desarrollo regional.

f. Tipología de actividades de preinversión

Las actividades de preinversión que se llevarían a cabo con el propósito de retroalimentar la toma de decisiones relativas a la integración y gestión de las carteras de proyectos regionales se ubican en una gama que va desde actividades normalmente consideradas como parte de la planeación general hasta la formulación de una parte de los estudios dentro del ciclo de los proyectos. Estas actividades y estudios serían:

¹⁰⁷ Este mecanismo se describe en el capítulo 14.

¹⁰⁸ Los programas de preinversión se formularían para su ejecución en periodos anuales en la medida en que dependan de recursos para estudios de las dependencias participantes, que se aprueban anualmente. En la medida en que se cuente con instrumentos que permitan la integración y gestión conjunta de recursos (fideicomisos o mecanismos análogos) será conveniente establecer programas de preinversión para periodos menores al año, que den mayor agilidad y flexibilidad a las actividades de preinversión.

- *Estudios básicos*, que a partir de la consideración de determinados ámbitos temáticos o territoriales permitan identificar, articular y caracterizar en forma inicial oportunidades de inversión y atacar de esta manera el problema de la escasez de proyectos en su aspecto cuantitativo y los desbalances que pudieran percibirse en la distribución de los proyectos entre los distintos ámbitos que conforman la estrategia integral de desarrollo regional.
- *Inventarios de estudios y proyectos*. A partir de la consideración en conjunto de la cartera de proyectos podrá juzgarse necesario llevar a cabo inventarios adicionales de proyectos de fuentes o tipos específicos.¹⁰⁹ Estas actividades requerirán normalmente ser asignadas a consultores.
- *Priorización de proyectos*. Comprendería actividades relativas al análisis estratégico, la revisión de los proyectos con criterios de evaluación socioeconómica o financiera y la priorización participativa de los proyectos dentro de los grupos de trabajo regionales con ambos grupos de elementos. Para apoyar estos ejercicios podrá requerirse la contratación de especialistas en las metodologías a utilizar y facilitadores de las actividades de los grupos.
- *Elaboración de estudios de preinversión relativos a la caracterización de los proyectos en un primer tramo del llamado ciclo de proyectos*. Ideas, perfiles, estudios de pre-factibilidad y de factibilidad. No incluirían los estudios de ingeniería y otros estudios comprendidos en los proyectos ejecutivos, que sólo se realizan normalmente después de haber tomado la decisión de

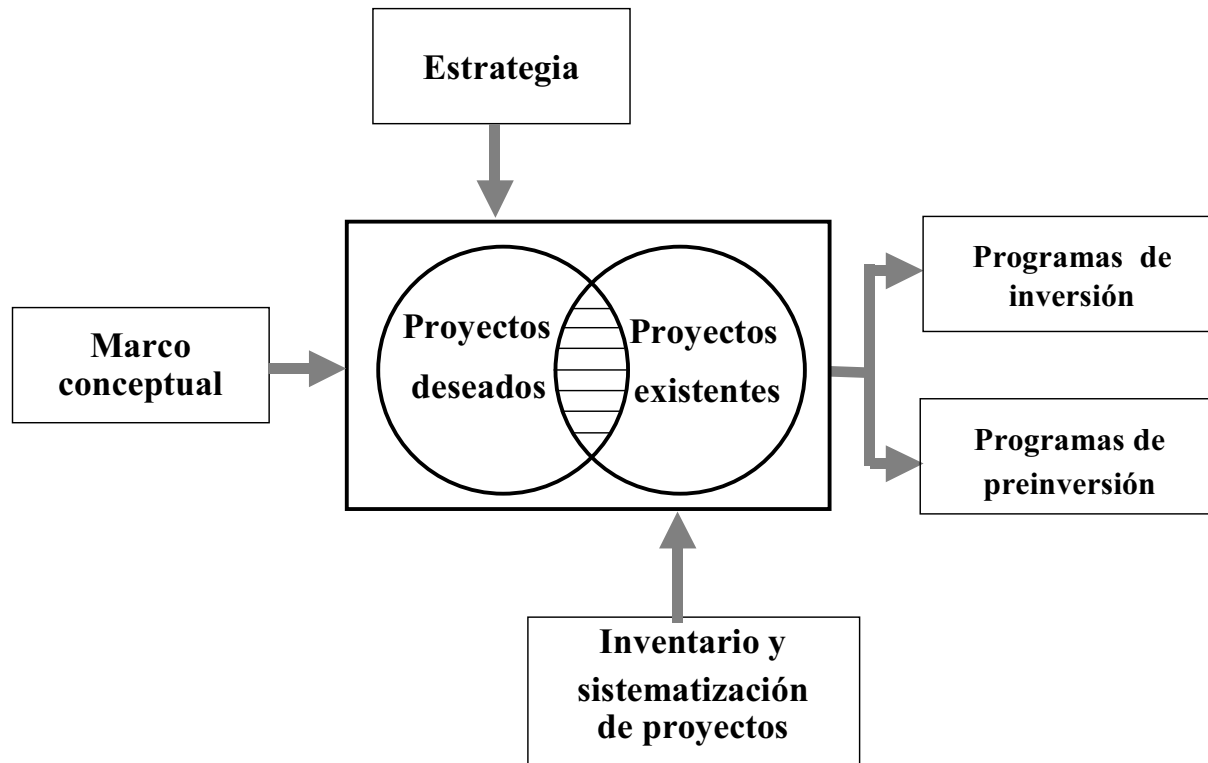
¹⁰⁹ Por ejemplo, de alcance municipal o bien relativos a los proyectos propuestos por las comunidades indígenas, ...

llevar adelante y de financiar la inversión.¹¹⁰

¹¹⁰ Los proyectos maduros requerirán todavía de estudios para la formulación de los proyectos definitivos, tales como los relativos a la ingeniería de detalle que se llevan a cabo sólo cuando ya ha sido adoptada la decisión de llevar a cabo el proyecto y de financiarlo. También incluirían actividades relativas a: *la promoción y amarre de la inversión de los proyectos*, que incluye labores de información y difusión para captar/atraer a inversionistas potenciales hacia el proyecto; *el monitoreo a la ejecución de los proyectos*, que recaba información oportuna de manera permanente sobre el avance en la construcción de las obras relacionadas con el proyecto y, en su caso, contribuye a desatar posibles obstáculos; y *la evaluación ex – post de los resultados y efectos de los proyectos de inversión*.

Cartera de proyectos regionales estratégicos

– Esquema para su integración y gestión –



13. Instrumentos de la planeación integral del desarrollo regional sustentable

a. Contextualización

La tercera tarea que planteábamos en forma reiterada (recurrente), en las reuniones de los grupos temáticos y en los talleres integrales, era una reflexión en torno a los mecanismos organizativos y de financiamiento requeridos y adecuados para la acción regional conjunta en proceso de construcción. Era muy importante para nosotros que los grupos no sólo acordaran acciones conjuntas, sino también los mecanismos organizativos y de financiamiento para instrumentarlas y ejecutarlas.

Lo que algunos de nosotros llevábamos a los procesos era aquel *cambio de énfasis* desde la formulación de estrategias hacia el diseño y puesta en marcha de instrumentos, según el dicho de Pedro Jiménez:¹¹¹ “Más vale un buen instrumento y darle una orientadita estratégica, que la mejor estrategia sin instrumentos...”¹¹²

En lo personal, aún cuando no dejaba de reconocerle su sentido práctico, esta expresión me generaba cierta molestia. Yo prefería el término de *instrumentación*. En efecto, por una parte, este término remite a la finalidad, a la razón de ser, al porqué del instrumento. Un instrumento: ¿de qué? ¿para qué? Por otra parte, instrumentación también evoca, al menos eso me parece, el diseño o construcción de los instrumentos para una finalidad, más que la elección, en una caja de herramientas, de los instrumentos, para esa finalidad.

Antes de Centro-Occidente, la noción de instrumentación tomaba como referencia las estrategias regionales. En Centro-Occidente, esta noción tomó un alcance más amplio, de instrumentación, no sólo de la estrategia regional, sino también de la cartera de proyectos regionales estratégicos. Más aún, el trabajo con los grupos regionales nos hacía evidentes otros requisitos para esta instrumentación.

Desde las trincheras de los procesos en los que estábamos inmersos no teníamos dudas acerca de la naturaleza de los instrumentos requeridos. Se trataba de *mecanismos interinstitucionales, organizativos y de financiamiento* de las acciones regionales conjuntas. Estos eran, a nuestro juicio, los mecanismos privilegiados, centrales, estratégicos de la acción regional conjunta.

¹¹¹ Aquel ex – secretario de desarrollo urbano de Jalisco y consultor de la Coordinación General de Descentralización de la SEMARNAP, para el ejercicio regional de planeación integral del desarrollo sustentable con el Consejo Consultivo de Occidente.

¹¹² Una expresión gestada en un ambiente institucional, no interinstitucional.

La naturaleza de los instrumentos podía parecer obvia desde la praxis de los procesos regionales. Sin embargo, me parece conveniente señalar que a otros funcionarios públicos, no involucrados en procesos de planeación como los de Occidente, con otra perspectiva institucional y teórica, se les podría ocurrir otro tipo de instrumentos.

- Así, por ejemplo, en el gobierno federal, mientras nosotros promovíamos desde la SEMARNAP la experiencia de Centro-Occidente, Santiago Levy, desde la Subsecretaría de Egresos de la SHCP, promovía un esquema de acción para el Sur-Sureste, basado en supuestos teóricos derivados de la teoría económica actualmente predominante y, de manera específica, de una teoría espacial y de localización de origen neoclásico –aquella que yo había descartado como inservible para los propósitos de la política regional en los años setenta. Con este marco teórico y desde su ubicación institucional –un subsecretario de Hacienda, con acceso directo al Presidente de la República–, su perspectiva estratégica era la focalización de los recursos de inversión pública en un magno programa de construcción de carreteras y de infraestructura en general en el Sur-Sureste, acompañado por un paquete de medidas tendientes a eliminar el sesgo en contra de esta región, implícito en diversas políticas públicas federales.
- La contrapartida conceptual de esta propuesta del gobierno federal era la que asumieron desde esos años los gobiernos estatales, focalizada en una demanda hacia el gobierno federal de reformas, en particular, en el sistema de coordinación fiscal, que les otorgaran mayores recursos y mayor discrecionalidad en su utilización. Esta perspectiva da lugar a una asociación horizontal entre los gobiernos de los estados, pero sólo para negociar las reformas que les den a cada uno de ellos, por separado, más poder y discrecionalidad de acción, no para acordar la orientación estratégica de la acción conjunta regional.

En el marco de la teoría de la administración de redes complejas de política pública que se describe más adelante en el apartado ..., la primera perspectiva podría asociarse con la aproximación de conducción central,¹¹³ la segunda con la aproximación de actores múltiples. La nuestra, de asociación horizontal, voluntaria, de los estados para la acción conjunta regional, se vincula con la aproximación de redes.

Los planteamientos que siguen constituyen una racionalización reciente, elaborada para este documento, de problemas y orientaciones de instrumentación de la planeación integral del desarrollo regional sustentable. Esta racionalización toma como referencia la experiencia de Centro-Occidente y su comparación con

¹¹³ Aún cuando, en estricto sentido, el grupo en el gobierno del cual Santiago Levy formaba parte no tenía una concepción de conducción central. Tan sólo una concepción central.

los procesos ulteriores del Sur-Sureste, en los que estuve involucrado directamente y con los de la Frontera Norte, que conocí por contacto con el equipo de esa coordinación.

b. Planteamiento del problema

En esencia, de lo que se trataba era de desprender de los procesos regionales de planeación participativa las reglas de interacción entre los actores institucionales estatales y federales y de formalizarlas mediante instrumentos jurídicos. Así, lo que denomino *mecanismos organizativos y de financiamiento*, no es más –ni menos– que la expresión formal de las prácticas de interacción en el nivel regional, para acordar y financiar la acción conjunta regional.

Estos mecanismos organizativos y de financiamiento debían ser *pertinentes* y *adecuados* con respecto a la naturaleza y alcances de la planeación integral del desarrollo regional sustentable. Además debían cumplir con la característica intrínseca atribuida a los instrumentos que es la de la *eficacia*.¹¹⁴

Así, en la selección y diseño de los mecanismos organizativos y de financiamiento deberían considerarse los problemas planteados por la formulación e instrumentación de estrategias integrales de desarrollo regional sustentable (EIRDS), los propósitos, alcances y características de los procesos de integración y gestión de las carteras de proyectos regionales estratégicos, todo ello respetando la preeminencia otorgada en el enfoque de planeación a los procesos de interacción entre los actores institucionales estatales y federales en la región.

c. Criterios para la concepción y diseño del mecanismo regional

El mecanismo regional, organizativo y de financiamiento, debe pensarse en función de las características del enfoque de planeación integral del desarrollo sustentable que se desea impulsar (PIDRS).

En este sentido, deberían considerarse diversos criterios generales, derivados de los rasgos básicos del esquema de planeación regional, y criterios específicos asociados a las características de los procesos de interacción entre los actores regionales y de los dos niveles o procesos de trabajo que es necesario operar: el nivel estratégico y el nivel de gestión de acciones y proyectos. También deberían considerarse criterios de viabilidad y eficacia relativos a la toma de decisiones conjuntas y al aporte específico del financiamiento.

¹¹⁴ Debe destacarse que en un esquema de planeación como el aplicado en Occidente, la viabilidad y la eficacia de la acción regional se desplaza en una proporción considerable desde los *instrumentos* hacia los *procesos* mediante los cuales se acuerdan las acciones.

Criterios generales asociados a los rasgos básicos del enfoque de planeación integral del desarrollo regional sustentable (PIDRS):

- Se trata de instrumentar un esquema de planeación cuyo objeto es el *desarrollo regional sustentable*, un *objeto integral* que articula el impulso al desarrollo económico competitivo, la inclusión social, la sustentabilidad ambiental y el equilibrio territorial, tomando como punto de partida la conservación y consolidación de la identidad, la cultura, los valores regionales.
- Este esquema de planeación se ubica en el *nivel meso-regional*; ni federal, ni estatal. En términos generales, busca articular una visión integral de desarrollo regional desde los estados, articularla con una visión regional del desarrollo nacional del gobierno federal (si es que esta existiera), y generar propuestas de acción regional conjunta de los estados, a las que se sumen las dependencias federales.
- La planeación regional que se propone se orienta a la *acción regional conjunta*, mediante la convergencia de las visiones y de las acciones de las instituciones estatales y federales participantes. Este es el criterio maestro de viabilidad.
- La acción conjunta regional se construye mediante la *asociación horizontal, voluntaria*, de los actores regionales. Por ello, las meso-regiones pueden considerarse de hecho como regiones de asociación voluntaria de los gobiernos de los estados.
- La visión integral de desarrollo toma cuerpo en la organización regional y a partir de esta visión integral se busca *articular las acciones sectoriales de las dependencias federales*.
- Para cumplir con sus fines, la planeación de nivel meso-regional debe *articularse* con esquemas de acción en los niveles subregional, microrregional y local. Esto se lograría mediante la definición, en el marco de la estrategia integral, de prioridades de acción territorial bajo distintos propósitos estratégicos, en torno a las cuales se buscaría articular acciones de los estados en espacios de intervención estratégicos, menores a la meso-región. También se lograría mediante la inserción en el mecanismo regional de representantes de organizaciones territoriales correspondientes a esos niveles.

Criterios específicos asociados a las características de los procesos:

- *Naturaleza de estos procesos*. Deben visualizarse como procesos de *interacción entre los actores regionales*; empiezan siendo procesos de planeación participativa, pero deben evolucionar hacia procesos de gestión de acciones regionales conjuntas.

- *Objeto / finalidades.* Los procesos de planeación regional tienen una *finalidad sustantiva* que es lograr que se acuerde una orientación estratégica de la acción regional conjunta y una cartera de proyectos regionales estratégicos que administrar. Tienen también una *finalidad intrínseca* que es crear las condiciones de viabilidad de la acción regional conjunta, mediante la formación de un lenguaje común, de una cultura de relación, y de la decantación, en la práctica, de las reglas de interacción entre los participantes. De manera gradual, la consolidación de estas condiciones debe llevar a la creación del mecanismo regional.¹¹⁵
- *Participantes.* El mecanismo regional estaría integrado por funcionarios públicos y por actores representativos de la sociedad. Los funcionarios públicos se integrarían a un mecanismo colegiado de toma de decisiones y de coordinación de la acción regional conjunta. Los actores representativos, más no representantes, de distintos grupos o sectores de la sociedad civil se integrarían a un mecanismo o instancia consultiva del mecanismo público de toma de decisiones y de coordinación.¹¹⁶ Los actores sociales son consultivos, no tomadores de decisiones en materia de políticas públicas. Los funcionarios públicos son estatales y federales. Deben ser vistos como personas *en* instituciones, responsables de la gestión y de la planeación institucional, de nivel medio y superior.
- *Principios.* Asociación voluntaria, relación entre iguales, auto-organización, dentro de reglas aceptadas por el conjunto de los actores, relativas a la naturaleza y orientación del esquema de PIDRS que se impulsa.
- *Estrategia de proceso.* Propiciar primero la integración de grupos regionales sectoriales o temáticos y después buscar su articulación. Es más fácil lograr la formación de una identidad regional cuando se comparte una visión del desarrollo regional, que cuando es necesario abordar simultáneamente la formación de la identidad regional y la convergencia de las visiones temáticas en una estrategia integral.
- *Requisitos que debe cumplir el mecanismo regional desde la perspectiva del proceso:* (1) El mecanismo debe hacer posible la concepción integral, la implementación y el financiamiento de acciones regionales conjuntas; (2) El mecanismo debe hacer viable la coordinación interinstitucional, entre los

¹¹⁵ Pudiera adoptarse, la perspectiva inversa, desde la imagen del mecanismo a crear hacia la forma cómo deben impulsarse los procesos de planeación participativa o de interacción entre los actores regionales. Esto es lo que se hará en el siguiente apartado relativo a la conducción estratégica de la PIDRS.

¹¹⁶ Referencia a aquel queretano que me insistía en que el gobierno no debía abandonar su papel de autoridad o de toma de decisiones sino que debía ejercerlo cabalmente, aunque con el respaldo de la sociedad civil.

gobiernos estatales, y de éstos con las dependencias sectoriales del gobierno federal; (3) El mecanismo debe ser sentido como propio por los participantes. Ellos son los que deben establecer, dentro de parámetros generales, sus reglas de interacción. Por ello, el mecanismo debe ser probado en la práctica y sólo cristalizarse (formalizarse jurídicamente) cuando los participantes se sientan cómodos en él.

- *Sentido último del mecanismo.* El mecanismo que se trata de conformar debe constituirse a mediano plazo como el sujeto colectivo del desarrollo regional sustentable.

Criterios específicos asociados a las características de los procesos de formulación y acuerdo de las estrategias integrales de desarrollo regional sustentable (EIRDS):

- *Estrategias integrales:* (1) La integralidad que se busca no es por yuxtaposición, sino por articulación de los cuatro temas, dimensiones o ámbitos básicos de política pública que componen el objeto de planeación. (2) La articulación de las dimensiones temáticas es de una doble naturaleza: funcional y territorial; (3) Distintos grupos de actores regionales son portadores de las distintas visiones de política pública; (4) La integralidad se da por convergencia de las visiones de los distintos grupos regionales (previamente debe darse la convergencia de las visiones de los actores estatales en una visión regional sectorial o temática); (5) Esto lleva a promover la concreción de acuerdos de interacción temáticos y territoriales entre los grupos.
- *Orientaciones estratégicas.* Los procesos de formulación de la estrategia integral deben conducir a la decantación y acuerdo de las orientaciones estratégicas de la acción regional conjunta, como expresión de selectividad, convergencia y concentración de la misma.

Criterios específicos asociados a las características de los procesos de integración y gestión de carteras de proyectos regionales estratégicos:

- Los procesos de interacción entre los actores regionales se refieren no sólo al acuerdo de orientaciones estratégicas de la acción conjunta regional, sino también a la integración y gestión de una cartera de proyectos regionales estratégicos.
- Con este propósito, los grupos deben llevar a cabo actividades de identificación, análisis estratégico, selección, articulación, priorización y evaluación de proyectos.
- Estas actividades deben realizarse en el seno de cada grupo regional y talleres integrales en los que interactúen los grupos regionales; en su caso, cuando los procesos de interacción hayan madurado, también en grupos

integrales subregionales. *Se requiere de una concepción de la interacción entre los grupos en el seno del mecanismo regional.*

- Resulta crítico para los fines de la planeación integral el mantener la visión de conjunto de las acciones, a medida que se estudian y diseñan los proyectos. Con este propósito, se requiere la implantación de la metodología de integración y gestión de la cartera de proyectos regionales en la operación de todos los grupos regionales y la ejecución ordenada, orquestada, de los programas de preinversión.

Criterios de eficacia

- El *financiamiento de la acción regional conjunta* se concibe en primera instancia mediante aportaciones de recursos de las instituciones participantes en el proceso (supuesto de que nada se pierde, nada se transforma...).
- El *mecanismo organizativo regional* se concibe como la instancia en la que los participantes deciden (voluntariamente) aportar recursos para acciones regionales conjuntas. Uno de los propósitos básicos del mecanismo organizativo regional es resolver el financiamiento de las acciones (al menos en su fase inicial) dentro del propio proceso, lo cual implica que los actores regionales asuman la iniciativa y la autoría de las acciones.
- El *mecanismo de financiamiento regional*, en el contexto de los procesos regionales, tiene un sentido específico que es el de facilitar la administración conjunta de recursos aportados por los participantes de los grupos para acciones regionales conjuntas.
- *Implicaciones presupuestales.* Para que el mecanismo regional opere adecuadamente los participantes deben tener fichas con qué jugar.¹¹⁷ Por ello, los procesos de integración y gestión de las carteras de proyectos regionales deben vincularse estrechamente con los procesos de programación y presupuestación institucional, en el nivel estatal tanto como federal.
- *Papel de posibles recursos adicionales para el financiamiento de la acción conjunta regional.* La formación del mecanismo regional y el compromiso de recursos por parte de las instituciones “asociadas” abre la puerta para la consecución de recursos adicionales para el financiamiento del proceso y de las acciones que de él resulten. Una vez amarrados los acuerdos de acción regional conjunta y puestos en marcha mediante recursos internos al

¹¹⁷ Recursos monetarios en este caso, aunque pudiera pensarse en otro tipo de recursos a compartir, de poder, de normatividad, Estos recursos en sentido lato son los que los participantes conjuntan en los grupos.

proceso, se facilitará la consecución de recursos externos al proceso, provenientes de las dependencias federales, de la banca de desarrollo y de donadores nacionales e internacionales.

14. Elementos constitutivos del mecanismo organizativo regional

En forma coherente con estos criterios, a continuación presentaré una caracterización de las partes constitutivas del mecanismo organizativo regional en lo que toca a su parte pública, a la parte que involucra la coordinación de las instituciones o dependencias de los gobiernos estatales y federal, y de su papel en el todo.

Como todo mecanismo organizativo (organización) ésta tiene una finalidad, a la que se ha aludido en forma reiterada. La *finalidad* de la *organización regional* es formular, acordar y llevar a la práctica acciones conjuntas para el desarrollo regional sustentable. Quienes formulan, acuerdan y llevan a la práctica las acciones en el nivel meso-regional son principalmente los gobiernos estatales involucrados y el gobierno federal. Deben preverse instancias de participación de los gobiernos locales (municipales), de las organizaciones de la sociedad (organizaciones sociales, ONGs, organizaciones empresariales). Pero, primero es necesario construir la parte pública del mecanismo.

a. *Disyuntivas iniciales*

Aunque parezca una verdad de Perogrullo, quiero resaltar que la organización regional está constituida por grupos regionales. Estos grupos estarían integrados en una perspectiva general (y de mediano a largo plazo) por funcionarios públicos (estatales, federales), miembros de los Poderes Legislativos Federal y estatales, personas representativas, más no representantes, de distintos sectores de la sociedad (organizaciones sociales, ONGs, organizaciones empresariales, instituciones académicas y de investigación), expertos y técnicos que constituyen el soporte de la operación de los grupos. A este respecto, caben las siguientes acotaciones:

- *Gobierno versus sociedad.* Dado que se trata de una organización para la conducción de una política regional integral, de una política pública, resulta necesario primero constituir un mecanismo de coordinación entre instancias de gobierno y después acoplarle mecanismos consultivos. Dado que se trata de impulsar la acción conjunta, los actores que hay que involucrar son los que tienen capacidad de acción en materia de políticas públicas y éstos son los funcionarios públicos.¹¹⁸ Si se empezara por organizar un consejo consultivo después se plantearía el problema de la falta de correas de transmisión adecuadas de las propuestas de dicho consejo hacia las entidades de gobierno.

¹¹⁸ En esta percepción pesa sin duda nuestra experiencia con el consejo consultivo de desarrollo sustentable de Occidente.

- *Funcionarios estatales versus funcionarios federales.* Una segunda acotación es con respecto al papel de los funcionarios estatales versus los federales. Cualquier grupo de funcionarios estatales al reunirse en escala regional pone en juego el principio de la asociación horizontal voluntaria para la acción regional conjunta. En términos generales, los funcionarios estatales son representativos del punto de vista regional.¹¹⁹ Los funcionarios federales en cambio son por lo general representativos de un sector que en el caso más probable no está regionalizado. Los funcionarios de las dependencias federales sectoriales tendrán normalmente una responsabilidad funcional más que territorial. Por ello, los grupos regionales deberían estar constituidos por funcionarios estatales y por una representación minoritaria de funcionarios federales que tienen que ver con la materia del grupo. Es necesario cuidar la relación entre funcionarios estatales y federales. El balance de poder en el seno de los grupos debe estar cargado hacia los estados. Si no se respetara este principio, el sector terminaría utilizando a los gobiernos estatales para legitimar su política sectorial. El margen de cambio e innovación respecto a la situación actual en la que predomina el criterio sectorial federal, sería mínimo.
- *Grupos sectoriales versus grupos integrales.* Los grupos regionales pueden ser representativos de *una parte* de la política integral de desarrollo regional o bien de *la totalidad* de esta política. En los procesos regionales, el grupo integral puede formarse a partir de los grupos sectoriales en una lógica horizontal de asociación voluntaria de los estados o bien, a la inversa, los grupos sectoriales pueden formarse a partir del grupo integral, en una lógica vertical de representatividad originaria en el proceso.

b. Definición de los grupos regionales

De acuerdo con la experiencia comparada de Occidente, Sur-Sureste y Frontera Norte, me parece conveniente establecer las siguientes precisiones conceptuales.

- *Grupo regional sectorial.* Reúne a los funcionarios estatales que son la contraparte de un sector federal. Estos funcionarios estatales pueden provenir de instituciones heterogéneas. Lo común entre ellas es que son la contraparte de una misma dependencia federal sectorial. Normalmente, la temática de estos grupos es la formación de un punto de vista común de los estados en la negociación de cambios en las reglas de operación de los programas de la dependencia o en la asignación de recursos federales. La experiencia muestra que, en el caso más frecuente, es difícil, en un grupo sectorial emprender acciones regionales conjuntas. El predominio de la dependencia federal es demasiado fuerte. A lo que sí se podría aspirar es a

¹¹⁹ Considerando lo regional en este caso como nivel más que como enfoque lo cual requeriría una aproximación integral

que un grupo sectorial pudiera lograr la articulación de los subsectores de una dependencia, que en muchos casos operan como entidades absolutamente independientes entre sí.

- *Grupo regional temático.* El que se refiere a una de las cuatro dimensiones del desarrollo regional sustentable: desarrollo económico, desarrollo (inclusión social), medio ambiente (sustentabilidad ambiental del desarrollo), desarrollo y ordenamiento urbano y rural (territorio). El campo de cada uno de estos grupos regionales temáticos abarca normalmente a más de una dependencia federal.
 - El grupo regional de *desarrollo económico* debería incluir a funcionarios de las dependencias de desarrollo económico o promoción de inversiones, turismo y desarrollo rural (agricultura). Del lado federal deberían concurrir la Secretaría de Economía, de Turismo y Sagarpa. También deberían participar funcionarios de instituciones de banca de desarrollo como Nafin, Bancomext y la nueva financiera rural.
 - El grupo regional de *desarrollo social (inclusión social del desarrollo)* debería involucrar a funcionarios estatales que operan programas sociales federales y a sus contrapartes federales, que pertenecen a una de las subsecretarías de SEDESOL. También deberían participar en este grupo funcionarios estatales y federales de los sectores de educación, salud y asuntos indígenas. Para que cumpla con su propósito de inclusión social del desarrollo, también debería incluir a funcionarios representativos de los otros tres grupos temáticos.
 - El grupo regional de *medio ambiente (sustentabilidad ambiental del desarrollo)* estaría constituido por las autoridades ambientales de los estados y sus contrapartes federales (subsectoriales). Debería incluir también a representantes de los otros grupos temáticos.
 - El grupo regional *territorial (integración territorial del desarrollo)* incluiría a funcionarios estatales asociados al desarrollo urbano y el ordenamiento territorial de enfoque urbano, así como a funcionarios de las áreas de obras públicas que normalmente se ocupan de carreteras estatales y de obra pública urbana. Deberían concurrir las contrapartes federales de este grupo que se ubican en la subsecretaría de desarrollo urbano de la SEDESOL. También habría que considerar en este grupo una representación de funcionarios estatales y federales asociados al enfoque de ordenamiento ecológico del territorio.

Los grupos temáticos deben facilitar la convergencia de las visiones sectoriales hacia una visión integral. En los procesos regionales de planeación integral del desarrollo sustentable pueden llegar a formarse típicamente entre diez y quince grupos sectoriales. Es materialmente imposible plantearse la articulación real entre los planteamientos de un

número tan amplio de grupos. Así, trabajar sólo con grupos sectoriales lleva inexorablemente a un enfoque de integralidad por agregación, no por articulación. El grupo temático tiene la responsabilidad de operar un sub-ensamble de la integralidad regional.

La experiencia comparada de Centro-Occidente y Sur-Sureste muestra que, como representativo de la totalidad (integralidad) en los procesos regionales, más que un solo grupo, es conveniente considerar dos grupos, que responden a lógicas diferentes y presentan fortalezas y debilidades que son simétricas.¹²⁰ Los dos grupos deben articularse, pudiendo considerarse al respecto varias opciones.

- *Grupo regional de coordinación intersectorial.* Este grupo responde a la lógica de asociación horizontal voluntaria entre los estados. De acuerdo con el modelo de Occidente, estaría constituido típicamente por los *líderes* (más que representantes) de los grupos sectoriales o temáticos. También participarían en él (de hecho tendrían un lugar predominante) los elementos institucionales y técnicos con visión de conjunto de la planeación integral del desarrollo regional sustentable (PIDRS). Un grupo con estas características parece el más adaptado a los propósitos de construcción de una estrategia integral mediante la convergencia de las visiones de las partes. Su debilidad como grupo integral radica en la falta de representatividad de sus integrantes con respecto a los gobiernos estatales e incluso con respecto al gobierno federal (el Ejecutivo Federal).
- *Grupo regional de coordinación intergubernamental.* Este grupo responde a una lógica de representatividad originaria en el proceso regional. En última instancia, los que mandan en el proceso regional son los Titulares del Poder Ejecutivo Federal y de los poderes ejecutivos estatales; el Presidente de la República y los gobernadores. Puede concebirse que el proceso regional emana de una voluntad de estos poderes de operar bajo cierta lógica común para la construcción, acuerdo y ejecución de acciones regionales conjuntas.¹²¹

En esta medida, los procesos impulsados por la OPEDR se han iniciado con la formación de un grupo regional constituido por representantes de los gobiernos estatales, específicamente de los gobernadores y por un o algunos representantes del Gobierno Federal, específicamente del Presidente de la República. En la práctica, estas designaciones han recaído, del lado de los estados predominantemente en funcionarios de

¹²⁰ La fortaleza de un grupo es la debilidad del otro.

¹²¹ Aún cuando los procesos regionales se impulsen a partir de la lógica horizontal de asociación voluntaria entre los funcionarios de los estados, los gobernadores y el Presidente de la República deben, al menos consentir, los procesos de interacción regionales basados en esta lógica horizontal.

dependencias que, bajo distintas denominaciones, agrupan las funciones de planeación y presupuestación y las relativas a la operación de los COPLADES o mecanismos equivalentes en los estados. Los funcionarios federales de contraparte de estos grupos han sido los miembros de la OPEDR y de las coordinaciones regionales (Plan Puebla-Panamá y Frontera Norte).

La fortaleza de estos grupos radica en la formación de acuerdos que movilicen en forma directa a sus representados, es decir, a los gobernadores y al Presidente de la República.¹²² Su fortaleza está también en la preparación (gestión) de los acuerdos de las reuniones regionales de gobernadores con el Presidente de la República. Por último, por la composición predominante de estos grupos, su fortaleza radica en la integración de los presupuestos federales y estatales en forma coherente con la naturaleza, composición y prioridades de la acción regional conjunta.

Su debilidad manifiesta radica en su escasa capacidad de liderazgo y coordinación intersectorial real de los grupos regionales, para la convergencia de las visiones sectoriales y temáticas en una estrategia integral de desarrollo regional sustentable. Estas debilidades están ligadas a las características y posicionamiento de estos grupos en los procesos regionales. En efecto, depositar la responsabilidad de la visión integral en un grupo constituido por actores diferentes a los actores de los grupos temáticos implica transformar la integralidad en un punto de vista más, en un sector más. La apropiación de la atribución de la integralidad por los grupos regionales de coordinación intergubernamental lleva frecuentemente a los otros grupos regionales a asumir actitudes de resistencia. Estas actitudes se exacerban cuando las personas que integran el grupo intergubernamental (maestro) son también resistidas en la arena de la coordinación estatal.

La debilidad en las capacidades de coordinación intersectorial de estos grupos también tiene que ver con la experiencia administrativa predominante de sus integrantes. Si los funcionarios que integran estos grupos se han ocupado típicamente a lo largo de los años y tienen actualmente una responsabilidad administrativa de integración de los presupuestos estatales, entonces su preocupación predominante será la de lograr mayores recursos para sus estados por parte de la Federación. Más aún, el indicador de éxito de su gestión, en el ambiente institucional de sus estados, será el haber conseguido más recursos para su estado (no para la región).

¹²² Esta afirmación es válida si, y sólo si, se cumple el supuesto de su integración, a saber, que los funcionarios participantes sean representantes directos de los gobernadores y del Presidente de la República y tengan un nivel de interlocución adecuado con ellos.

Así, a mi juicio, la coordinación de los procesos de PIDRS debería ser asumida por una instancia que refleje los dos principios fundamentales, originarios de dichos procesos: el de asociación horizontal voluntaria entre los actores estatales; y el de la representatividad originaria desde el punto de vista de la autoridades estatales y federal.

En la práctica ello implica admitir la coexistencia de dos procesos paralelos:

- El primero, de formación de los grupos sectoriales y/o temáticos *por su propia iniciativa*¹²³ y de formación a partir de ellos de un grupo de coordinación intersectorial regional integrado por los líderes de cada grupo.
- La creación de un grupo de coordinación intergubernamental por mandato de las autoridades estatales y federal, que debería tener sus funciones acotadas desde el principio. No debería ser visto por sí mismo, ni por los otros grupos regionales, como el dueño del proceso, sino como un grupo con funciones específicas en el mismo.

Los dos grupos compactos representativos de la integralidad regional tendrían una dinámica independiente al principio. Con el tiempo pudieran seguir sesionando de manera separada, pero con la participación de representantes del otro grupo. Al madurar los procesos ambos grupos pudieran integrarse en uno solo.

Lo importante es distinguir las funciones específicas de cada uno de ellos. El grupo de coordinación intersectorial es el que debería ejercer el liderazgo del proceso de convergencia de los grupos hacia una estrategia integral de desarrollo regional sustentable y del proceso de interacción entre los grupos para la integración y la gestión de una cartera de proyectos regionales estratégicos. En cambio, el grupo de coordinación intergubernamental debería ser el responsable de introducir en el proceso los puntos de vista y los intereses de los titulares de los ejecutivos estatales y federal.¹²⁴ También pudieran tener, en nombre de sus representados, y en forma compartida con el grupo de coordinación intersectorial, la atribución de priorizar las acciones desde el punto de vista de la asignación intersectorial de recursos, en la fase de preinversión, tanto como en la de inversión.

El secretariado técnico de las reuniones de gobernadores debería estar constituido por los dos grupos, el de coordinación intersectorial y el de coordinación intergubernamental, dado que las reuniones de los gobernadores con el Presidente de la República deberían en esencia considerar la estrategia regional y la asignación de recursos en su integralidad. Es decir, deberían mantenerse en el

¹²³ No por mandato o instrucción del grupo de coordinación intergubernamental.

¹²⁴ No puede hablarse de instrucciones u órdenes, dado que la capacidad de mando de cada uno de los ejecutivos se limita a los funcionarios de su administración.

nivel intersectorial. Típicamente, el grupo de coordinación intersectorial debería hacerse responsable de la presentación de los planteamientos de estrategia; ambos grupos deberían asumir la presentación de la cartera de proyectos; y el grupo de coordinación intergubernamental, asumir la presentación de recomendaciones de asignación de recursos.

c. *Papel de las reuniones regionales de gobernadores*

Las *reuniones regionales de gobernadores* representan potencialmente la instancia máxima de acuerdo y toma de decisiones en la región; el vértice de la organización regional (de la parte pública de la organización regional); la cúspide de las estructuras de autoridad que intervienen en los procesos regionales; a la vez, el punto más delicado en la construcción y operación del mecanismo regional; la hora de la verdad para los acuerdos de acción regional conjuntos construidos a partir de una lógica de asociación horizontal voluntaria; el punto de confluencia entre las dos lógicas contradictorias a las que responden los procesos regionales, la lógica horizontal de asociación voluntaria y la lógica vertical, de autoridad.¹²⁵

A partir de la decantación de reglas de interacción entre los gobernadores y el Presidente de la República, articuladas con los procesos regionales y el mecanismo regional, sus reuniones regionales deberían evolucionar hacia una instancia más formal de acuerdo y toma de decisiones colegiadas con respecto al desarrollo regional sustentable.

Esta instancia máxima de acuerdo regional y toma de decisiones colegiadas ha recibido dos denominaciones alternativas en Occidente: junta de gobernadores era el término que empezamos a utilizar los miembros del GTC; consejo consultivo regional fue el término que adoptó la OPEDR.¹²⁶ Quizás si el término de junta de gobernadores no refleja la importancia de la participación del Presidente de la República, pudiese hablarse simplemente de una *junta de gobierno regional*.¹²⁷

Estas denominaciones alternativas reflejaban perspectivas diferentes con respecto a la naturaleza de la instancia máxima de los procesos regionales: el término de consejo consultivo era preferido por la OPEDR porque se pensaba incorporar en esta instancia la participación de actores representativos del sector privado y de la

¹²⁵ Los gobernadores pueden reunirse con el Presidente, incluso regionalmente sin que los temas de la PIDRS tengan un lugar significativo en la agenda. O pueden tenerlo formalmente pero en realidad evolucionar la reunión en otro sentido al previsto.

¹²⁶ Ubicar aquí una explicación de porqué no nos parecía a los integrantes del GTC el término de Consejo Consultivo. Referencia a Guillermo Woo. Este era el contexto de sus propuestas de representación en el mecanismo regional de la organización subregional.

¹²⁷ Esta junta de gobierno regional puede considerarse legítima puesto que integra a las autoridades legítimamente instituidas de los gobiernos estatales y del gobierno federal.

sociedad en general; el de junta de gobernadores buscaba reflejar la idea de una autoridad regional.

Dejo la discusión de este tema para un poco más adelante. Sólo quisiera destacar aquí que en el supuesto de que la instancia máxima esté compuesta sólo por los gobernadores y el Presidente, entonces el nombre de Consejo Consultivo no es muy propio. No refleja la naturaleza de los acuerdos que pudieran tomarse en el seno de esta instancia. Los gobernadores no se reúnen regionalmente sólo para dar consulta al Presidente de la República en el manejo de los asuntos federales en la región, sino para asumir con él y en forma colegiada la conducción del desarrollo sustentable de la región.

En los términos más generales, en esta instancia se debería dar el establecimiento de acuerdos de coordinación interestatal en asuntos que conciernen a la región en su conjunto, en el máximo nivel de autoridad de los estados, así como acuerdos regionales de coordinación intergubernamental, también en el máximo nivel de autoridad de ambos órdenes de gobierno.

En una formulación más específica, reflejando el enfoque de planeación regional del desarrollo sustentable (PIDRS), los gobernadores podrían acordar entre sí y con el Presidente de la República la orientación estratégica del desarrollo de la región, así como las acciones regionales conjuntas que derivan de estas orientaciones estratégicas; revisar y aprobar la cartera de proyectos regionales estratégicos; comprometer recursos bajo su control al financiamiento de acciones regionales conjuntas; orientar y validar las propuestas de institucionalización de la organización regional; considerar distintos aspectos del financiamiento de la acción conjunta regional, en particular la asignación intersectorial de recursos en el presupuesto federal, a partir de la regionalización del presupuesto de las dependencias federales. Si existiera un fondo regional estructural, entonces podrían constituirse en la instancia máxima de toma de decisiones con respecto a la asignación de recursos del mismo.¹²⁸ Podrían orientar y validar las iniciativas tomadas por la organización regional para conseguir recursos adicionales para el financiamiento de las acciones regionales conjuntas emanadas de los procesos regionales y los propios procesos.

Para que el grupo de los gobernadores y el Presidente de la República opere de esta manera se requeriría satisfacer dos tipos de condiciones internas a los procesos de interacción regional.¹²⁹

¹²⁸ En una formulación más específica, reflejando el enfoque de planeación regional del desarrollo sustentable (PIDRS),

¹²⁹ Estas condiciones son internas a los procesos de interacción regionales. Existen otras, muchas otras. Algunas de ellas pueden ser favorables, otras son desfavorables a la consolidación de la instancia máxima de gobierno colegiado en la región.

- El primer tipo de condiciones tiene que ver con la calidad de los insumos que la organización regional les presente. Los actores institucionales en los procesos regionales no pueden llamarse a engaño o sentirse decepcionados con los resultados de las reuniones de gobernadores si no son capaces de someter a su consideración una materia que sea a la vez representativa del enfoque y los procesos de planeación participativa y, a la vez, con la concreción y contundencia requeridas para propiciar los acuerdos regionales al nivel de los gobernadores entre sí y con el Presidente de la República.
- El segundo tipo de condiciones tiene que ver con la creación de una cultura de relación entre los gobernadores entre sí y con el Presidente de la República, que responda a la misma lógica de asociación horizontal, voluntaria, que debería prevalecer en el resto de la organización regional. Los gobernadores y el Presidente de la República son personas *en* instituciones como todas las otras personas que participan en los procesos regionales. Es mi convicción que sólo si son llevados a trabajar con la misma lógica de asociación voluntaria horizontal, plural, podrán entender y respetar los procesos regionales en los que se involucran sus subordinados.

La viabilidad de la consolidación de esta instancia está afectada, positiva o negativamente, favorable o desfavorablemente, por factores externos a los procesos regionales. Entre los factores externos que afectan negativamente la consolidación de esta instancia, ocupan un lugar destacado los otros asuntos no regionales que pudieran estar en la agenda de relación de los gobernadores entre sí y con el Gobierno Federal. Uno de estos temas es el de la asignación de recursos a los estados, por la vía del presupuesto federal. Otro es el de posibles reformas al Sistema de Coordinación Fiscal, que otorgue mayores ingresos a los estados. Un tercero es la agenda electoral.¹³⁰ Una tendencia adversa a los procesos regionales ha sido la pérdida gradual de influencia de la Presidencia de la República sobre las reuniones regionales de gobernadores y la evolución de éstas hacia una forma partidista, representativa de los partidos de oposición (PRI, PRD).

Para aclarar la naturaleza y alcances del papel y las funciones de esta instancia máxima de acuerdo y decisión en el seno del mecanismo regional es conveniente precisar previamente algunos conceptos relativos a la naturaleza de la toma de decisiones en el mecanismo regional, en general, y su relación con la lógica de

¹³⁰ Hay que tomar en cuenta que los gobernadores y el Presidente de la República se ocupan de la gama más amplia posible de asuntos en sus respectivos gobiernos. Así, la agenda de las reuniones regionales de gobernadores con el Presidente de la República puede verse contaminada por la irrupción de otros temas de mayor trascendencia o bien, de mayor urgencia, en la agenda de estos actores.

asociación voluntaria, de formación de consensos y de acuerdos en el propio mecanismo.

15. Naturaleza de la toma de decisiones en el seno del mecanismo y su relación con los consensos y los acuerdos regionales¹³¹

A la hora de pensar el mecanismo regional, la organización regional, es importante tener en mente la naturaleza específica de la toma de decisiones en su seno y la relación entre esta toma de decisiones y los acuerdos adoptados por consenso, que constituyen la esencia del funcionamiento y del éxito de este tipo de mecanismos.

Ello es importante porque los actores de esta parte del mecanismo –funcionarios públicos con una cultura administrativa generada en el seno de las instituciones–, cuando deben pensar en un mecanismo organizativo interinstitucional tienden a proyectar los principios y las características de las estructuras administrativas intra-institucionales, en las que domina el principio de autoridad y que son esencialmente verticales. Se presenta en esta materia una influencia muy fuerte de nociones y conceptos derivados de una concepción tradicional, ortodoxa, de la administración y de la formulación de políticas públicas.

Si el mecanismo regional (la organización regional) ha de reflejar los principios de los procesos de interacción –la asociación horizontal voluntaria, la relación entre iguales, la auto-organización– para la definición, consenso, acuerdo de orientaciones estratégicas regionales y acciones regionales conjuntas (proyectos estratégicos regionales), entonces ¿cual debería ser la naturaleza específica de la toma de decisiones en el seno de dicho mecanismo (organización)?

a. Una doble lógica (dialógica)

Para entender lo anterior es necesario tener en mente que todos los participantes en esta parte del mecanismo regional, la parte del gobierno, del sector público,

¹³¹ Un diagrama que represente a un funcionario público, distinguiendo su carácter de persona (o de ciudadano) y su carácter de funcionario público. En su carácter de persona se asocia de manera voluntaria con sus *homólogos* en la región. En su carácter de funcionario, se ubica de cierta forma en una estructura de autoridad. Tiene cierta capacidad de decisión a su nivel y tiene que reportar hacia arriba de la estructura las actividades regionales y los acuerdos en proceso de construcción. Implicaciones de este doble carácter de los actores regionales pertenecientes al sector público o al gobierno: Si no tienen mandato de sus estructuras de autoridad tienen al menos un *margen de flexibilidad*, independencia o autonomía en su comportamiento dentro de las reglas, normas e instrucciones institucionales. Esto se da en todos los niveles en todas las instituciones. La lógica de asociación horizontal voluntaria en un nivel intermedio, no en el nivel máximo de los que sólo se mandan a sí mismos, requiere del apoyo o al menos de la benevolencia, de la tolerancia por parte de la autoridad. En otro sentido, la operación del mecanismo regional bajo una lógica de asociación horizontal, voluntaria, de relación entre iguales, etc. depende de las holguras de los funcionarios en el cumplimiento de sus responsabilidades institucionales. En efecto ellos no serán evaluados por sus logros regionales sino por sus logros institucionales.

estatal y federal, son personas *en* instituciones de gobierno. Son *personas* que se comprometen mutuamente en esquemas de trabajo regionales, a la vez que *funcionarios* en las estructuras de gobierno en las que están insertos.

Como personas responden a la lógica horizontal; como funcionarios, a la lógica vertical. Pueden actuar en los grupos regionales en virtud de un mandato o de una instrucción institucional o bien, por su propia iniciativa. Acuerdan inicialmente como personas y transmiten estos acuerdos a sus instituciones. Cuando las instituciones están suficientemente involucradas en los acuerdos regionales entonces pueden proceder a una toma de decisiones en distintos niveles de autoridad, en cuanto a la movilización de recursos institucionales para la acción regional conjunta acordada.¹³²

Lo propio del mecanismo regional son los *acuerdos* tomados por consenso con respecto a la orientación estratégica de la acción regional conjunta y a los proyectos estratégicos regionales y otras acciones conjuntas específicas a impulsar. En la lógica horizontal de asociación voluntaria, los acuerdos regionales deberían adoptarse por *consenso* más que tomarse por mayoría. Pueden apuntarse dos razones para ello:

- En términos de la lógica intrínseca de los procesos de interacción entre los actores institucionales regionales en los que es fundamental la creación de relaciones de confianza, de compromiso mutuo, etc. es esencial una cultura de transparencia¹³³ y de prevención y dilución de conflictos. Por su propia naturaleza, la práctica de la votación en el seno de los grupos lleva a consolidar posiciones alternativas en torno a los temas del grupo y a sancionar el predominio de una posición sobre la otra. En el juego de los procesos de decisión basados en votación, los participantes tenderán a establecer vínculos con los que comparten su posición, tendientes a influir en los resultados de la votación. Estos vínculos son ocultos para el resto del grupo, aunque no por ello menos reconocidos, lo cual contribuye a un clima de desconfianza y antagonismo.
- Una segunda razón por la que debería prevalecer una práctica de toma de decisiones por consenso más que por mayoría es que, al menos en los inicios de los procesos, al no haber recursos comunes que administrar, sino más bien recursos de las partes que aportar a las acciones conjuntas, una mecánica de votación no tiene realmente sentido. El mecanismo regional no tiene –ni debería tener– ninguna autoridad formal, legal, para imponer a la

¹³² En una primera instancia, la definición de una estrategia integral mediante procesos de planeación participativa es en sí misma una acción regional.

¹³³ Transparencia en este caso significa que las relaciones entre los participantes están a la vista de todos. No hay relaciones ocultas entre algunos de los participantes, al menos, que no puedan ser conocidas por el resto de los grupos.

parte perdedora en la votación, responsabilidades y compromisos en términos de colaboración y asignación de recursos a las acciones regionales conjuntas. De hecho, lo que sucedería a partir de una mecánica de decisión por mayoría, es que la minoría, si no está convencida en su fuero íntimo de que debe ceder su autonomía y capacidad de decisión hacia un colectivo regional, en los hechos y en el caso más frecuente se alejará, se distanciará, del mecanismo regional.

La conciencia y la claridad con respecto a esta característica esencial de la operación de un mecanismo u organización regional tiene repercusiones importantes en términos de la viabilidad de su creación. En efecto, los reparos puestos por las partes para su constitución tienen que ver fundamentalmente con las implicaciones que el mecanismo pudiese tener en términos de pérdida de autonomía en lo personal –para los funcionarios participantes– y de soberanía en lo institucional –para las dependencias y gobiernos asociados.

Con estas precisiones acerca de la toma de decisiones colegiadas con base en consensos y acuerdos, puede hacerse explícita la naturaleza de la toma de decisiones de los participantes, en lo individual y en lo institucional.

b. De los acuerdos regionales al compromiso de las instituciones participantes

Si hay consenso en la orientación estratégica de la acción regional conjunta; si hay consenso en cuanto a las acciones regionales conjuntas, entonces se avanza en forma natural hacia el *compromiso* de las personas e instituciones participantes.¹³⁴

El compromiso empieza siendo personal y se traduce gradualmente en compromiso institucional. Hay distintos grados de compromiso de las instituciones participantes, asociadas al proceso.

- El primer nivel de compromiso institucional es cuando la institución acepta que algunos de sus funcionarios dediquen tiempo, que a veces puede representar una proporción significativa de su tiempo institucional, para asistir a reuniones regionales y participar en procesos colectivos, talleres de planeación estratégica o de identificación, análisis etc, de proyectos regionales estratégicos. En este nivel, lo que las instituciones comprometen

¹³⁴ Qué pasa si no hay consenso. Simplemente no se avanza en el aspecto sobre el que no hay consenso. Se explotan las oportunidades de acción en los aspectos en que sí hay consenso en busca de resultados de acción. Concreción de acciones. Los aspectos potencialmente conflictivos quedan en suspenso. Se canaliza la atención de los participantes hacia el avance o aterrizaje de los puntos sobre los que sí hay consenso. Al madurar la organización, al lograr acciones conjuntas normalmente mejorarán notablemente las condiciones para poder resolver mediante consenso puntos inicialmente conflictivos. Podría pensarse también que, en aspectos críticos para avanzar, en lugar de decidir por mayoría, se sometiera el punto conflictivo a procesos de trabajo colectivo, de interacción, hasta lograr una reformulación del punto que permita disolver el conflicto.

es el tiempo de sus funcionarios y los gastos de su movilización a la sede de las reuniones regionales.

- El segundo nivel de compromiso institucional es cuando los productos regionales generados por consenso, ya sea en el nivel estratégico o en el de proyectos, son consensuados y validados hacia arriba de las estructuras de autoridad institucionales.¹³⁵ El ascenso del nivel institucional de acuerdo, con respecto a las propuestas estratégicas y acciones trabajadas por los grupos regionales, se da típicamente mediante dos trayectorias que son complementarias:
 - La primera es cuando, de regreso a su base, los funcionarios someten los productos que se van generando por consenso en los procesos regionales a una validación en sus instituciones o en sus gobiernos.
 - La segunda, y la más efectiva, eficaz, contundente, desde el punto de vista de sellar el compromiso institucional con la región, es cuando la validación es colectiva, regional, en el seno de una reunión de los titulares de las dependencias o de los propios gobernadores.¹³⁶ A este nivel el compromiso puede sellarse con la suscripción de un acuerdo interinstitucional que no compromete legalmente a los participantes pero sí es una muestra de su compromiso mutuo con el impulso a una orientación estratégica regional o a un paquete de proyectos estratégicos regionales. Los acuerdos suscritos regionalmente pueden ser instrumentos poderosos para consolidar los procesos regionales y sus resultados, aún cuando no tengan valor legal alguno (no sean legalmente vinculantes).
- El tercer nivel de compromiso es cuando las instituciones “asociadas” a los procesos regionales aportan de manera más conciente y proactiva, recursos para el cumplimiento de los fines y la generación de los productos de los procesos regionales. Estos recursos son de dos tipos principalmente: en primer lugar, la capacidad de gestión interinstitucional de los funcionarios superiores para movilizar a otras instituciones y sus recursos hacia el proceso o bien, para prevenir o superar obstáculos que se presentan para el progreso de la iniciativa regional; en segundo lugar,

¹³⁵ Típicamente, los grupos regionales operan sólo en dos niveles. El de grupo operativo, el que hace el trabajo y el grupo de titulares, grupo de secretarios. Es conveniente que no se mezclen los dos niveles porque con el tiempo el nivel de representación de las instituciones se degradará.

¹³⁶ Esta segunda trayectoria es más *contundente* en la medida en que los funcionarios de nivel superior asumen un compromiso mutuo (voluntario) hacia sus homólogos.

recursos líquidos institucionales para la realización de estudios o para inversión.¹³⁷

d. Elementos de síntesis

Una recapitulación o replanteamiento de la naturaleza de la toma de decisiones en el seno del mecanismo (organización) regional:

- *La materia de la toma de decisiones en el seno del mecanismo regional es la acción conjunta regional; sus orientaciones estratégicas; los proyectos regionales estratégicos para concretarla; la naturaleza de los mecanismos organizativos o de financiamiento para diseñarla e impulsarla; el aprovechamiento de oportunidades externas al proceso o bien, la superación de problemas creados al proceso por eventos externos.*
- *La instrumentación de estas decisiones regionales tomadas por consenso requiere de un compromiso de los funcionarios y de las instituciones asociadas al proceso, que permita traducir las decisiones del mecanismo o la organización regional en decisiones institucionales, relativas a la aplicación de recursos de gestión hacia fuera de las instituciones participantes, de recursos institucionales (horas hombre de los funcionarios, financiamiento de gastos de oficina típicos o bien de gastos de viaje), de recursos para el co-financiamiento de estudios y, finalmente, de recursos para el co-financiamiento de las inversiones en proyectos regionales estratégicos.*
- *Se presentan dos trayectorias de ascenso institucional de las propuestas de acción regional conjunta, en la escala de autoridad, desde los grupos operativos, hacia los grupos de titulares, hacia el grupo de gobernadores: una de ellas es en cada estado por separado, la otra en grupos regionales de titulares.*
- *Deseablemente, el ascenso de las propuestas hacia la instancia máxima debería también implicar una evolución en la escala de la integridad de las mismas, desde las propuestas gestadas en grupos sectoriales hacia propuestas acordadas en grupos temáticos y finalmente, hacia propuestas acordadas en talleres integrales.*

Considerando lo anterior, el éxito de los procesos regionales depende de manera crucial de que, al formalizarse el mecanismo organizativo regional, se admita una toma de decisiones distribuida entre los grupos.

¹³⁷ En este proceso se presentan riesgos de regresión. De pérdida de respaldo de las instituciones al proceso regional.

Esta condición crítica de éxito de los procesos regionales se explica a su vez por el hecho de que para emprender exitosamente una acción regional conjunta, se requiere de actores comprometidos, que desarrollen un punto de vista común de la acción a emprender; se comprometan con ella; y movilicen recursos institucionales para su preparación y ejecución. La condición de éxito maestra de la acción regional conjunta es mantener una relación estrecha, íntima (quizás deba decirse, unitaria) entre los que perciben el problema, la oportunidad, la solución, los que tienen capacidad de acción institucional, los que pueden movilizar recursos.

Todo lo antes expresado es un alegato a favor de organizaciones regionales en las que el poder de decisión esté tan distribuido como sea posible.

16. Esquema de financiamiento de la acción regional conjunta

a. *Esquema inicial*

Por todo lo expresado anteriormente, el financiamiento de la acción regional conjunta debería iniciarse siempre con aportaciones de recursos originadas en las instituciones “*asociadas*” a los procesos de interacción regionales o, dicho de otro modo, con aportaciones *internas* al proceso. Ello garantiza la apropiación de las acciones por parte de los grupos regionales y consolida el compromiso de las instituciones asociadas.¹³⁸

La aportación de recursos por los participantes constituye una *apuesta* sobre la acción regional conjunta. Esta apuesta, con su connotación de riesgo asumido, consolida el compromiso de los “socios” –“partners”– con los procesos regionales. Las instituciones asociadas adquieren intereses creados a favor de que las acciones regionales conjuntas maduren y prosperen.

Los actores regionales deben tener fichas con las que jugar –apostar– al juego regional. Siempre hay un margen de libertad institucional para iniciar procesos regionales, aunque este margen puede no ser muy amplio. Por supuesto, el margen de libertad depende del nivel institucional de los participantes. Una vez iniciado el proceso de interacción en un grupo regional, será importante dedicar tiempo a prever recursos, deseablemente mayores, en los presupuestos institucionales para el año siguiente.

Al establecer estas previsiones resultará conveniente *separar asignaciones para inversión y asignaciones para preinversión*. Normalmente, en las dependencias federales y estatales, la asignación de recursos a estudios se presenta etiquetada en partidas para inversión, lo cual limita la capacidad de las instituciones asociadas para comprometer recursos para la preparación y ejecución de proyectos en el marco de los acuerdos y decisiones adoptados en el mecanismo regional.

A la vez, y por un criterio de flexibilidad indispensable en las fases iniciales de preparación de los proyectos, será conveniente que se avance desde previsiones para proyectos específicos hacia previsiones abiertas, sólo etiquetadas a la

¹³⁸ En los procesos de Occidente y del Sur-Sureste recurriamos frecuentemente a otra expresión de Pedro Jiménez, el ex – secretario de desarrollo urbano de Jalisco, que era la relativa al “loco” del proyecto. Contaba él que, cuando en el ejercicio de su función, alguien le llevaba algún proyecto que pudiera parecer interesante o prioritario, él preguntaba al proponente quién era el “loco” del proyecto. Sólo si existía un “loco” del proyecto, él estaba dispuesto a apoyarlo. El “loco” del proyecto era la persona o grupo que estuviese profundamente comprometido con la idea y que asumiera de manera personal el impulso del mismo, superando con tenacidad todas las dificultades que pudiesen presentarse en su implementación.

participación de la institución en el proceso regional. Con este propósito, los “socios” estatales de las acciones regionales deberán remar contra la corriente, dado que la normatividad y la cultura institucional no admiten fácilmente asignaciones genéricas de recursos.

b. Instrumentos de administración financiera de los recursos aportados por los “socios” a la acción conjunta regional

Sin duda, los grupos regionales pueden operar sin este tipo de instrumentos, pero ello implica enfrentar inconvenientes de diferentes tipos.

- Así, por ejemplo, la contratación de servicios para un mismo propósito debe fraccionarse en “n” contratos, tantos como socios del proyecto o acción. Es posible, con el entusiasmo de las partes, iniciar de esta forma la ejecución de las acciones regionales conjuntas.¹³⁹
- Los recursos comprometidos en el momento del acuerdo regional que da origen a la acción conjunta, pueden desaparecer con facilidad a la hora de tener que ejercerse, por reasignación a otros usos institucionales considerados más importantes o urgentes, hacia adentro de la institución.¹⁴⁰

Así, una vez emprendidas las acciones conjuntas de esta forma, las instituciones asociadas cobrarán claramente conciencia acerca de la conveniencia de un instrumento de administración conjunta de los recursos aportados para acciones comunes. El instrumento usualmente considerado en estos casos es la figura jurídica del fideicomiso.¹⁴¹

¹³⁹ Esta modalidad de ejecución implica costos y esfuerzos adicionales para los consultores, que tendrán que batallar con “n” burocracias diferentes para concretar los contratos asociados a un mismo proyecto o estudio y obtener los pagos correspondientes.

¹⁴⁰ En la forma como operan las organizaciones estructuradas verticalmente, suele darse cierta *esquizofrenia* en la toma de decisiones. Sobre todo cuando los que están en el tope de la pirámide no tienen presentes los compromisos establecidos en la región y los que sí los tienen presentes, no tienen la presencia suficiente como para lograr que prevalezcan o se respeten en el momento crucial en que se toman las decisiones. También puede suceder que el que participa en el proceso regional no esté presente o, siquiera, convocado, en la reunión en que se reasignen los recursos comprometidos hacia otros fines.

¹⁴¹ Otro instrumento utilizado con los mismos propósitos ha sido el de los proyectos de administración nacional del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Así, por ejemplo, el grupo de desarrollo económico de Occidente creó, en primera instancia, su fideicomiso, denominado, para la administración de los recursos aportados por las dependencias estatales participantes para la realización de diversos estudios regionales. Más adelante, recibieron de la Secretaría de Economía del Gobierno Federal recursos adicionales con el mismo propósito. Se formuló entonces un proyecto de administración nacional al amparo del cual el Fideicomiso del

c. Opciones de diseño de los fideicomisos

En el marco de los procesos de interacción entre los actores institucionales regionales y ante el problema práctico al que responde la creación de un fideicomiso, la forma ideal, la más adecuada, la más flexible, la más eficaz, es la que responde a las necesidades de los “socios” de un proyecto específico y a la naturaleza y alcances del mismo.

En efecto, para que la creación de un instrumento de esta naturaleza se concrete deben cumplirse varias condiciones:

- Debe quedar claro el objeto del fideicomiso (dicho en términos legales) o la razón de ser del mismo, es decir, la acción regional conjunta que se desea llevar a cabo;
- Debe existir acuerdo sobre la elección de la institución financiera con la que se trabajará;¹⁴²
- Cada “socio” del proyecto debe tener la razonable seguridad de que los otros concretarán sus aportaciones;
- Cada “socio” (fideicomitente) debe tener la razonable seguridad de que los fines del fideicomiso se cumplirán, y de que los recursos no se destinarán a otros fines.

Estas condiciones se cumplen con mayor facilidad en el caso de un fideicomiso de un grupo de “socios” para un proyecto específico o para un paquete de proyectos específicos, sobre todo si se establece un comité de supervisión técnica de los trabajos contratados que tenga que ver con la naturaleza del proyecto y en el que estén representadas los “socios” (y aportantes).

Dado que, independientemente del número de proyectos que pueda manejar un fideicomiso, su creación implica un costo fijo, existe un incentivo para establecer fideicomisos con propósitos y alcances generales.

Sin embargo, en mi opinión, la opción ideal es la de un fideicomiso en escala de todo grupo regional que acuerde acciones conjuntas en su área de interés.¹⁴³

grupo y la Secretaría de Economía entregaron la totalidad de los recursos en administración al PNUD.

¹⁴² A este respecto, las instituciones asociadas pueden tener preferencias distintas, como resultado de sus experiencias previas.

¹⁴³ Este fideicomiso estaría definido sobre todo como un instrumento del grupo, más que como un instrumento para ejecutar una acción específica.

En efecto, esta opción permite conservar la unidad entre los que adoptan por consenso una orientación estratégica y un paquete de acciones conjuntas regionales, los que aportan los recursos iniciales para la puesta en marcha de dichas acciones (los que apuestan a dichas acciones regionales), los que asumen un compromiso con la ejecución de la acción y tienen capacidad jurídica para celebrar un contrato de fideicomiso.

d. *Un sistema regional de fideicomisos*

Por extensión, esta es la forma también más flexible para aterrizar la acción regional conjunta, adaptándose a distintos niveles de maduración del mecanismo regional.

Al consolidarse el mecanismo regional, lo que se tendría es un sistema de fideicomisos, cada uno con propósitos específicos, cada uno constituido como el instrumento de un grupo y el medio para que ese grupo concrete las iniciativas de acción conjunta adoptadas en su seno y pueda, a la vez, respaldar los acuerdos de acción conjunta tomados con otros grupos. En este sistema de fideicomisos, los recursos fluirían entre los fideicomisos en función de los acuerdos establecidos.

Habría fideicomisos de diferentes niveles de agregación –integralidad– según la naturaleza de los grupos regionales a los que estén asociados:

- Fideicomisos de grupos regionales sectoriales;
- Fideicomisos de grupos regionales temáticos;
- Fideicomiso del grupo regional intersectorial;
- Fideicomiso del grupo regional intergubernamental;
- Fideicomiso integral.

e. *Origen de los recursos*

- Los recursos de los *fideicomisos regionales sectoriales* provendrían de las dependencias estatales y, en su caso, de sus contrapartes federales. Lo segundo es deseable, pero no necesario. Si no hay acuerdo con la dependencia federal, de todas formas la acción conjunta interestatal puede avanzar.
- Los recursos de los *fideicomisos regionales temáticos* provendrían de los fideicomisos sectoriales, al amparo de los acuerdos de acción regional conjunta establecidos entre los grupos regionales sectoriales que se articulen en el grupo regional temático.

- Los recursos del *fideicomiso regional intersectorial* provendrían de los fideicomisos temáticos, al amparo de los acuerdos de acción integral establecidos por dos o más grupos regionales temáticos.¹⁴⁴
- Los recursos del *fideicomiso regional intergubernamental* provendrían de los presupuestos de las dependencias designadas como enlaces por los gobernadores y de las instancias federales de coordinación regional.
- Los recursos del fideicomiso integral serían aportados por las tesorerías de los gobiernos estatales y su contraparte federal, la SHCP, al amparo de acuerdos intergubernamentales relativos al apoyo a la acción conjunta regional, con un sentido integral. En la estructura de supervisión de este fideicomiso deberían participar conjuntamente los grupos de coordinación intersectorial e intergubernamental.¹⁴⁵

f. Objeto de los fideicomisos

Los *propósitos, roles, objetos, de los fideicomisos sectoriales, temáticos, intersectorial e intergubernamental*, serían genéricamente:

- Recibir aportaciones de las instituciones asociadas al proceso para su canalización a acciones regionales conjuntas acordadas por dichas instituciones en el seno del grupo regional correspondiente.
- Recibir aportaciones de otras fuentes para el cofinanciamiento de dichas acciones regionales conjuntas (y buscarlas activamente).

El objeto del fideicomiso integral sería recibir aportaciones etiquetadas genéricamente a los procesos regionales para el cofinanciamiento de acciones regionales integrales.

g. Ventajas del sistema de fideicomisos

Esta solución de administración financiera de los recursos aportados por las instituciones “asociadas” permite la máxima correspondencia entre grupos regionales y acciones; la máxima apropiación del instrumento por cada grupo regional. El instrumento no se despega de su propósito sustantivo que es el de

¹⁴⁴ Si alguno de los fideicomisos temáticos no existiera aún, los recursos podrían provenir directamente de los fideicomisos sectoriales asociados a ese tema.

¹⁴⁵ No parece conveniente que los recursos provenientes de tesorerías o de SHCP sean manejados solamente por el grupo intergubernamental dado que ello implicaría un desbalance de poder entre los actores asociados a una lógica de asociación horizontal, voluntaria y los que están asociados principalmente a una lógica de negociación intergubernamental.

concretar acciones regionales; no se transforma en un medio de poder de un grupo sobre los otros; no se despersonaliza, no se burocratiza.¹⁴⁶

La opción contraria, a evitar es la del fideicomiso único. Las razones son simétricas con respecto a las esgrimidas para justificar el sistema de fideicomisos.

Claro, es posible pensar en un fideicomiso único que responda en su creación, objeto, estructura de supervisión y de administración financiera a los propósitos de todos los grupos. Este fideicomiso es, sin embargo, complejo de diseñar y de negociar en el seno de las estructuras de poder público. Un proyecto generado por la CG-PPP con este perfil abortó en el proceso de su negociación en Presidencia de la República.¹⁴⁷

h. Recursos adicionales (externos a los procesos)

Una vez que se hayan puesto en marcha las acciones conjuntas acordadas en el seno de los grupos regionales, con recursos aportados por las instituciones asociadas en cada caso, se facilitará la obtención de recursos externos a los procesos.¹⁴⁸

Estos recursos externos a los procesos podrán provenir sobre todo de las siguientes fuentes, cada una de las cuales presenta modalidades (condiciones o restricciones) específicas para su obtención y manejo para los fines regionales.

- *Presupuesto federal sectorizado.* El gasto programable en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) se canaliza predominantemente a los sectores de la Administración Pública Federal, con propósitos específicos en el marco de las políticas sectoriales correspondientes. La apuesta de los procesos regionales es que, cuando un grupo de gobiernos estatales se hayan puesto de acuerdo en impulsar determinadas acciones conjuntas regionales, se facilite también las aportaciones de programas federales de

¹⁴⁶ Esta aproximación a los instrumentos de financiamiento regional parece estar en línea con tendencias recientes en Francia, país en el que la Caisse des dépôts et consignations (CDC), un banco de desarrollo análogo a BANOBRAS, que ha financiado tradicionalmente a los gobiernos locales busca actualmente descentralizar los instrumentos financieros para acercarlos a los territorios y a los proyectos, mediante el apoyo a la creación de fondos de inversión denominados “de proximidad”. Véase al respecto el discurso introductorio del Director General de la CDC, Francis Mayer, en ...

¹⁴⁷ Este proyecto fue concebido en el seno del grupo de consultores contratados por la CG-PPP al amparo del Convenio de Asistencia Técnica no Reembolsable suscrito con la Corporación Andina de Fomento (CAF), integrado por Octavio Arellano, Adalberto Saviñón, Eike Duffing, Carlos González y Felipe Soto. Su diseño formal, jurídico, estuvo a cargo de Miguel Angel Lucero, abogado especialista en fideicomisos.

¹⁴⁸ Esta noción de lo interno / externo al proceso es dinámica, variable, evolutiva, a medida que el proceso se expande y el número de instituciones asociadas crece.

corte sectorial al financiamiento de las mismas. La obtención de este tipo de recursos se facilitaría aún más, si hubiesen participado funcionarios federales de contraparte en los procesos que llevaron al acuerdo regional de acción conjunta.¹⁴⁹ La obtención de recursos de esta fuente se ha facilitado en los dos últimos períodos presupuestales federales (2002 y 2003) gracias a una disposición establecida por la Unidad de Política Presupuestal de SHCP por la cual se instruye a las dependencias federales a dar prioridad en sus presupuestos a las acciones acordadas regionalmente con los gobiernos estatales.

- *Presupuesto federal no sectorizado.* Las finanzas públicas del Gobierno Federal se han caracterizado por una aguda astringencia de recursos de asignación flexible. Esto es lo que, de hecho, da lugar al axioma ya citado relativo al financiamiento de la acción regional (nada se pierde, todo se transforma en el universo de las instituciones federales). SHCP está comprometida en la presente administración con una racionalización del gasto programable asignado a los sectores de la APF. A partir de este esfuerzo, esta dependencia espera generar recursos de asignación flexible que pudieran canalizarse a fondos regionales.¹⁵⁰ Estos fondos regionales, cualquiera fuese su magnitud, pudieran constituirse en una poderosa palanca para apoyar la convergencia de las acciones de las dependencias estatales y federales en torno a acciones regionales integrales.
- *Crédito a los gobiernos estatales.* Una vez establecido un acuerdo de acción regional conjunta por los gobiernos de los estados, las aportaciones en cada caso pudieran apalancarse con créditos otorgados por la banca de desarrollo, específicamente por Banobras. No es ésta una solución general ni la más fácil de operar, pero pudiera considerarse en algunos casos particularmente en lo relativo a proyectos de infraestructura.
- *Recursos de origen privado.* Más prometedoras parecen las soluciones de financiamiento basadas en las llamadas asociaciones público-privadas para proyectos específicos.¹⁵¹ También pudiera considerarse la constitución de fondos con recursos provenientes de grandes empresas nacionales para su canalización bajo la forma de capital de riesgo a proyectos prioritarios

¹⁴⁹ En esta última hipótesis, se desdibuja la idea de que se trate de recursos externos al proceso.

¹⁵⁰ Estas orientaciones de política presupuestal fueron expuestas por Ricardo Miranda, el representante de la Unidad de Política Presupuestal de la SHCP en diversas reuniones del grupo de enlaces del Sur-Sureste.

¹⁵¹ Referencia a países e instituciones europeas pioneras en estos esquemas. Brasil. Documento.

regionales que puedan justificarse desde una perspectiva de rentabilidad privada de las inversiones.¹⁵²

- *Donaciones.* Existe a nivel internacional una gran diversidad de instituciones públicas y privadas, que canalizan recursos en donación, al impulso de iniciativas provenientes de la sociedad civil organizada. Estas fuentes son las que pudieran utilizarse para el financiamiento de los procesos de interacción entre los actores regionales, gubernamentales y no gubernamentales, así como de las instituciones regionales que se vayan consolidando como resultado de dichos procesos.

¹⁵² Un fondo con estas características fue diseñado en términos conceptuales por Octavio Arellano uno de los consultores contratados por la CG-PPP en el marco del Convenio de asistencia no reembolsable suscrito con la CAF. Este diseño asumía que los recursos provenientes de este fondo, denominado empresarial, pudiesen ser complementados con recursos públicos canalizados a través de un fondo denominado estructural (integrado con recursos del presupuesto federal no sectorizados), para dar viabilidad a proyectos que no alcanzaran a justificarse desde una óptica de estricta rentabilidad privada.

17. La participación social en el mecanismo regional

Una vez esbozada la orientación, estructura, alcances de la *parte pública* del mecanismo regional, que podría denominarse genéricamente de *mecanismo de coordinación gubernamental*,¹⁵³ es posible retomar en otras condiciones el tema de la participación social, no en abstracto, sino con relación a dicho mecanismo.

a. Repaso de algunas experiencias

Con este propósito, quisiera reseñar algunos antecedentes relativos a la operación o el diseño de mecanismos consultivos en la experiencia de Occidente y del Sur-Sureste, evaluados desde la perspectiva de un actor técnico, comprometido con el impulso de la planeación integral del desarrollo regional sustentable.

i. Los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable (CCDS) de SEMARNAP

Como ya se comentó en un apartado anterior, el ejercicio de planeación regional, promovido desde 1997 por la Coordinación General de Descentralización de la SEMARNAP, se había dirigido inicialmente al CCDS de Occidente. Después de llevar a cabo el taller con los integrantes de este consejo, a principios de 1998, los promotores del ejercicio habíamos perdido fe en su potencial como sujeto de la práctica de acción regional que impulsábamos. Percibíamos cuatro características estructurales del mismo que no parecían adecuadas para los propósitos de la PIDRS.

- *De quién era el consejo; a quién le daba consulta.* En primer lugar, el consejo era de la SEMARNAP. La autoridad a la que se referían los consejeros era la autoridad ambiental federal. Para ser más precisos, los consejos lo eran de la titular de la Secretaría. Ella, o sus colaboradores más cercanos, eran los que conducían la agenda de los mismos. A pesar de la buena voluntad mostrada por las autoridades de la Secretaría hacia nuestra iniciativa, una vez concebida ésta, nos llevó cerca de ocho meses lograr que se llevara a cabo el taller integral en el seno del CCDS de Occidente. El consejo no era nuestro consejo.
- *Composición del consejo.* En segundo lugar, el consejo tampoco era de las autoridades ambientales estatales. Ellas participaban en el consejo en plan de igualdad con otros actores regionales (más bien locales) para dar

¹⁵³ La parte integrada por funcionarios públicos, estatales y federales, cuyo propósito es dar viabilidad a la construcción, aprobación y ejecución de acciones regionales conjuntas, e involucra: (1) la coordinación entre sectores y temas (funcional y territorial); (2) la coordinación entre los gobiernos de los estados; (3) la coordinación entre los gobiernos de los estados (el punto de vista común de los gobiernos de los estados) con el gobierno federal.

consulta a las autoridades ambientales federales. Recibían en el consejo, de parte de las autoridades federales, el mismo tratamiento que cualquier otro miembro del mismo.¹⁵⁴ Esto no era del agrado de la mayor parte de los funcionarios ambientales estatales. En el marco del proceso de descentralización de la gestión ambiental impulsado por la propia Secretaría, ellos reclamaban un trato diferente por parte de la autoridad federal. Nosotros, los integrantes de la CG de Descentralización, éramos sus socios naturales y, por tanto, muy sensibles a sus puntos de vista. En el marco del enfoque de planeación que promovíamos, hubiéramos querido hacer operar al CCDS como un consultivo del grupo de autoridades ambientales estatales. Pero, al avanzar el proceso regional descubrimos que las autoridades ambientales de los estados no estaban dispuestas a trabajar con los integrantes no gubernamentales del consejo como sus consejeros. No habían participado en el proceso de selección de los mismos; no eran *sus* consejeros. En otros términos, la forma de integración del consejo, no sólo dificultaba su operación en el seno de los procesos regionales de planeación, sino también su reconversión.

- *Perfil de los consejeros no gubernamentales.* Los consejeros de extracción no gubernamental –ONGs, organizaciones sociales, empresarios ecologistas– eran predominantemente actores locales con experiencia en formas de acción no gubernamental. Eran actores de otras arenas, pero no de la acción regional. Eran tratados como dioses por la autoridad ambiental federal en el seno del consejo, pero, en el caso más frecuente, no tenían ningún involucramiento o participación en estructuras consultivas estatales o municipales. Cuando regresaban a sus estados, las autoridades ambientales normalmente no los tomaban en cuenta. Algunos de los consejeros no gubernamentales mantenían relaciones tirantes, conflictivas, con las autoridades ambientales de sus estados. Buscaban apoyarse (apalancarse) en la autoridad federal para influir en la autoridad estatal.
- *Grupos de trabajo del Consejo.* En el seno del CCDS de Occidente, se formaron en aquellos años diversas comisiones en torno a temas considerados importantes por sus integrantes y por las propias autoridades ambientales federales.¹⁵⁵ Algunas comisiones trabajaron más que otras, dependiendo del compromiso personal de sus integrantes que, en algunos

¹⁵⁴ Los CCDS estaban integrados por personas físicas representativas de: ONGs, organizaciones sociales, empresariado u organizaciones empresariales con compromiso ambiental, académicos, autoridades ambientales estatales y poderes legislativos de los estados.

¹⁵⁵ Las autoridades ambientales federales, a través de la coordinación responsable de la operación de los consejos, ejercían derecho de veto sobre los temas a trabajar, en la medida en que controlaban el financiamiento de las reuniones.

casos, era notable.¹⁵⁶ Sin embargo, lo que quisiera resaltar era que las actividades del consejo estaban orgánicamente desvinculadas de la operación de las estructuras de autoridad estatales y locales en materia ambiental. La vinculación se daba en todo caso por la presencia, habilidad, reconocimiento personal de que gozaban algunos de sus integrantes en sus estados.

En su momento, estas características del CCDS de Occidente nos llevaron, en la CG de Descentralización de la SEMARNAP, a evaluar que esta instancia no tenía el potencial que le habíamos atribuido un año antes para actuar como sujeto de nuestra iniciativa de PIDRS. Nuestra reacción fue desplazar el ejercicio hacia un grupo de actores gubernamentales estatales –los secretarios de desarrollo urbano– con quienes hicimos una alianza estratégica, a pesar de que no pertenecían a nuestro sector. Más adelante, al madurar el proceso, buscamos y logramos la formación del grupo de autoridades ambientales en sí mismo, de manera independiente con respecto al CCDS.

En esta época, nuestra posición era que se requería que cada grupo de autoridades estatales desarrollara su propio mecanismo consultivo. En otros términos, la idea era *asociar los funcionarios y los actores no gubernamentales por tema*. Percibíamos claramente un problema de articulación de percepciones y de visiones del desarrollo entre los propios funcionarios estatales. En una reunión inicial de acercamiento entre los grupos urbano, económico y ambiental, que tuvo lugar a principios de 1999, corrimos un riesgo muy real de ruptura y regresión del proceso. Los grupos con una orientación más ejecutiva (económico y urbano/obras públicas) tenían resistencias a trabajar con las autoridades ambientales. Con mucha mayor razón tendrían resistencias a someter sus planteamientos a los puntos de vista radicales y a las actitudes de confrontación propias de los actores no gubernamentales que predominaban en el CCDS de Occidente.

Las autoridades de la SEMARNAP y los propios consejeros tendían a visualizar el CCDS como una instancia con capacidad para integrar puntos de vista globales. Nosotros en cambio, lo visualizábamos como una entidad sectorial. Percibíamos que, por ejemplo, un grupo de secretarios de desarrollo económico pudiera querer rodearse más bien de un consultivo integrado por consejeros con otro perfil, como empresarios representativos de distintos tipos y tamaños de empresas, o bien, agentes privados promotores del desarrollo industrial regional y de las inversiones. Este concepto de relación temática entre funcionarios y consejeros no llegó a

¹⁵⁶ Entre los integrantes del CCDS de aquellos tiempos que más recuerdo por su empuje y compromiso con los fines y las tareas de este mecanismo ciudadano están los que ejercieron en forma sucesiva su presidencia: Alejandro Espriú, Subsecretario de Ecología de Querétaro; Mateo Castillo, fundador y director de una empresa de servicios ambientales de Morelia, y Arturo Curiel, maestro y funcionario de la Universidad Autónoma de Guadalajara, quién ejercía un liderazgo notable hacia los integrantes del Consejo.

fructificar en el tiempo que me tocó jugar un papel destacado en la conducción del proceso de Occidente.

Para el propósito de pensar, años después, en la naturaleza y alcances de la participación social en el mecanismo regional, creo que pueden desprenderse de la experiencia de los CCDS las siguientes ideas fuerza:

- *Consejos, consejeros y aconsejados.* No es trivial, sino esencial, en la definición de un mecanismo consultivo, la relación entre consejeros y aconsejados. Si los aconsejados no aceptan el consejo de sus consejeros, el mecanismo no podrá cumplir con su propósito. Para que los mecanismos consultivos operen eficazmente, deberían cumplirse dos condiciones: en primer lugar, que los aconsejados puedan participar de alguna manera en la selección de los consejeros, aunque esto parezca contradecir un principio de autonomía de los consejeros; en segundo lugar, que los consejeros sean inducidos a desarrollar una actitud hacia los aconsejados, al menos de crítica constructiva, no de confrontación. Para ello, los consejeros deben tener la expectativa de que serán tomados en cuenta en sus opiniones, o de lo contrario, podrán regresar a sus formas de acción naturales en un contexto de intransigencia e impermeabilidad de las autoridades. Es necesario que se sustituya una relación de conflicto / confrontación entre actores no gubernamentales y gubernamentales, característica de la situación anterior a la integración del mecanismo regional, por formas de interacción aceptables para ambas partes. Cada parte debe poder comprender la posición de la otra.
- *Participación social, descentralización de la gestión pública y coordinación intergubernamental.* Un consejo creado para aconsejar a una dependencia federal no puede operar ni convertirse fácilmente para operar en relación con las autoridades estatales en el marco de los procesos de planeación regional. No es bueno mezclar el tema de la participación social con el de la descentralización de la gestión pública hacia los gobiernos estatales y municipales y con el de coordinación intergubernamental.
- *Consulta y ejercicio de la autoridad.* En la operación de un mecanismo consultivo es importante hacer interactuar a las autoridades y a los consejeros, pero igualmente lo es distinguir nítidamente el papel y las atribuciones de cada parte. En particular, a mi juicio, debe verse con reserva la formación de mecanismos regionales de toma de decisiones en los que participen en un pie de igualdad las autoridades y los consejeros, sobre todo si en dichos mecanismos los acuerdos se toman por mayoría.¹⁵⁷

¹⁵⁷ Según me lo recalca en forma insistente Ricardo Briceño, uno de los consejeros no gubernamentales por Querétaro y Presidente, en aquellos tiempos, del Instituto Queretano para el Desarrollo Sustentable (IQUEDUR), que me ayudó a consensuar el ejercicio de planeación en el CCDS, el gobierno no debería claudicar en el ejercicio de sus atribuciones de autoridad a favor de

- *Actores no gubernamentales¹⁵⁸ y acción regional.* Es importante señalar que los actores no gubernamentales pueden ser actores en sus propias arenas locales o estatales pero no lo son necesariamente en la arena de la interacción meso-regional. En ésta, en primera instancia, son consejeros del mecanismo de coordinación gubernamental. Podrán transformarse en actores regionales, en la medida en que: participen y contribuyan activamente a la formación de las orientaciones estratégicas regionales y a la definición de las acciones (proyectos) estratégicos; acumulen una experiencia de interacción con otros actores regionales en el marco de los procesos regionales; y desarrollen la percepción y la conciencia de cómo pueden influir en las políticas públicas regionales, a través y en el seno del mecanismo regional. Finalmente, en el contexto de dichos procesos regionales, podrán desarrollar un perfil de valor agregado, vinculado principalmente con la fundamentación de las estrategias regionales, mediante actividades de diagnóstico y análisis prospectivo, la formulación y evaluación de proyectos, así como el diseño y operación de esquemas más amplios de participación social.
- *Autonomía y capacidad de acción de los consejeros regionales.* Un mecanismo consultivo como el CCDS tiene dos limitaciones desde el punto de vista de la autonomía y capacidad de acción de los consejeros. Por una parte, su eficacia depende de las personas, más que de las instituciones aconsejadas.¹⁵⁹ Por mucho que se institucionalicen los mecanismos consultivos, no escapan a la realidad de que, en última instancia, se basan en relaciones entre personas, antes que en relaciones entre instituciones. Por la otra, su viabilidad se basa en el financiamiento otorgado por la institución aconsejada para la participación de los consejeros en las reuniones regionales. Esta condición es particularmente significativa para los consejeros que no tienen los medios suficientes como para autofinanciar su participación en las reuniones, es decir, típicamente los consejeros de extracción indígena, campesina, popular. Esta condición genera también

la sociedad civil. Lo que debería hacer es ejercerla con la legitimidad que le proporcione el apoyo y el consenso de los grupos sociales organizados. Esta sería, en su concepto, la finalidad de los mecanismos de consulta ciudadana.

¹⁵⁸ Utilizo el término de actor no gubernamental aquí en un sentido lato, no como ONG sino incluyendo todo tipo de actores que no pertenecen a la rama ejecutiva de los gobiernos. No quiero denominar a los actores públicos como actores ejecutivos porque no lo son en el sentido de toma de decisiones todos sino sólo algunos. Tampoco como actores operativos. No se trata de definir una clasificación de los actores públicos ya que ello iría en contra de la propia filosofía del proceso que es de reorganizar las funciones de planeación, decisión, operación.

¹⁵⁹ Si los nuevos titulares de la institución aconsejada no creen en el mecanismo, éste entrará en desuso, por muy institucionalizado que se encuentre, en el aspecto formal o jurídico.

una dependencia de los consejeros y acota su autonomía de opinión con respecto a la institución aconsejada.¹⁶⁰

ii. Los consejos consultivos regionales de la OPEDR

Una segunda experiencia a la que quisiera referirme como fuente de elementos de juicio para pensar el mecanismo consultivo regional, es la de los consejos consultivos regionales propuestos por la OPEDR.

En la transición hacia el actual gobierno, el llamado modelo de planeación regional de la OPEDR se gestó a partir de la experiencia de Occidente. Los funcionarios del COPLADE de Guanajuato, que después se incorporaron a la OPEDR, se nutrieron de la experiencia de Occidente, pero deseaban (necesitaban) incorporar elementos adicionales. Uno de estos elementos era la participación de la sociedad y de los empresarios en el mecanismo regional. Visualizaban esta participación social y empresarial en una forma cupular. La instancia máxima de decisión regional, integrada por los gobernadores y el Presidente de la República, debía ampliarse, según su criterio, para incorporar a empresarios y a personas representativas de la sociedad civil.

Este concepto, que los funcionarios de la futura OPEDR impulsaban con convicción en la región, como un aspecto no sujeto a negociación o concertación, seguramente por instrucciones superiores, despertó resistencias expresadas de manera reiterada y con una convicción equivalente, por actores regionales involucrados en los procesos de planeación de Occidente. Quizás los alegatos más intensos en contra de este concepto fueron abanderados por Guillermo Woo y un servidor.

Guillermo Woo, quién había participado junto con otros funcionarios de Jalisco en la experiencia de planeación regional del gobierno de Alberto Cárdenas Jiménez (1995-2001), proponía, como una alternativa al consejo consultivo regional, un esquema de participación social a nivel meso-regional, basado en la representación de los actores involucrados en los procesos de planeación estatal subregional. En los términos de la teoría de redes de política pública,¹⁶¹ pudiera decirse que esta posición era representativa del punto de vista de actores múltiples, es decir de una perspectiva de abajo hacia arriba. Obviamente, sólo

¹⁶⁰ Este razonamiento pudiera llevar a considerar que la permanencia a largo plazo de los mecanismos consultivos regionales debiera basarse en mecanismos de financiamiento independientes con respecto a las instituciones aconsejadas. Sin embargo, la continuidad del financiamiento no será condición suficiente para que el mecanismo consultivo cumpla con su propósito si los aconsejados ya no están dispuestos a serlo (a ser aconsejados). Por ello, un esquema de financiamiento independiente sólo parece *relevante* cuando se le atribuya al mecanismo consultivo una posición de evaluación independiente con respecto a la marcha de los procesos regionales.

¹⁶¹ Véase, infra, el capítulo 20.

algunos de estos actores podrían acceder al mecanismo de toma de decisiones de máximo nivel en la región, para interactuar con los gobernadores y el Presidente de la República y los otros se mantendrían en cada uno de los estados; no saldrían a jugar el juego regional. Como funcionario de una Secretaría de Desarrollo Económico (la de Jalisco), cuya misión era el fomento a la pequeña y mediana empresa del estado, también le resultaba inquietante que los gobernadores y el Presidente de la República se rodearan para la toma de decisiones concernientes al desarrollo de la región, sólo de grandes empresarios.

En lo personal, con la evaluación de la experiencia del Consejo Consultivo de SEMARNAP, le objetaba al Consejo Consultivo de la OPEDR el que fuese a replicar, en una escala mayor, los problemas percibidos en el Consejo Consultivo de SEMARNAP. Los gobernadores podrían ser reducidos al papel de consultivos del Presidente y recibir el mismo trato que los actores privados o sociales, en un mecanismo consultivo de la autoridad federal, es decir, en este caso, del Presidente de la República. También visualizaba yo el riesgo de que, al crearse esta instancia, perdiera viabilidad un esquema de consulta regional organizado temáticamente, que me parecía esencial para los propósitos de conformar y ejecutar una estrategia integral de desarrollo sustentable, mediante la convergencia de las visiones de distintos grupos regionales.

Los integrantes del GTC objetábamos el que se transformase a algunas personas, por muy representativas que fuesen de distintos grupos de la sociedad, en parte de un mecanismo de decisión cupular. Nos parecía cuestionable el nombre mismo de consejo consultivo. ¿Consejo consultivo de quién? Contrapropoñíamos el término de *Junta Regional de Gobernadores*, que expresaba mejor, a nuestro juicio, el concepto de toma de decisiones colegiadas en el nivel regional, por parte de los Gobernadores y el Presidente de la República.

Los consejos consultivos regionales propuestos por la OPEDR nunca llegaron a instrumentarse. Es de lamentarse que tampoco se hayan llegado a consolidar las reuniones *regionales* de gobernadores.

Lecciones o ideas fuerza:

- De acuerdo con lo comentado anteriormente, como cualquier otro aconsejado, la Presidencia de la República desea un esquema de consulta organizado por ella y no uno organizado de acuerdo con reglas aparentemente pertinentes y objetivas, pero que la someta potencialmente a una agresión no controlable por parte de sus consejeros.
- A pesar de la buena voluntad en cuanto a abrir las políticas públicas a la participación de actores no gubernamentales, un mecanismo concebido y diseñado sólo desde arriba, desde la cúpula, no podrá dejar de ser percibido como tal, es decir como un mecanismo cupular, por otros actores participantes en los procesos regionales.

iii. La participación social en el Plan Puebla-Panamá

Cuando, en junio de 2001, Florencio Salazar, el primer coordinador general del PPP, me invitó a integrarme a su equipo como Subcoordinador General y me asignó la responsabilidad de retomar una relación con los gobiernos de los estados para incorporar sus puntos de vista y sus propuestas de acción en el Plan, me encontré con el hecho consumado de un Consejo Consultivo *sui generis*, establecido en el Acuerdo Presidencial del 5 de junio de ese año, que había formalizado la existencia de la Coordinación General del Plan. Este consejo consultivo era de la Coordinación General.¹⁶² Lo integraban, además del Coordinador General, de manera permanente... ¡cinco titulares de dependencias federales!¹⁶³ Podía invitar, por la naturaleza de los asuntos a tratar, a todo tipo de actores en la medida en que se considerara necesario,¹⁶⁴ pero estos actores gubernamentales y no gubernamentales quedaban reducidos al rol de invitados, cuya opinión sería escuchada en el consejo, en cuyo seno las decisiones se tomarían por mayoría de votos de los miembros permanentes.¹⁶⁵

Este consejo consultivo presentaba problemas estructurales como instrumento para la instrumentación adecuada y eficaz del Plan Puebla-Panamá:

- En primer lugar, los integrantes permanentes del Consejo no representaban a todas las dependencias federales, ni tampoco las más significativas, para los efectos de coordinar las acciones del Plan.
- En segundo lugar, y más grave aún, los gobernadores no formaban parte orgánicamente del Consejo. Para participar en él debían ser invitados, a

¹⁶² Véase el artículo quinto del citado acuerdo presidencial: “*La Coordinación General Plan Puebla-Panamá, contará con un Consejo Consultivo, cuyo objetivo será analizar la problemática de desarrollo integral sustentable de la región Sur-Sureste del país y proponer acciones para su solución.*”

¹⁶³ SHCP, SEDESOL, Gobernación, Contraloría, Relaciones Exteriores.

¹⁶⁴ Véase el artículo séptimo del citado acuerdo: “El Consejo podrá invitar a propuesta de cualquiera de sus integrantes y cuando se estime necesaria su intervención por razones de los asuntos que se deban tratar a: **I.** Los titulares de otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; **II.** Las autoridades de las entidades federativas y de los municipios; **III.** Representantes del Poder Legislativo y Judicial; **IV.** Representantes de cámaras, organizaciones patronales y organismos del sector productivo, y **V.** Representantes del sector social y privado, así como de las instituciones educativas, y financieras regionales, nacionales e internacionales.”

¹⁶⁵ Véase el artículo octavo del multicitado acuerdo: “...Las decisiones se tomarán por mayoría de votos de los miembros presentes en la sesión y el Presidente tendrá voto de calidad.”

propuesta de alguno de los integrantes permanentes (federales) del mismo.¹⁶⁶

- En tercer lugar, el diseño de este mecanismo no preveía la formación de una instancia de consulta ciudadana. Tan sólo abría la puerta a que se invitara al consejo integrado por los cinco titulares federales a actores no gubernamentales.¹⁶⁷
- En cuarto lugar, el diseño de este consejo consultivo parecía asumir que los cinco titulares eran como el consejo de administración del PPP y que la Coordinación General del PPP tuviese un poder de decisión que requiriese ser supervisado por los 5 integrantes del consejo. Este supuesto estaba fuera de lugar, dado que, a la inversa la CG-PPP era –y es todavía en la actualidad– una instancia coordinadora cuyos resultados requieren de una capacidad para coordinar acciones al interior del gobierno federal y con los gobiernos de los estados del Sur-Sureste. En ambos casos, esta capacidad depende íntimamente de la cercanía de su titular con respecto al Presidente de la República, más que de la formalización de una instancia coordinadora dominada por la oficina del PPP en su propio derecho y no como emanación o derivación del poder presidencial.

Así, si bien este diseño de consejo, que parece haber sido responsabilidad de la Oficina de Innovación Gubernamental y de la Consejería Jurídica de la Presidencia de la República, pudiera verse en primera instancia como muy flexible y sencillo, generaba una entidad híbrida, en la cual existía poca correspondencia entre su misión declarada¹⁶⁸ y su composición,¹⁶⁹ y que no respondía realmente a las necesidades de instrumentación del PPP.

Por añadidura, parecía extremadamente complicado de operar, en la medida en que implicaba la concurrencia de los cinco titulares permanentemente incorporados al mismo. Esta sólo podía lograrse con la presencia real o anunciada del Presidente de la República. No parecía posible operar esta consejo

¹⁶⁶ Este fue uno de los principales reclamos que me expresaron los enlaces estatales cuando hacia fines de julio de 2001, reanudamos, conjuntamente con la OPEDR, las reuniones de coordinación intergubernamental.

¹⁶⁷ Puede uno imaginarse lo difícil que pudiera ser operar en forma regular este mecanismo cuando los titulares federales estuviesen expuestos, reunión tras reunión a la crítica y la confrontación abierta en el seno del propio mecanismo por actores no gubernamentales como los que abanderaron el movimiento de oposición hacia el Plan Puebla-Panamá.

¹⁶⁸ “...Analizar la problemática de desarrollo integral sustentable de la región Sur-Sureste del país y proponer acciones para su solución.” (Artículo cuarto)

¹⁶⁹ Los cinco titulares de dependencias federales.

regularmente sin la presencia del Presidente. De hecho, sólo sesionó en ocasión de su instalación, el 8 de octubre de 2001.

Cuando, a principios del 2002, se consideró, en el marco de un proceso de racionalización de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República, la sectorización de la Coordinación General del Plan Puebla-Panamá, formulamos una contrapropuesta de institucionalización del Plan,¹⁷⁰ basada en la permanencia de un comisionado presidencial y en el desdoblamiento del Consejo Consultivo establecido por el Acuerdo Presidencial del 5 de junio de 2001, en: (1) una verdadera comisión intersecretarial, que integrara a los titulares de las dependencias federales cuyas decisiones y acciones era menester coordinar para la integración y ejecución del Plan; (2) un mecanismo de coordinación intergubernamental, que institucionalizara una relación orgánica entre los gobernadores y el Presidente para la conducción del Plan; y (3) un verdadero mecanismo consultivo, integrado por actores representativos de distintos grupos de la sociedad civil;¹⁷¹ (4) Un fideicomiso que diera operatividad al PPP y permitiera buscar recursos externos para el financiamiento de las acciones del plan.¹⁷²

La contrapropuesta de institucionalización del PPP fue considerada “compleja” por la Oficina de Innovación Gubernamental y descartada. La decisión tomada en definitiva por la Presidencia de la República fue de sectorizar la Coordinación General del PPP en Relaciones Exteriores, lo cual implicó una degradación de su titular en dos niveles institucionales, lo cual se forzó en los hechos su renuncia.

Haciendo a un lado posibles causas coyunturales,¹⁷³ quisiera destacar más bien la influencia de causas de naturaleza estructural, que tienen que ver, más bien, con

¹⁷⁰ Esta contrapropuesta se plasmó en un proyecto de acuerdo presidencial por el que se creaba “el sistema nacional del Plan Puebla-Panamá” y en un proyecto de contrato de fideicomiso entre el gobierno federal, por conducto de la SHCP y Nacional Financiera.

¹⁷¹ La concepción de la parte del esquema institucional propuesto, relativa a la participación social, se gestó en un pequeño grupo de trabajo integrado por Bernardo Avalos y Roberto Karam de la Coordinación de Alianzas Ciudadanas de la Presidencia de la República –ya desaparecida– Adalberto Saviñón, entonces consultor de la CG-PPP y un servidor. También contribuyó en algunas de las reuniones Jorge Díez de Sollano, nuestra contraparte de la OPEDR para el Sur-Sureste. Tomamos como referencia la experiencia de Occidente, pero tuvimos que hacer diversas concesiones considerando las características institucionales del PPP y los tiempos del Sur-Sureste. Dado que no era posible esperar a que madurara el esquema de coordinación intergubernamental, de acuerdo con el modelo de Occidente, tuvimos que plantear un mecanismo consultivo único.

¹⁷² Este fideicomiso único estaba sin embargo diseñado para albergar los proyectos de distintos grupos de actores regionales y esquemas de supervisión y rendición de cuentas de acuerdo con los principios de descentralización y correspondencia con los grupos regionales comentados anteriormente.

¹⁷³ En esta decisión influyeron indudablemente causas coyunturales, en particular: (1) la prioridad asignada al proceso de racionalización de la Oficina de la Presidencia por sobre las razones que

la concepción de administración pública por parte de algunos actores clave en la Oficina de la Presidencia de la República. Una concepción tradicional que asume la conveniencia de tratar a la Administración Pública como si fuese una empresa privada. En mi percepción, en el momento actual, el mayor obstáculo en la institucionalización de mecanismos adecuados para la planeación regional del desarrollo en México, es el predominio de esta concepción, a la vez tradicional y que busca extrapolar las experiencias de la empresa privada al sector público.¹⁷⁴

b. Principios

En lo que sigue, retomo elementos de estas tres experiencias, filtrados a la luz de una reflexión más reciente, acerca de los *principios a considerar en la formación e integración de las instancias consultivas del mecanismo regional*.

*Participación social activa.*¹⁷⁵ En un contexto de transición desde una democracia electoral a una participativa, es indispensable que los mecanismos regionales de coordinación gubernamental se abran a la consulta y la participación activa de la sociedad.¹⁷⁶ Hacerlo plantea un complejo problema de ingeniería social. Deben diseñarse las formas adecuadas para una participación amplia y permanente de la sociedad en la planeación integral del desarrollo regional sustentable, no en la toma de decisiones en materia de políticas públicas, pero sí en su formulación, fundamentación y evaluación.

Mecanismo consultivo regional; ¿de quién? Una participación activa y permanente de la sociedad civil en los procesos regionales requiere, no sólo de metodologías y procedimientos de consulta, sino también la conformación de un mecanismo consultivo permanente. Este mecanismo consultivo lo sería, no del Presidente de

podrían esgrimirse para mantener al PPP en ella; (2) Los juegos de poder internos a Palacio, en los que resultaba funcional para algunos la compactación del grupo de funcionarios con acceso directo al Presidente; (3) Los juegos de poder en el Gabinete y la notable influencia que, hasta ese momento ejercía el entonces titular de Relaciones Exteriores.

¹⁷⁴ Esta concepción de administración pública actualmente predominante en el Gobierno de la República presenta una notable e íntima relación con las “best practices” convencionales, cuyas deficiencias se señalan en el apartado... relativo al regreso de la teoría de sistemas y con la concepción de administración pública denominada “clásica”, en el apartado relativo a la escuela holandesa de administración de redes de política pública.

¹⁷⁵ En la concepción de los mecanismos de consulta del PPP encontré una gran sintonía con la metodología del BID, en materia de *Información, consulta y participación activa de la sociedad (ICP)*. En lo personal, también encontré una gran afinidad de ideas con el equipo responsable del tema de la participación social, encabezado por Jorge Sapoznikov y con el equipo de la representación del BID en México, encabezado por David Atkinson.

¹⁷⁶ A la inversa, la planeación integral del desarrollo regional sustentable puede convertirse en un poderoso instrumento para lograr este tránsito entre democracia electoral y democracia participativa y para recuperar el interés de los ciudadanos hacia la cosa pública.

la República, no del titular de una dependencia federal, no de los gobernadores, sino del mecanismo de coordinación gubernamental en su conjunto, tal como ha sido descrito anteriormente.

Representatividad originaria de los actores no gubernamentales (ANGs) incorporados. Independientemente de lo amplio e incluyente que sea su diseño, en el mecanismo consultivo meso-regional, obviamente no puede participar la sociedad en general, sino un conjunto acotado de actores no gubernamentales (ANGs). Estos ANGs deben ser representativos, no sólo de circunscripciones territoriales (estados) sin también de distintos grupos de interés de la sociedad.

Según la expresión acuñada por Bernardo Avalos en el grupo que diseñó la propuesta de nuevo consejo del PPP, estos actores deberían ser *representativos más no representantes* de los distintos grupos sociales.¹⁷⁷

Los principales tipos de grupos sociales o en los términos acuñados en este documento, de actores no gubernamentales (ANGs) a considerar serían:

- ONGs
- Actores sociales (organizaciones sociales)
- Organizaciones culturales
- Actores empresariales (organizaciones empresariales)
- Actores académicos (instituciones académicas y de investigación)
- Consultores y profesionistas independientes (organizaciones y colegios profesionales)
- Integrantes de las legislaturas estatales y del Congreso de la Unión
- Autoridades locales (municipales), asociaciones municipales y redes interlocales (ciudades, desarrollo rural).

Perspectiva de acción de los actores no gubernamentales. Retomo lo ya comentado al evaluar la experiencia del CCDS de Occidente. En el seno del mecanismo regional, los ANGs serían:

- En primer lugar, consultivos del mecanismo de coordinación gubernamental, integrado por funcionarios públicos estatales y federales;
- En segunda segundo lugar, actores de los procesos regionales, como corresponsables de la formulación de orientaciones estratégicas y de acciones regionales conjuntas;

¹⁷⁷ Lo contrario implicaría pretender reproducir un esquema de representación popular, paralelo a los poderes legislativos estatales y de la Unión.

- En tercer lugar, responsables de ciertas tareas para las que presentan ventajas competitivas con respecto al gobierno, en particular, el análisis y la prospectiva regional, la formulación y evaluación de proyectos, el diseño y operación de esquemas más amplios de participación social, asociados a la proyección / articulación del mecanismo regional con instancias de planeación y gestión subregional, microrregional y local;
- En cuarto lugar, responsables de una evaluación ex–post independiente de las acciones regionales conjuntas;

Los ANGs que se integren en el mecanismo consultivo regional representarían la epidermis, constituirían los poros, del mecanismo de coordinación gubernamental, en su interfase con la sociedad en general. Con su participación el mecanismo (la organización) regional podría consolidarse como una entidad viva y sensible a las necesidades y percepciones de distintos grupos sociales, con respecto al desarrollo regional integral y sustentable.

Correspondencia entre los actores no gubernamentales y los actores gubernamentales. Para que los ANGs puedan transmitir sus puntos de vista de manera eficaz a los actores gubernamentales que conforman el aparato público, debe haber correspondencia entre ambos grupos de actores. Esta correspondencia es de una doble naturaleza: temática, por un lado, y jerárquica, por el otro.

- *Correspondencia temática.* En el mecanismo regional deberían ponerse en relación, en una primera instancia, los actores públicos y los actores consultivos pertenecientes a un mismo sector. Es más fácil que se entiendan entre ellos dentro de un sector que entre sectores. A pesar de sus diferencias, piensan p.e. en forma más parecida una autoridad ambiental y un activista ambiental inscrito en una ONG, que cualquiera de ellos y un funcionario de una secretaría de promoción económica de un estado o un empresario.¹⁷⁸ La interacción mayor, la convergencia más delicada, es entre los sectores, es decir entre las visiones fragmentadas del desarrollo regional, más que entre actores gubernamentales y no gubernamentales.
- *Correspondencia jerárquica.* Deberían ponerse en relación en el mecanismo regional los actores gubernamentales y los ANGs en los tres niveles jerárquicos que se presentan en el mecanismo de coordinación gubernamental: (1) operativo; (2) titulares de dependencias, (3) gobernadores y Presidente de la República.

¹⁷⁸ Existen excepciones a este estereotipo. He conocido algunos empresarios en el consejo consultivo de SEMARNAP que tenían un nivel de conciencia ecológica notable.

Es necesario evitar que los actores no gubernamentales sólo participen en el nivel superior del mecanismo regional de coordinación gubernamental. Esto sólo daría un esquema de consulta extremadamente limitado y cuya validez o representatividad sería fuertemente cuestionada. Los ANGs, necesariamente en un número muy reducido, se incorporarían a una estructura de elegidos que tomarían decisiones en forma cupular. Los actores no gubernamentales deberían interactuar con todos los actores gubernamentales y no sólo con los de máximo nivel.

Lo anterior es importante si se desea consolidar, en el seno del mecanismo de coordinación gubernamental, una toma de decisiones distribuida, más que una toma de decisiones cupular; con mayor razón, si se asume que la construcción y la ejecución de las políticas públicas regionales se dan en el mismo proceso y que resulta necesaria la interacción de los actores gubernamentales y no gubernamentales en este proceso de construcción y ejecución.

Un principio de representatividad interna a los procesos regionales. Los ANGs asociados a los tres niveles del mecanismo de coordinación gubernamental no deberían ser independientes entre sí. Si lo fueran (si fueran independientes entre sí) se establecerían niveles jerárquicos entre ellos (niveles de influencia). Bajo esta hipótesis, los consejeros del segundo o tercer nivel sólo podrían hacer permear sus puntos de vista hacia la junta de gobierno regional a través de los funcionarios públicos. La correspondencia entre los actores gubernamentales y no gubernamentales en los tres niveles jerárquicos del mecanismo gubernamental debería traducirse, más bien, en *un principio de representación de los actores no gubernamentales interna a los procesos regionales.* Este principio sería aceptado de manera natural por los ANGs y permitiría darle una presencia al principio de representatividad democrática en los procesos regionales.¹⁷⁹ En virtud de este principio pudieran distinguirse las siguientes categorías de ANGs en el seno del mecanismo regional.

- *ANGs de base.* Serían los que se incorporen para interactuar con los funcionarios públicos de los grupos regionales sectoriales, en un nivel operativo.¹⁸⁰
- *ANGs de representación interna en primera instancia.* Serían los que resulten elegidos en forma democrática por los ANGs de base en el seno de cada grupo consultivo regional sectorial, con el propósito de interactuar,

¹⁷⁹ En virtud de este principio, los ANGs de primer o segundo nivel de representatividad interna deberían responder a los ANGs de base, quienes en su caso, pudieran retirarles su confianza y sustituirlos.

¹⁸⁰ Este nivel operativo incluye la planeación y la instrumentación de la estrategia regional y de las acciones regionales conjuntas.

a nombre de todo el grupo consultivo, con los titulares de las dependencias estatales y federales involucradas en cada grupo regional sectorial, expresando los puntos de vista del consultivo correspondiente o de manera más deseable, exponiendo de manera corresponsable con los funcionarios públicos de nivel operativo, las propuestas que se someten a la aprobación y acuerdo interestatal e intergubernamental.¹⁸¹

- *ANGs de representación interna en segunda instancia.* Serían los que resulten elegidos entre los de primera instancia, para interactuar con los gobernadores y el Presidente en la Junta de Gobierno Regional.¹⁸²

Un principio de selección “natural” de los ANGs en el ascenso hacia la integralidad regional. El ascenso de los ANGs hacia la Junta de Gobernadores, no sólo debería darse en función de un principio de representatividad interna a los procesos, sino también en función de un principio de selectividad “natural” en cuanto a la aptitud y aportaciones de los ANGs para la convergencia de las visiones sectoriales y temáticas en una visión integral de desarrollo regional.

Esta segunda forma de ascenso se inscribe en la lógica de asociación voluntaria, horizontal, en la que debería fundarse la formación del mecanismo de coordinación gubernamental y se daría, no en virtud de los principios de la democracia representativa sino por méritos propios de los ANGs en términos de criterios tales como liderazgo, compromiso, capacidad de visualizar problemas y oportunidades en una forma más amplia, disposición a la interacción constructiva con los actores regionales representativos de otras visiones. Estos méritos no se calificarían desde los grupos consultivos sectoriales, sino más bien desde la conducción técnica del conjunto de los procesos regionales, es decir desde el Grupo de Coordinación Intersectorial.¹⁸³

Los *grupos temáticos* estarían constituidos por determinados conjuntos de los grupos sectoriales. En forma análoga a lo que sucede con éstos, deberían funcionar en el nivel operativo y en un nivel de acuerdos regionales y de compromiso institucional. Para que esto sea posible debería admitirse que los grupos temáticos se integren por agregación y no por selección a partir de los grupos regionales sectoriales. Las instancias operativas y de decisión de los grupos participantes deberían agregarse. De igual forma deberían agregarse las

¹⁸¹ Esto no significa que el resto de los ANGs no puedan asistir a las reuniones de titulares, pero no se sentarían en la mesa con ellos. De lo contrario habría mayoriteo de los funcionarios públicos por los consejeros. Las reuniones de titulares perderían su carácter ejecutivo.

¹⁸² Esta elección podría darse en el seno del grupo de representantes en primera instancia o bien remitirse al grupo completo de los ANGs de base.

¹⁸³ En otros términos, lo que postulo aquí es un principio de selección desde la cúpula técnica de los procesos regionales. Un principio contrapuesto con respecto al del ascenso por representación, pero también necesario.

instancias consultivas en el nivel de base y de representación interna en primera instancia.

Los grupos temáticos podrían reunirse periódicamente a nivel operativo en talleres de integración.¹⁸⁴ A su vez, los titulares pudieran reunirse en plenaria para validar las propuestas de orientaciones estratégicas y de acciones regionales conjuntas del componente.

La conducción técnica de los procesos del componente estratégico requeriría de alguna estructura más reducida, integrada bajo el principio del GTC de Occidente, es decir por articulación de los liderazgos de cada grupo sectorial. A esta instancia de coordinación técnica del componente temático de la estrategia integral debería articularse una instancia consultiva a la que, de manera análoga, deberían integrarse los ANGs que hayan demostrado liderazgo y compromiso con los procesos regionales, hayan sido o no electos como representantes en primera instancia en las instancias consultivas sectoriales.

Este grupo temático reducido no podría tomar decisiones en materia de acción regional porque no tendría representatividad. No podrían, p.e., algunos titulares de desarrollo económico comprometer a todos sus homólogos en acuerdos de interacción con otros grupos sectoriales internos o externos al grupo temático. El papel de este grupo sería la conducción de los procesos y los productos asociados al componente estratégico. Por tanto, tendría sentido al nivel de la conducción técnica más que al nivel de la toma de decisiones en materia de acción regional. Sin embargo, la conducción estratégica de los procesos del componente implica también la toma de decisiones (meta-decisiones). Por ello, parece conveniente que, en este grupo hubiera, a su vez, un nivel operativo y un nivel de decisión constituido por titulares de dependencias y funcionarios superiores de dependencias federales. La selección de estos funcionarios sería bajo la lógica de asociación horizontal, considerando su voluntad y compromiso con la idea de una planeación integral del desarrollo regional sustentable.

En la misma lógica, los ANGs que se integren a los grupos de coordinación técnica temáticos, no lo serían por representatividad de los consultivos sectoriales, sino por méritos propios de liderazgo, compromiso con la planeación integral, capacidad de visualizar problemas y oportunidades en una forma más amplia, formación profesional y técnica. Quién debiera calificar estos méritos son los integrantes ya incorporados al GTC intersectorial.

Los ANGs incorporados a los GTC temáticos podrían participar en las meta-decisiones adoptadas en estos grupos, es decir en decisiones relativas a los

¹⁸⁴ La función de un grupo temático sería operar la articulación de las orientaciones y acciones de los grupos regionales sectoriales participantes en paquetes de acciones de uno de los componentes de la estrategia integral regional.

procesos de interacción entre los grupos, para articular sus acciones dentro del componente estratégico.¹⁸⁵

En la lógica de asociación horizontal que debería prevalecer en la formación de una estrategia integral de desarrollo regional y en la definición y adopción de acciones regionales integrales, el *Grupo de Coordinación Intersectorial* debería nutrirse (no formarse)¹⁸⁶ de los elementos de los grupos de coordinación temáticos. En este contexto, se operaría un segundo nivel de selección “natural” de los ANGs que se incorporarían al Grupo de Coordinación Intersectorial.

Articulación de los ANGs hacia la Junta de Gobernadores. Bajo los principios antes expuestos, los ANGs ascenderían hacia la Junta de Gobernadores bajo dos principios diferentes. O bien, por un principio de representación interna de los ANGs de base, o bien, por un principio de selección “natural” en los procesos de interacción entre los grupos para la construcción de propuestas integrales de estrategia y de proyectos regionales. Ambos grupos de consejeros se integrarían en un consultivo regional que funcionaría con relación a los grupos de coordinación intersectorial e intergubernamental.¹⁸⁷ Un subconjunto de este consultivo es el que, en su caso, podría sentarse en las reuniones de gobernadores con el Presidente de la República.

c. Criterios de selección de los ANGs

i. Criterios de selección de los ANGs de base

El principio maestro es que los funcionarios de cada grupo regional sectorial seleccionen a los consejeros que les darán consulta. Ningún ente externo a ellos debería imponerles a los consejos consultivos.

La selección, que seguramente se haría por parte de los funcionarios operativos en consulta y validación con sus jefes, los titulares de dependencias, debería respetar, en primer lugar, un criterio de proporcionalidad geográfica. No habría problema alguno en este sentido, dado que cada dependencia estatal participante en el grupo regional sectorial buscaría traer al proceso regional, obviamente, a ANGs de su estado.

¹⁸⁵ Aquí es donde se desfigura la noción de consejero. Los ANGs se vuelven en estos grupos actores de los procesos en su propio derecho.

¹⁸⁶ Se argumentará un poco más adelante que los procesos regionales requieren desde sus inicios de una conducción estratégica y por tanto de actores técnicos que sean los sujetos iniciales de esta conducción estratégica.

¹⁸⁷ Es concebible que haya cierto grado de superposición entre los conjuntos de ANGs elegidos o seleccionados bajo estos dos principios.

Los ANGs serían representativos de los principales tipos ya señalados. Sin embargo, a mi juicio, debería dejarse a los funcionarios de los grupos regionales sectoriales en libertad de proponer y seleccionar a los ANGs independientemente del tipo del cual sean representativos. Un balance entre los diferentes tipos de ANGs debería procurarse más bien, en el conjunto del mecanismo regional.¹⁸⁸

ii. Criterios complementarios de selección interna de los ANGs

Según se dijo anteriormente, los ANGs ascenderían en el seno del mecanismo regional en virtud de dos principios diferentes: el de representatividad interna y el de selección “natural”. Si se considera que, para que los ANGs sean tomados en cuenta debe existir un nivel mínimo de aceptación por parte de los actores gubernamentales, me parece conveniente que, en el seno del mecanismo regional se considere como legítimo que los funcionarios públicos de nivel superior (titulares de dependencias, gobernadores) tengan la facultad de aceptar (palomear) o, en casos extremos, de vetar a posibles actores consultivos (principio de aceptación por parte de los actores públicos que deben abrirse a las posiciones y argumentos de los actores consultivos).

En el mismo orden de ideas, debería admitirse como legítimo que los titulares y gobernadores, el mismo Presidente de la República, incorporen a determinados actores a su nivel, sin que hayan pasado por el proceso de elección o selección interno.¹⁸⁹

d. Caracterización y dimensionamiento de un mecanismo consultivo regional diseñado de acuerdo con estos principios

No me parece pertinente entrar en detalles con respecto a la descripción del mecanismo consultivo regional, en la medida en que su formación, en el caso de una región específica, está sujeta a numerosos y diversos imponderables que deberán ser considerados y enfrentados en el curso mismo de los procesos regionales. Visto el asunto desde una perspectiva estratégica, más que buscar precisar la imagen final detallada del mecanismo deseado, me ha parecido preferible definir principios de acción que permitan perfilar un modelo de referencia para la acción regional.

¹⁸⁸ El tercer criterio de representatividad de los ANGs sería el área de interés. Este criterio de representatividad estaría garantizado por el hecho de que son los funcionarios de los grupos sectoriales los que integren las listas y seleccionen a los ANGs de base. De hecho este sería el criterio principal, calificado por los otros dos. El criterio principal garantiza la *pertinencia* de las aportaciones de los ANGs a la temática del grupo regional sectorial.

¹⁸⁹ Una propuesta que matiza lo anterior sería que los titulares propusieran a sus candidatos que deberían incorporarse en el nivel de base y ser objeto de un proceso de selección.

El mecanismo consultivo regional debería reflejar la lógica horizontal de asociación voluntaria, a la vez, que adaptarse –acoplarse– a la lógica vertical de la formalización de los acuerdos regionales y de compromiso institucional.

Es importante que, desde el principio, exista correspondencia entre actores gubernamentales y no gubernamentales. La correspondencia no sólo implica la sintonía en cuanto al objeto de atención de ambos grupos de actores, sino de manera más específica, la expresión de la voluntad de los actores gubernamentales de interactuar con los ANG. Esta voluntad se expresaría al seleccionar los AGs a los ANG que se integren a la instancia consultiva de su grupo sectorial y al participar en el financiamiento de la operación de dicha instancia consultiva.

Estaría conformado por *células o instancias consultivas, acopladas a los grupos regionales sectoriales* que se formen en la región. Cada instancia consultiva estaría compuesta por ANG de base, propuestos y seleccionados por los actores gubernamentales que participan en el grupo. Estos ANG de base interactuarían con los funcionarios estatales y federales que integran el grupo operativo. A su vez, seleccionarían por mayoría a sus representantes en primera instancia, que interactuarían con los titulares estatales y sus contrapartes federales (Gráfica 1).

Gráfica 1
Grupo regional sectorial
(Insertar)

Gráfica 2
Grupo regional temático
(Insertar)

Gráfica 3

Grupo regional intersectorial

(Insertar)

Gráfica 4

Junta de gobierno regional

(Insertar)

Gráfica 5

El mecanismo regional en la lógica vertical

(Insertar)

Los grupos regionales sectoriales se articularían progresivamente en los procesos de interacción regionales en grupos regionales temáticos, que serían conducidos y coordinados por una instancia denominada grupo técnico coordinador temático. A su vez los grupos regionales temáticos se articularían a partir de los sucesivos talleres integrales y reuniones plenarios de titulares en un grupo integral que sería conducido y coordinado por el grupo de coordinación intersectorial (gráficas 2 y 3).

Cada instancia consultiva estaría integrada por ANG's representativos de los "n" estados y "m" tipos de ANG's. Debería respetarse un principio de proporcionalidad territorial (estados). No necesariamente uno de proporcionalidad por tipos, dado que según el tema del grupo regional sectorial, podrá admitirse una mayor participación de un tipo de ANG's con respecto a otros. Debería sin embargo, procurarse asegurar cierta proporcionalidad de los tipos de ANG's en el conjunto del mecanismo consultivo.

En el cuadro 1 se presentan algunos números para dimensionar una organización regional formada de acuerdo con estos principios, asumiendo: (1) una región de 9 estados (como es el caso de Centro-Occidente o el Sur-Sureste); (2) un grupo operativo sectorial formado por tres funcionarios en promedio por estado y por cinco funcionarios federales, pertenecientes a la dependencia federal de contraparte y a las instancias de coordinación regional (OPEDR, PPP o similares...); (3) un grupo consultivo sectorial de entre 5 y 8 ANG's por estado;¹⁹⁰ (4) la participación de un solo titular de la dependencia federal de contraparte, que puede ser el secretario o uno de los subsecretarios (en forma alternativa); (5) la formación de 10 grupos sectoriales, como ha sido el caso en el Sur-Sureste y en la Frontera Norte.

La segunda opción de dimensionamiento del mecanismo consultivo me parece la más adecuada. Facilita (aunque no garantiza) la proporcionalidad de los tipos de actores en el conjunto del mecanismo regional. También permite cierta proporcionalidad en el ascenso de los ANG's en el seno del mecanismo regional. En efecto, 72 consejeros de base se transformarían en 9 que interactuaran con

¹⁹⁰ En sentido estricto, pudiera ser que cada estado aportara a cada grupo sólo uno o dos ANG's, pero esto es posiblemente demasiado restrictivo.

Cuadro 1. Algunos órdenes de magnitud del mecanismo regional

Grupos regionales sectoriales	Tit. Est.	Tit. Fed.	Op. Est.	Op. Fed.	Total AGs	ANGs (1)	ANGs (2)	Totales (1)	Totales (2)
Desarrollo económico	9	1	27	5	42	45	72	87	108
Desarrollo rural	9	1	27	5	42	45	72	87	108
Turismo	9	1	27	5	42	45	72	87	108
Desarrollo social	9	1	27	5	42	45	72	87	108
Educación	9	1	27	5	42	45	72	87	108
Salud	9	1	27	5	42	45	72	87	108
Participación indígena	9	1	27	5	42	45	72	87	108
Medio ambiente	9	1	27	5	42	45	72	87	108
Infraestructura	9	1	27	5	42	45	72	87	108
Desarrollo urbano y OT	9	1	27	5	42	45	72	87	108
Totales	90	10	270	50	420	450	720	870	1080

los titulares del grupo sectorial.¹⁹¹ A su vez, estos nueve deberían transformarse en uno sólo, en el nivel de la junta de gobierno regional.

En el cuadro 2 se presenta una hipótesis de composición de las instancias consultivas de los grupos sectoriales según el origen de los ANGs. Este ejercicio muestra que no necesariamente se llegará a un balance agregado entre tipos de actores. Quizás esto no sea relevante, siempre que se asegure una masa crítica de cada tipo de actor en el conjunto del mecanismo, lo cual es factible considerando el dimensionamiento propuesto de la organización.

Algunos de estos tipos de ANGs podrán sesionar a nivel regional de manera independiente, con respecto a sus aconsejados.

- Este sería en particular, el caso de los legisladores, un grupo que, en rigor, comparte características del ejecutivo, en el sentido de que tiene capacidad para concretar acciones, en este caso de carácter legislativo, para las cuales debería ser aconsejado por los otros.¹⁹² Cuando, en la acción regional conjunta, lleguen a ser prioritarias o urgentes las acciones de carácter legislativo, este grupo se constituiría en el centro o vértice del mecanismo regional (en forma alternativa con respecto a la Junta de Gobernadores). De hecho, esto es lo que sucedería anualmente hacia el último trimestre, cuando se discutan los presupuestos federal y estatales en las Cámaras respectivas.
- También sería el caso de los académicos y profesionistas, que deberían convertirse en el núcleo técnico de los procesos y cuyas reuniones regionales deberían derivar hacia la formación de una *red de actores técnico-académicos de apoyo a los procesos regionales*.
- Finalmente, también sería el caso de los actores locales que, al reunirse regionalmente, tenderían a la formación de redes interlocales, con orientación a lo subregional, lo micro-regional, lo urbano y lo rural. Estas

¹⁹¹ Las autoridades federales pudiesen recomendar algún ANG externo al proceso de selección.

¹⁹² Por otra parte, como los actores gubernamentales, es un grupo de designados (electos) y sus funciones están acotadas a un cierto período.

**Cuadro 2. Presencia relativa de los distintos tipos de ANGs en los grupos regionales sectoriales
y en el conjunto del mecanismo regional (una hipótesis)**

Grupos regionales sectoriales	Total gpo.	ONGs	Org. Soc.	Org. Cult.	Org. Empres.	Académ.	Prof. Indep.	Legisladores	Aut. Locales
Desarrollo económico	72				45	9	9		9
Desarrollo rural	72	9	36	9		9	9		
Turismo	72	9	27	9	27				
Desarrollo social	72	9	18	9		9	9	9	9
Educación	72	9	9	9		27	18		
Salud	72		9		9	9	36		9
Participación indígena	72		45	9	9	9			
Medio ambiente	72	9	9	9	9	9	9	9	9
Infraestructura	72					27	27	9	9
Desarrollo urbano y OT	72					27	27	9	9
Total regional	720	45	153	54	99	135	144	36	54
Total por estado	80	5	17	6	11	15	16	4	6
%	100	6.25	21.25	7.5	13.75	18.75	20	5	7.5

organizaciones de corte territorial serían importantes para el flujo de la información acerca de las experiencias de acción subregional, microrregional y local y también acerca de su relación y posibles sinergias con los procesos meso-regionales.

En el mecanismo consultivo regional deberían diferenciarse claramente los *grupos consultivos*, en los que es esencial la relación consejero-asesorado, y los *grupos de evaluación* de las políticas públicas, en los que, en cambio, resulta esencial la autonomía e independencia de criterio de sus integrantes, con respecto a los responsables de las políticas públicas evaluadas.

En una organización regional, la autonomía o independencia de los ANG's pudiera ser menos importante de lo que se piensa, en la medida en que dicha organización está diseñada para corresponsabilizar a los actores no gubernamentales en la concepción de las acciones y a los actores gubernamentales en la ejecución de las mismas. En esta perspectiva los actores gubernamentales se hacen responsables de la parte que les toca en la ejecución de las acciones ante sus pares y ante los ANG's en el seno del mecanismo, más que ante una instancia central externa a los procesos, que tuviese que dar seguimiento a la ejecución de las acciones acordadas en una lógica de comando y control.

Con esta acotación, pudiera pensarse de todas formas en una instancia de ANG's que operara bajo esta lógica independiente.

Algunas consideraciones relativas al problema de *financiamiento del mecanismo consultivo*. Este problema resulta crítico para la viabilidad del mecanismo consultivo regional, dado que los ANG's son menos móviles que los funcionarios públicos.

La consideración ex-ante de los problemas de financiamiento implícitos en la operación de un mecanismo consultivo regional de estas dimensiones pudiese llevar a la tentación de sustituirlo por uno en que las instancias consultivas básicas operen por estado y en que sólo un pequeño grupo ascienda a la región. Me parece fundamental resistir esta tentación. Es necesario sacar a los actores estatales a la región. De lo contrario, no se formaría una identidad regional de los ANG's ni tampoco se integrarían en redes interestatales e interlocales. Los consejos estatales dedicarían su tiempo y esfuerzo a discutir asuntos estatales o locales.

De antemano parece poco viable lograr la autorización para un financiamiento global del conjunto de las instancias consultivas, por parte de actores centrales que no compartan la filosofía del proceso.

Por ello, el principio maestro de viabilidad del mecanismo es el de la descentralización del financiamiento. Cada vez que se forme una instancia

consultiva, será necesario considerar la forma de resolver, para esa instancia específica, el problema de financiamiento del acceso de los consejeros a las reuniones regionales.

En principio, los actores gubernamentales aconsejados, en primera instancia, los estatales y, eventualmente, los federales, podrían contribuir con recursos institucionales al financiamiento de la operación de sus consultivos.¹⁹³ Esto no parece difícil habiendo previamente aceptado estos AGs la conveniencia de que el grupo regional sectorial en el que participan se abra a la interacción con un grupo de ANGs que ellos mismos seleccionen. Los AGs y los ANGs asociados en un grupo regional sectorial pueden también gestionar conjuntamente, ante donadores nacionales o internacionales, recursos para financiar la operación del mecanismo consultivo. La viabilidad de lograr financiamiento de donadores se incrementará notablemente cuando ambos grupos de actores lo gestionen de manera conjunta.

En otros términos el problema del financiamiento de los grupos consultivos de base debe considerarse caso por caso y con los actores gubernamentales y no gubernamentales involucrados. Mientras no exista un grupo regional sectorial de funcionarios públicos, no tiene sentido hablar de grupo consultivo del mismo.

Otra objeción a un mecanismo consultivo de estas dimensiones que sería necesario contrarrestar es la de que involucra a demasiada gente y que el proceso se saldría de las manos de quienes lo promueven. Experiencia de Jalisco. Argumentos para contrarrestar esta objeción: Nadie tiene que controlar ni tampoco nadie tiene que dar juego o abrir la puerta a la participación. El miedo a la pérdida de control proviene de un grupo maestro con vocación de control. En la lógica expuesta en forma reiterada, los grupos sectoriales de funcionarios se formarían libremente. Una vez creados los grupos sectoriales, los propios funcionarios públicos involucrados abrirían el juego a un grupo consultivo.¹⁹⁴ Las reglas de participación, selección, composición de la instancia consultiva serían definidas en el seno de cada grupo regional sectorial.

Una tercera objeción a contrarrestar es en cuanto a la complejidad del mecanismo consultivo propuesto. Un mecanismo regional construido bajo estos principios será indudablemente complejo. Será difícil convencer, ex-ante,¹⁹⁵ a los que creen en la simplicidad, de que esta complejidad es necesaria.

¹⁹³ En el caso del CCDS los delegados de la SEMARNAP financiaban en muchos casos la concurrencia de los ANGs de sus estados a las reuniones regionales o bien, los hacían trasladar ellos mismos en vehículos de las delegaciones.

¹⁹⁴ Parece natural que los funcionarios abran la puerta a la participación de los ANGs ya que de lo que se trata es de invitarlos a reflexionar sobre las políticas públicas.

¹⁹⁵ Antes de que el mecanismo se haya desplegado.

Se requiere de una nueva cultura organizacional para entender que lo *complicado* que puede ser poner en marcha una organización regional *compleja* puede ser ampliamente compensado por los beneficios de esta organización compleja en términos de capacidades regionales; de aprendizaje social para construir y adecuar políticas públicas regionales; de permeabilidad de las estructuras de gobierno con respecto a los puntos de vista de distintos grupos de la sociedad; y en última instancia, en términos de pertinencia, viabilidad y eficacia de las políticas públicas regionales.

Por todo lo anterior, la construcción de un mecanismo regional con estas características y, en general, el impulso a los procesos regionales con el enfoque de PIDRS requiere de la iniciativa y compromiso de un nuevo tipo de actor regional al que quiero referirme en el siguiente capítulo.

Tercera parte

Nuevos y viejos enfoques heterodoxos para la planeación y gestión de políticas públicas a nivel internacional

En la búsqueda y construcción gradual de un nuevo enfoque de planeación regional adaptado a las circunstancias de México he encontrado afinidad y respaldo en algunos textos, autores, escuelas de pensamiento a las que quisiera referirme a continuación, con una breve introducción respecto al contexto de los problemas prácticos de planeación que me llevaron a identificarme con ellos.

Las influencias mayores han sido en cuanto a:

- La reorientación de la práctica de planeación hacia la acción y hacia los actores; hacia la política más que hacia el poder público (Friedmann),
- Las condiciones de la planeación en ambientes interinstitucionales en los que ningún actor o institución, en lo particular, tiene el control del conjunto de los recursos (de distinto tipo) requeridos para incidir de manera eficaz en la materia de su política (escuela holandesa de administración de redes de política pública).
- El sentido de lo integral en materia de política regional y la necesidad de insistir en formas integrales de acción, aún cuando la puesta en práctica de las mismas implique dificultades adicionales a la ejecución de acciones aisladas (el regreso del enfoque sistémico y un método de pensamiento complejo).

19. Una reconceptualización de la planeación de políticas públicas

Una obra que me ha marcado desde mediados de los noventa ha sido es el profundo y documentado trabajo sobre teoría de la planeación de políticas públicas formulado por John Friedmann,¹⁹⁶ un planificador regional norteamericano que ha seguido de cerca diversas experiencias de planeación regional en América Latina, en los años sesenta del pasado siglo, en particular en la de Venezuela para el desarrollo de su región mas rezagada –Guayana–.¹⁹⁷

Mi encuentro con esta obra fue en ocasión de un informe sobre prioridades de investigación en materia de desarrollo regional y urbano que me encargara en 1995 el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC), entonces bajo la dirección de Sergio Reyes Luján.¹⁹⁸

En aquel entonces la planeación regional, al menos bajo la concepción integral con la que yo me identificaba, estaba pasando quizás por su momento menos favorable. En lo personal me encontraba yo en una crisis de identidad profesional y me cuestionaba los resultados logrados a partir de la búsqueda de una posición de influencia con relación a altos funcionarios de la Administración Pública Federal, ubicados en posiciones de poder en materia de planeación y operación regional.

La obra de Friedmann constituye un replanteamiento teórico acerca de la naturaleza y enfoque de la planeación, así como su relación con la política (más que con el poder político) y con el conocimiento. En ella se define la planeación

¹⁹⁶ Véase FRIEDMANN, John. *Planning In The Public Domain*. Princeton University Press, New Jersey, 1987. Para efectos de comparación, y como representativo del estado de la teoría de la planeación en los años sesenta del pasado siglo, véase por ejemplo, BRANCH, Melville. *Planning: Aspects And Applications*, JohnWiley & Sons, Inc., USA, 1966.

¹⁹⁷ Como representativos del pensamiento de Friedmann previo a su trabajo sobre teoría de la planeación, véanse “La aplicación de las políticas de desarrollo regional: lecciones de la experiencia” y “Desarrollo de la Guayana Venezolana en una perspectiva regional”, en *Ensayos sobre Planificación Regional del Desarrollo*, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), 1976. En el primer artículo planteaba cuatro *principios básicos de eficacia* de la planeación regional que, a mi juicio siguen siendo válidos actualmente: (1) Unir la planificación a un poder eficaz de ejecución; (2) El mantenimiento del compromiso político; (3) La concertación del uso de instrumentos (necesidad de complementar el uso de instrumentos); (4) El mantenimiento del equilibrio nacional (este último principio abogaba por una aproximación regional nacional a la planeación más que por programas especiales para regiones determinadas). Creo que el enfoque de planeación expuesto en este documento responde a estos cuatro principios de eficacia aunque no en la forma como lo imaginábamos los planificadores en los años setenta del pasado siglo.

¹⁹⁸ Ferreira, Héctor, *Informe “Prioridades de investigación en materia de desarrollo urbano y regional en los noventa”*, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC), UNAM, 1995.

como un vínculo entre el conocimiento y la acción y, en consecuencia, el papel de los planificadores como *mediadores* entre el conocimiento y la acción.

Afirma el autor que la planeación ha sido definida frecuentemente al nivel de sus campos específicos de aplicación. No es común encontrar definiciones de carácter general. Las definiciones genéricas son pragmáticas; definen a la planeación por lo que hace. Estas definiciones pragmáticas se fundan en el hecho de que, cualquiera sea su ámbito de aplicación, la planeación enfrenta problemas metodológicos comunes, tales como definir los problemas en términos de acción, conceptualizar y analizar situaciones, formular pronósticos y predicciones, diseñar y evaluar acciones alternativas. Implícitamente dichas definiciones conciben a la planeación como una actividad de toma de decisiones por anticipado, como una actividad que precede tanto las decisiones como la acción.

En el ambiente de los ochenta, caracterizado por la crisis de la planeación vinculada al Estado, por una insatisfacción profunda acerca de sus resultados, Friedmann propone un *concepto formal* de la planeación que difiere profundamente del que queda implícito en las definiciones pragmáticas. Este concepto parte del supuesto de que la planeación en todas sus aplicaciones enfrenta el problema fundamental de *cómo traducir de manera eficaz el conocimiento científico y técnico en acciones de orden público*. Afirma Friedmann —y difícilmente un planificador podría estar en desacuerdo con esta afirmación— que una planeación que no logre incidir en la realidad no es digna de que se hable de ella. Bajo este supuesto, que pudiera caracterizarse de existencial, este autor define la planeación como *un vínculo entre el conocimiento y la acción*. En esta definición:

- La *acción* es el referente de la planeación de políticas públicas, más que las decisiones. Acción equivale a cambio en la realidad social. La acción no debe ser tanto racional como significativa para los actores sociales; orientada a la solución de problemas socialmente significativos.
- El *conocimiento* necesario es el que surge de la acción, tanto o más que el conocimiento formal académico. El papel de los planificadores (y de la academia en última instancia) no es tanto la generación de conocimiento “*in vitro*” que después servirá para evaluar la racionalidad de las acciones sino, más bien, ayudar a los actores a sistematizar el conocimiento adquirido a través de la acción y a evaluar las implicaciones de dicho conocimiento sobre la conducción de la acción futura.

Entusiasmado por mi descubrimiento de Friedmann y ansioso por aplicar sus ideas a una práctica de planeación regional en México, me he referido en diversos documentos de trabajo a este autor como representativo de una corriente de pensamiento en proceso de consolidación. Sin embargo, considerando el predominio que ha adquirido en los últimos años la corriente de planeación de políticas públicas de origen empresarial, creo ahora que hay que ubicarlo de manera más realista, en su justa dimensión, como pionero en una aproximación,

hasta el momento heterodoxa, a la planeación de políticas públicas, formulada a partir de los fines éticos y políticos de esta práctica en el sector público.¹⁹⁹

¹⁹⁹ La llegada del PAN al gobierno ha fortalecido una tendencia que ya era marcada desde las administraciones de Salinas y Zedillo, en el sentido de trasladar de manera acrítica los conceptos de planeación estratégica empresarial al campo de la planeación de políticas públicas.

20. Un nuevo cuerpo teórico sobre la administración de redes de política pública

Una segunda influencia sobre el esquema de planeación y de gestión regional antes comentado es una obra colectiva holandesa, traducida al inglés, sobre administración de redes complejas de política pública, que llegó a mis manos a principios del 2000.²⁰⁰ En ella me pareció encontrar la teoría de la práctica en la que nos habíamos involucrado en Occidente con otros colegas.²⁰¹

En efecto, esta obra permite pensar la planeación y la gestión de políticas públicas en ambientes interinstitucionales en los que ningún actor o institución, en lo particular, tiene el control del conjunto de los recursos (de distinto tipo) requeridos para incidir de manera eficaz en la materia de su política. Estas son las condiciones en las que, a partir de 1990, se desarrollan los trabajos de planeación en México, ante la destrucción de las instituciones regionales federales.²⁰²

a. Antecedentes sobre el grupo de trabajo y la escuela holandesa

Las ideas expresadas en el documento de referencia han sido inspiradas por el trabajo de los miembros de un grupo de investigadores de los Departamentos de Administración Pública de la Universidad Erasmus de Rotterdam y de la Universidad de Leiden, así como de la Facultad de Ingeniería de Sistemas, Análisis de Políticas Públicas y Administración de la Universidad Tecnológica de Delft.

Desde 1989, este grupo se ha reunido regularmente para discutir cuestiones teóricas, así como programas y resultados de investigación. A pesar de la diversidad en la orientación de los trabajos de estos investigadores, un cuerpo de conocimiento teórico se ha formado gradualmente y constituye el núcleo o base de este documento, razón por la cual se puede hablar de una escuela, la escuela holandesa en materia de administración de redes de política pública.

²⁰⁰ Kickert, J.M. *et al.*, *Managing Complex Networks*, London, Sage, 1997.

²⁰¹ Esta obra también inspiró y sustentó otra iniciativa tomada en 2000 con un grupo de colegas relativa a la red de ciudades sustentables de México.

²⁰² Como ha sido comentado en reiteradas ocasiones en la segunda parte de este documento, en el enfoque de planeación asociado a la experiencia de Occidente, la interpretación inicial de las condiciones institucionales de la planeación regional giraba en torno a cómo pudieran lograrse resultados de acción en estas condiciones, pero añorando siempre las condiciones institucionales perdidas. Más adelante, cobramos conciencia de que no es quizás conveniente regresar a las formas institucionales anteriores sino que es mejor apoyarse en las regiones y redefinir posteriormente el papel de nuevas instituciones de planeación y gestión regional en el nivel federal.

Más allá de consolidar el concepto de redes de política pública, que, al parecer estaba ya presente en la literatura, la contribución de este grupo de investigadores ha sido en cuanto a la elaboración y sistematización de la idea de administración de redes. El documento de referencia, publicado en 1997, presentó por primera vez de manera comprensiva estas ideas en inglés para un público internacional. Este y los siguientes apartados han sido extractados y traducidos del capítulo 1 de dicho documento.²⁰³

b. Contextualización de los planteamientos de la escuela holandesa

El concepto de redes de política pública habría surgido en las discusiones teóricas sobre política pública y gobernabilidad, como resultado de un debate sobre la gobernabilidad y una reacción a otras aproximaciones.

Señalan los autores que el desarrollo de las ideas y teorías sobre políticas públicas y gobernabilidad se ha basado durante mucho tiempo en una imagen del gobierno como erigiéndose por encima de la sociedad y capaz de conducirla. La formulación de políticas públicas era concebida fundamentalmente desde un punto de vista técnico-racional, y a partir de una estricta separación entre las esferas de la política y de la política pública. Se hacía énfasis en la instrumentación (implementación) neutral de las políticas públicas formuladas por el sistema político.

Destacan que, si bien las intervenciones gubernamentales concebidas con esta aproximación en un amplia variedad de áreas de política pública cambiaron fuertemente la realidad de las sociedades modernas, un gran número de políticas gubernamentales en los años sesenta y setentas fracasaron estrepitosamente en el logro de sus objetivos originales. A pesar del hecho de que muchos grandes programas de política pública consumieron enormes sumas de dinero, frecuentemente estuvieron muy por debajo de las expectativas depositadas en ellos y sus resultados fueron decepcionantes.

La implementación de las políticas públicas parecía tener su propia dinámica a partir de la cual numerosos programas de política pública se atascaron.²⁰⁴

²⁰³ Kickert, J.M. and J.F.Koppenjan, "Public Management and Network Management, An Overview", en J.M Kickert *et al.*, op. cit.

²⁰⁴ Este juicio por parte del grupo de investigadores holandeses refleja claramente que políticas formuladas *antes y por separado* con respecto a los procesos de implementación difícilmente tendrán éxito. Este juicio respalda nuestra apreciación intuitiva de que la planeación y la gestión tienen que articularse estrechamente. Véase, supra, lo comentado en el capítulo 9 sobre los participantes en los procesos de planeación participativa. En cambio, la visión convencional es que primero debe planearse, después deben tomarse decisiones y finalmente deben gestionarse u operarse las acciones derivadas de esas decisiones. En esta visión convencional, unos son los que planean, otros los que deciden y finalmente, otros los que operan. Quiero resaltar la diferencia

Hacia fines de los setenta, y en los ochenta, después de la crisis del petróleo, lo anterior llevó a una visión pesimista respecto a la capacidad del gobierno para alcanzar sus objetivos y para influenciar el desarrollo de la sociedad. En un contexto de severos recortes presupuestales, los gobiernos de los países de Occidente iniciaron una retirada estratégica. Se asumía que los gobiernos se habían fijado metas demasiado ambiciosas. La nueva consigna era menos sector público, más sector privado, desregulación y descentralización. Mientras las aspiraciones de los gobiernos se tambaleaban, su legitimidad también entró en declinación. La respetabilidad del sector público en su conjunto resintió un considerable daño como resultado de la evolución antes referida.

La evolución más negativa hacia los gobiernos tuvo lugar durante la Administración de Reagan en los Estados Unidos y de Thatcher en Gran Bretaña, ambas inspiradas por una ideología de “nueva derecha” que claramente proclamaba una retirada del sector público a favor del sector privado y la introducción de métodos de gerencia pública más al estilo de la administración de negocios, con el propósito de reducir costos y lograr una operación más efectiva del gobierno. En la percepción de los investigadores holandeses, los gobiernos de Europa continental no habrían sufrido una tendencia tan negativa, probablemente a causa de su larga tradición y mayor legitimidad pública. A pesar de ello, la privatización, la desregulación, los recortes y la retirada gubernamental habrían tenido un papel significativo en todos los países europeos occidentales.

El colapso de las economías centralmente planeadas de Europa del Este hacia fines de los ochenta constituyó la prueba más obvia de las deficiencias de la conducción central. La conducción central en las sociedades modernas industrializadas se ha convertido en un anacronismo.²⁰⁵ Se puso en evidencia que los gobiernos centralizados son incapaces por sí mismos de controlar las complejidades y la diversidad plural que constituyen características fundamentales de las sociedades modernas.

Según los investigadores holandeses, el debate público sobre la conducción gubernamental y las políticas públicas también ha sido uno de los principales temas de las ciencias sociales a nivel internacional, en los últimos quince años (desde 1980).

En Holanda, en particular, un debate sobre las “limitaciones de la conducción gubernamental” tuvo lugar en la comunidad científica y en círculos administrativos y políticos. En él se reconoció que el gobierno no es capaz de dirigir la sociedad

entre esta óptica convencional con la que subyace en el capítulo 14 sobre el mecanismo organizativo regional.

²⁰⁵ En lo personal, me ha llamado la atención este juicio de los investigadores holandeses, que refleja cómo la caída del socialismo no sólo afectó la política económica como se sugiere en la gráfica 2 del capítulo 4 sino también las formas de gobernabilidad.

como un *deus ex machina* desde una posición por encima y desprendida de la sociedad. El gobierno es en sí mismo parte del sistema social y es sólo uno de los principales actores que influyen en los procesos de política pública.²⁰⁶

Este debate se reflejó en la producción de diversos campos del conocimiento científico en esos años. En gran parte, esta nueva producción científica o académica fue una reacción frente a la “perspectiva de conducción convencional” en la que el gobierno es visto como la autoridad central de la sociedad y los ciudadanos, organizaciones privadas y los cuadros medios y bajos del gobierno son considerados como objetos más o menos pasivos de estos esfuerzos de conducción. Este paradigma fue considerado en el debate antes referido como una de las principales razones que explican los desalentadores resultados de la conducción gubernamental, dado que no toma en consideración la dependencia del gobierno con respecto a su medio ambiente social.

c. Concepto de redes de política pública

Señalan los autores que la literatura especializada contiene una gran variedad de definiciones y descripciones de las redes de política pública. Esto sería consecuencia del hecho de que la aproximación de redes de política pública tiene sus fuentes en muy diversas teorías. El contexto teórico principal de este concepto sería la teoría inter-organizacional y la literatura sobre conceptos tales como subsistemas, comunidades de política pública, y redes sobre cuestiones o problemas específicos. La aproximación de redes de política pública también se derivaría de cierta corriente de la teoría de las políticas públicas (“public policy science”), que analiza los procesos de política pública como interacciones complejas en las que muchos actores participan y los procesos son ambiguos como resultado de los múltiples objetivos y estrategias de los actores y de la incertidumbre en cuanto a la información y los resultados.

El concepto “*red de política pública*” se usa para indicar formas de relación entre actores interdependientes, comprometidos en procesos de formulación de políticas públicas. Interdependencia es la palabra clave en la aproximación de redes. Los actores en las redes de política pública son interdependientes porque no pueden alcanzar los objetivos de sus políticas por sí mismos y necesitan los recursos de otros actores para lograrlo.

La interdependencia se basa en la distribución de recursos entre los diferentes actores, los objetivos que persiguen y sus percepciones respecto a la dependencia mutua que tienen con respecto a los recursos controlados.

Dado que estas interacciones se repiten frecuentemente, tienen lugar procesos de institucionalización : percepciones compartidas, patrones de participación y reglas

²⁰⁶ Nota HF. Este razonamiento va en el mismo sentido que la evolución de la política social desde enfoques asistencialistas hacia enfoques basados en el principio de la sociedad activa.

de interacción se desarrollan y se formalizan. Las características estructurales y culturales de las redes de política pública que llegan a conformarse de esta manera influirán en los futuros procesos de política pública.²⁰⁷

En el libro el grupo de investigadores holandeses define redes de política pública como *patrones (más o menos estables) de relaciones sociales entre actores interdependientes, que se forman en torno y a raíz de problemas y/o de programas de política pública*. Se hace referencia a redes de política pública por la forma cómo estas redes influyen en la formulación y la implementación de políticas públicas y se gestan y se ponen en práctica acciones conjuntas de los actores institucionales.

Las redes se desarrollan en torno a recursos que son requeridos o generados para enfrentar problemas de política pública.

La aproximación de “redes de política pública” aporta una alternativa al modelo de conducción central. Es también una reacción a los críticos del modelo de conducción convencional, quienes, desde una orientación de abajo hacia arriba o de mercado, abogan a favor de una perspectiva de actores múltiples.

d. Tres perspectivas (aproximaciones) sobre la formulación de las políticas públicas y la gobernabilidad

Me parece muy ilustrativo reseñar la caracterización que los autores hacen del la aproximación de redes *versus* las aproximaciones de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba.²⁰⁸

A continuación se presentan los rasgos básicos del modelo de conducción tradicional, el modelo de múltiples actores y el modelo de redes. Estos modelos son lentes a través de los cuales la realidad es observada. Cada uno de ellos magnifica algunos aspectos de la realidad y subestima o deja al margen a otros.

Cada uno de ellos coincide con teorías en uso y concepciones relativas a la conducción gubernamental de distintos grupos de actores en el mundo real. También constituyen marcos de referencia teóricos que son utilizados por las

²⁰⁷ Nótese la analogía entre estos planteamientos y los contenidos en los capítulos 9, sobre la relación que debe tener la operación en la práctica de los grupos, con respecto a la institucionalización de los mecanismos organizativos, y 11, sobre la convergencia de las visiones en la formación de una estrategia integral .

²⁰⁸ Nótese la relación entre la aproximación de redes y la tercera aproximación (horizontal) de la gráfica ... del apartado b del capítulo 7.

ciencias sociales para reflexionar acerca de los procesos de formulación de políticas y la gobernabilidad en el sector público.²⁰⁹

Modelo de conducción central racional. El modelo de conducción convencional se enfoca en la relación entre el sujeto y los objetos de la conducción. El modelo asume las ambiciones y los objetivos del sujeto conductor como un punto de partida para el análisis y la evaluación. Puede ser calificado como un modelo de un único actor. En esta perspectiva, los procesos de formulación de políticas públicas y de gobernabilidad se caracterizan por una división tajante entre política y administración. En la fase de formulación de la política pública se alcanza un consenso entre las partes involucradas con respecto a la formulación de los problemas. El conocimiento científico es utilizado para diseñar las medidas de política y un programa de implementación. Después de haberse tomado las decisiones pertinentes por parte de las autoridades, la fase de implementación se considera como una actividad no política, de carácter técnico y potencialmente programable.²¹⁰

Críticas al modelo de conducción central: el modelo de actores múltiples. El modelo convencional no considera los valores e intereses de las instituciones implementadoras y los grupos objetivo y hace a un lado sus estrategias etiquetándolas como “desinformadas” y como “reacciones conservadoras a la innovación”. La aproximación de conducción central niega la naturaleza política de la gobernabilidad y fracasa en utilizar los recursos y capacidades de los actores locales.

A partir de esta crítica convincente, el modelo de actores múltiples adopta una aproximación de abajo hacia arriba (ascendente). No se alinea con la perspectiva del poder central, sino con la de las instituciones implementadoras y los grupos objetivo, independientemente de que ellos sean gubernamentales, cuasi-gubernamentales, o privados. En el análisis y evaluación de las políticas públicas y la gobernabilidad se toman como punto de partida los intereses de los actores locales. El tema central de análisis es el grado en que las políticas centrales proveen a los actores locales suficientes recursos y poder de decisión para atender los problemas que enfrentan. Se considera importante la introducción de conocimiento, capacidades y objetivos de los actores locales en la fase de diseño

²⁰⁹ Nótese la analogía entre este planteamiento y el formulado en los capítulos 7, apdo. b y 11 sobre los actores regionales institucionales como portadores de aproximaciones y prácticas asociadas al desarrollo regional sustentable.

²¹⁰ Los procesos de planeación participativa no son muy programables; se resisten a la programación. La experiencia de Occidente muestra que en el logro de resultados es fundamental la flexibilidad en cuanto al cambio de rumbo, en función de la evaluación sobre la marcha de los problemas y oportunidades que se van suscitando en los procesos. Criterios e indicadores de evaluación de resultados asociados a este enfoque ortodoxo de conducción central hubieran dificultado la necesaria reorientación de los procesos sobre la marcha.

de las políticas públicas. La formulación y la implementación de las políticas se consideran procesos interrelacionados.

Este modelo es un alegato radical hacia la descentralización, la auto-gobernabilidad y la privatización que, en última instancia, implican el retiro del gobierno central del campo de las políticas públicas. Esta opción es vista desde la perspectiva de redes como inconsistente y sesgada.

El modelo de redes como una aproximación alternativa a la gobernabilidad. La aproximación de redes parte de la crítica de la aproximación de abajo hacia arriba, para ofrecer una alternativa más realista al modelo de conducción central. La aproximación de redes considera que el proceso de formulación de políticas públicas y gobernabilidad tiene lugar en redes consistentes de varios actores (individuos, coaliciones, oficinas, organizaciones) ninguno de los cuales tiene el poder para determinar las estrategias de los demás actores. El gobierno (central) ya no es visto como ocupando una posición superior frente a las otras partes involucradas, sino en un plan de igualdad con ellas.

La formulación de políticas públicas en el seno de redes se refiere a la cooperación o no cooperación entre partes interdependientes con racionalidades, intereses y estrategias diferentes y a menudo conflictivas.²¹¹ Los procesos de política no se visualizan como la implementación de objetivos formulados con anterioridad, sino como procesos interactivos en los que los actores intercambian información sobre problemas, preferencias y medios, e intercambian objetivos y recursos.

El siguiente cuadro del capítulo introductorio del libro de referencia ilustra de manera muy clara las diferencias entre estas tres aproximaciones a las políticas públicas.

Cuadro I.1: Tres perspectivas sobre la formulación de políticas públicas y su relación con la gobernabilidad

Perspectivas Dimensiones	La perspectiva de conducción central racional	La perspectiva de actores múltiples	La perspectiva de redes
Objeto de análisis	Relación entre la autoridad central y los grupos objetivo	Relación entre la autoridad central y los actores locales	Redes de actores
Perspectiva	Autoridad central	Actores locales	Interacción entre los

²¹¹ Nótese nuevamente la analogía con la interpretación expuesta en el capítulo 11 respecto a la formulación de la estrategia regional integral a partir de la convergencia entre las “visiones” de los distintos grupos temáticos.

(enfoque)			actores
Caracterización de las relaciones	De autoridad	Centralizadas versus autónomas	Interdependientes
Caracterización de los procesos de política	Implementación neutral de políticas formuladas <i>ex-ante</i>	Procesos políticos de representación de intereses y de uso informal de orientaciones y recursos	Proceso de interacción para el intercambio de información, objetivos y recursos
Criterio de éxito	Logro de los objetivos de la política formal	Consolidación de un poder local discrecional y obtención de recursos a favor de los actores locales	Puesta en marcha de acciones conjuntas o colectivas
Causas de fracaso	Objetivos ambiguos; demasiados actores; falta de información y control	Políticas rígidas; falta de recursos; falta de participación de actores locales	Falta de incentivos o presencia de obstáculos para la acción colectiva o conjunta
Recomendaciones para la gobernabilidad	Coordinación y centralización	Retirada de la autoridad central a favor de los actores locales	Administración de redes de política pública: mejoramiento de las condiciones en las cuales los actores interactúan

A pesar de su novedad, el concepto de redes de política pública habría despertado ya muchas críticas. Se visualizan las redes de política como estructuras no transparentes, impenetrables, de representación de intereses que obstaculizan la necesaria innovación en las políticas públicas y amenazan la efectividad, eficiencia y legitimidad democrática del sector público. Los investigadores holandeses sostienen que muchos de estos problemas no son intrínsecos a las redes de política y que pueden ser evitados a través de una administración adecuada.²¹²

²¹² Cuando en 2001 la OPEDR buscaba tomar las riendas del proceso de Centro-Occidente, una de las críticas formuladas por el responsable regional de esta oficina al Grupo Técnico Coordinador (GTC) era con respecto a la falta de representatividad de sus integrantes, que habían llegado a esta instancia técnica a partir de sus méritos en los procesos regionales, más que por designación mediante voto mayoritario de los grupos o bien por designación de los gobernadores. Lo que estaba en juego detrás de esta crítica era la relación entre las dos lógicas originarias de los procesos regionales: la de asociación horizontal voluntaria y la de autoridad. La solución que propongo a este dilema está expuesta en el capítulo 14 relativo al mecanismo organizativo regional.

e. *El concepto de administración de redes de política pública frente al modelo convencional*

La administración de redes es un caso de gobernabilidad y administración pública en situaciones de interdependencia. Se orienta a coordinar las estrategias de actores con diferentes objetivos y preferencias en relación con determinado problema o medida de política, en el seno de una red existente de relaciones inter-organizacionales.

La aproximación de redes a la administración pública presenta ciertas diferencias con la aproximación tradicional intra-organizacional. La perspectiva de administración “clásica” de inspiración principalmente intra-organizacional no puede ser utilizada en una situación de red. En esta perspectiva el administrador es un controlador de sistemas preocupado con la organización en su conjunto o, en el caso más frecuente con una parte de la organización. En esta visión clásica, la administración consiste en tres actividades principales: fijar los objetivos de la organización (planeación); estructurar y diseñar la organización; y, lograr que el trabajo sea hecho. La administración es una actividad de arriba hacia abajo, basada en una estructura clara de autoridad.

En cambio, en una situación de red no existe una autoridad central única, un orden jerárquico o un único objetivo organizacional. Ninguno de los actores tiene suficiente capacidad de conducción como para controlar de manera unilateral a los otros actores.

La administración de redes es, en esencia, una actividad inter-organizacional (interinstitucional). Una perspectiva de arriba hacia abajo no tiene muchas probabilidades de ser viable y eficaz. Ante la ausencia de un actor central no puede existir tampoco un “controlador del sistema”, quién carece de una estructura de autoridad definida de la que pueda derivar sus recursos de conducción. Por ello, el administrador de redes tiene que manejar arreglos de interacción complejos y desarrollar estrategias que permitan manejar las diferentes percepciones, preferencias y estrategias de los distintos actores involucrados. La administración de redes se orienta a iniciar y facilitar procesos de interacción entre los actores, así como a crear y modificar los arreglos de redes para una mejor coordinación.

El siguiente cuadro del capítulo introductorio ilustra claramente las diferencias entre las dos aproximaciones a la administración de políticas públicas.²¹³

²¹³ Los administradores de redes que operan desde instituciones estructuradas sufren de cierta esquizofrenia al impulsar procesos con la segunda lógica, teniendo a la vez que responder a una evaluación de resultados en función de la primera.

Cuadro I.2: Dos perspectivas en materia de administración pública

Perspectivas Dimensiones	Perspectiva “clásica”	Perspectiva de redes
Contexto institucional	Estructura basada en una autoridad única	Estructura basada en una autoridad fragmentada
Estructura de objetivos	Actividades guiadas por objetivos claros y problemas bien definidos	Definiciones de problemas y objetivos diversas y cambiantes
Papel del administrador	Controlador del sistema	Mediador, administrador de procesos, constructor de redes
Tareas de la administración	Planear y guiar los procesos al interior de una organización	Guiar las interacciones y abrir oportunidades
Actividades de la administración	Planeación, diseño y conducción	Seleccionar actores y recursos, influir en las condiciones de las redes, manejar situaciones complejas con un sentido estratégico ²¹⁴

f. Comentarios finales

Al igual que la obra de Friedmann, este cuerpo teórico está lejos de haberse transformado en la corriente principal de administración pública. Si uno se basara en la proliferación de redes de todo tipo asociadas a materias regionales, urbanas, locales, ambientales, etc., entonces uno podría decir que esta aproximación sí es “*mainstream*”. Pero esto no iría más allá del reconocimiento que hacen los autores de la realidad en que se formulan las políticas públicas –en redes de actores. Si, en cambio, nos fijamos en la forma como el gobierno (federal mexicano) organiza sus políticas, podemos afirmar que se ubica claramente en la perspectiva convencional.²¹⁵

Comenta Cecil Rhodes, el profesor inglés que firma el prefacio de la obra de los investigadores holandeses para el público inglés, que las instituciones públicas tienden a reducir la complejidad a través de la diferenciación de las instituciones

²¹⁴ Nota acerca del nuevo papel de los planificadores regionales. Empresarios de redes de política pública.

²¹⁵ Me dio gusto encontrar recientemente referencias a la escuela holandesa en una publicación del CIDE. Véase Blanco, Ismael y Ricard Gomà, “La crisis del modelo de gobierno tradicional, Reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad”, en *Gestión y Política Pública*, Volumen XII, Número 1, Primer semestre de 2003. Los autores de este artículo son investigadores del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universitat Autònoma de Barcelona.

(en forma similar a lo que hace el método científico ortodoxo), a través de fracturar los problemas en sus partes componentes y el diseño de soluciones legales-institucionales para cada parte. En esa medida, todas las democracias occidentales confrontan la tarea (compleja) de administrar esta diferenciación institucional.

Como cualquier planteamiento complejo, la aproximación de redes presenta un problema de “venta”. Rhodes, destaca lo anterior y plantea que el estudio de la gobernabilidad requiere de su bestseller con sus siete o diez puntos fundamentales (al estilo de los siete hábitos de una administración efectiva). Propone dos aforismos para los que el documento provee múltiples ilustraciones y que me parecen muy sugestivos para cerrar este capítulo:

- “Para cada problema complejo hay una solución simple, y ésta es siempre errónea”.²¹⁶
- “Los problemas desordenados (¿desmadrosos?) requieren soluciones desordenadas (¿desmadrosas?)”.²¹⁷

²¹⁶ “For every complex problem there is a simple solution. And it’s always wrong.”

²¹⁷ “Messy problems demand messy solutions.”

21. El regreso del pensamiento sistémico: El Primer Informe sobre Ciudades Europeas Sustentables (1996)

A lo largo de mi vida profesional me he enfrentado de manera reiterada a la dificultad de “vender” a altos funcionarios públicos –de lograr su aceptación con respecto a– planteamientos de política integrales que son *conceptualmente complejos* y que derivan en formas de instrumentación igualmente complejas.

En el ambiente operativo del sector público y empresarial, ahora más cercanos uno del otro, lo complejo tiene una connotación negativa que se evoca de manera instintiva y que está respaldada –validada– por aquel principio denominado “KISS”, que puede uno encontrar en algunos textos norteamericanos de administración de negocios (“*keep it simple, stupid*”).

Por ello he encontrado una gran afinidad con expertos que defienden la importancia de las aproximaciones integrales, a pesar de su complejidad inherente y con intelectuales que están a favor de desarrollar métodos de pensamiento que permitan afrontar la complejidad de los problemas de política pública.

En 1998, en ocasión de aquella revisión de la literatura sobre desarrollo sustentable realizada con el propósito de justificar un nuevo papel de la planeación regional en la instrumentación de este concepto, llegó a mis manos el Primer Informe Europeo sobre Ciudades Sustentables, elaborado por un grupo de expertos sobre medio ambiente, financiado por la Unión Europea.²¹⁸

Este informe fue preparado en apoyo a la instrumentación de la Carta de las Ciudades Europeas hacia la Sustentabilidad, suscrita en Aalborg, Dinamarca, en mayo de 1994 (conocida como la Carta de Aalborg).²¹⁹ Fue uno de los insumos básicos para el llamado Plan de Acción de Lisboa “De la Carta a la Acción”, aprobado en la Segunda Conferencia de las Ciudades Europeas hacia la Sustentabilidad, que busca lanzar la implementación de los principios de la Carta de Aalborg.²²⁰

²¹⁸ La versión inglesa "European Sustainable Cities Report - First Report", Expert Group on the Urban Environment (1996), se encontraba entonces disponible en: "Local Sustainability", The European Good Practice information System, desarrollado y administrado conjuntamente por EURONET e ICLEI, con financiamiento otorgado por la Comisión Europea, Directorado General XI (Medio Ambiente, Seguridad Nuclear y Protección Civil). Véase <http://cities-expo.com/egpis/eimpress.htm>

²¹⁹ Para mayor información sobre la Carta de Aalborg, véase <http://www.iclei.org/europe/ECHARTER.HTM>

²²⁰ Para más información sobre el Plan de Acción de Lisboa, véase <http://www.iclei.org/egpis/act-plan.htm>

El informe me resultó en primera instancia interesante por cuanto me permitía fundamentar la importancia de una aproximación urbana al desarrollo sustentable, que era prácticamente inexistente en ese entonces en la SEMARNAP, cuyos funcionarios provenían predominantemente de una experiencia de desarrollo rural sustentable.

En su momento, lo utilicé ampliamente en un documento formulado para fundamentar la iniciativa en materia de ciudades sustentables, con la que un grupo de colegas nos comprometimos a partir de 1999.²²¹

Para los propósitos de este libro, en cambio, me parece interesante este informe, en la medida en que contiene una muy sólida defensa de una aproximación integral en la planeación del desarrollo urbano sustentable, así como una fuerte crítica a las mejores prácticas convencionales en materia de gestión (urbana en este caso).

a. *El enfoque de ecosistemas aplicado a la interpretación de los problemas y las oportunidades de la sustentabilidad urbana*

El informe sobre ciudades europeas sustentables hacía énfasis en la conveniencia de un enfoque ecosistémico para entender las razones por las cuales las ciudades no logran alcanzar su potencial de sustentabilidad y para confirmar la posibilidad de una acción eficaz en este sentido.

Señalaba el Grupo de Expertos de la UE sobre medio ambiente que la aplicación del enfoque de sistemas para la administración de problemas no es una práctica nueva; que, de hecho, después de su auge en los 70s esta práctica decayó en la siguiente década para resurgir en los 90s.²²²

Este enfoque parte de la noción de que una realidad u organización constituye un sistema integrado por una multiplicidad de componentes vinculados por una serie de relaciones en distintas dimensiones, de tal manera que el conjunto es mucho más que la simple suma de sus partes. Bajo esta concepción, fragmentar un fenómeno para buscar soluciones resulta contraproducente, ya que existen diversas interconexiones con otros componentes del sistema.

²²¹ Véase, Iniciativa para el desarrollo urbano sustentable en México. Tercer borrador del documento interinstitucional del Proyecto. Mayo de 2000. Anexo B: Premisas conceptuales, estratégicas y operativas de la planeación del desarrollo urbano sustentable. Este documento fue distribuido en la primera reunión de la red realizada en el área de conferencias de la Secretaría de Relaciones Exteriores, los días ... de ...

²²² Esta observación me resultó muy interesante en esos años, en la medida en que reflejaba que no sólo la planeación regional del desarrollo había sido afectada por el auge del liberalismo en los años ochenta del pasado siglo, sino también, en general, toda aproximación integral a la solución de problemas en la gestión pública.

El desarrollo sustentable busca sostener y mejorar las condiciones de vida de las personas y preservar la biodiversidad en sus hábitats. El concepto se aplica a una unidad territorial en la que cohabitan distintos ecosistemas, naturales y/o contruidos por el hombre. Estos ecosistemas se caracterizan por la diversidad de sus componentes y la complejidad de las relaciones entre éstos. Entonces, *la traducción del concepto a la acción* requiere trabajar con un enfoque que permita el conocimiento y manejo de la complejidad y diversidad de estos sistemas.²²³

Es por ello que el grupo de expertos sobre medio ambiente de la UE propone la utilización de conceptos ecológicos para entender los problemas de la sustentabilidad del medio ambiente natural y humano. Este enfoque implica abandonar el manejo y protección de un recurso o especie única, para aceptar la existencia de comunidades caracterizadas por una variedad de recursos y especies que conforman ecosistemas.

El grupo de expertos europeos considera el enfoque de ecosistemas como una importante herramienta para abordar los problemas del desarrollo urbano sustentable y para elegir enfoques para resolverlos. Señala que este enfoque comprende realmente tres aproximaciones estrechamente vinculadas entre sí: la ciudad como un ecosistema físico, la ciudad como un ecosistema social y, la ciudad vista sólo como un sistema complejo.

- La primera aproximación reconoce que cada ciudad es literalmente un ecosistema físico, al igual que un pantano o un bosque. En esta medida, parece posible aplicar las técnicas de la ecología para investigar a la ciudades en términos de características tales como flujos de energía, nutrientes y materias físicas y sus efectos sobre los ecosistemas físicos del entorno rural y regional. De este visión conviene, para efectos de la gestión urbana, recuperar los conceptos de capacidades de carga, umbrales, capital natural y el cierre progresivo de círculos de recursos, este último como medio para continuar el desarrollo de las ciudades después de alcanzar el límite de sus recursos.²²⁴
- La segunda aproximación implica aplicar los conceptos de la ecología física a la dimensión social de las ciudades; pensar cada ciudad como un ecosistema social. Conceptos ecológicos tales como nichos –que engloban distintas clases de gente, estilos de vida o actividades–, diversidad, y distintas clases de dependencia –como parasitismo y simbiosis podrían ayudar a entender la "ecología humana" de las ciudades. En esta aproximación, el concepto de capacidad de carga adquiere especial relevancia ya que se traduce en "la

²²³ El paso del concepto (conocimiento) a la acción es el problema central de la planeación según Friedmann. Véase el capítulo anterior.

²²⁴ Esta aproximación es conocida en la literatura sobre el tema como "metabolismo urbano".

habilidad de la ciudad como sistema social para soportar las demandas sociales y las presiones".²²⁵

- La tercera aproximación del enfoque de ecosistemas hace énfasis en el aspecto de sistemas más que en el de ecología. Visualiza a las ciudades como sistemas complejos a los que se pueden aplicar conceptos de teoría de sistemas para entender los procesos de cambio y desarrollo de las mismas. Esta aproximación es la que subyace en la mayor parte de los planteamientos que siguen, respecto a la gestión urbana para el desarrollo sustentable.

b. Conceptos básicos del enfoque de sistemas

Algunos de los conceptos clave del enfoque sistémico referidos en el informe son:

- *Retroalimentación negativa.* Cuando un sistema reacciona al cambio en forma tal que limita o contiene dicho cambio.
- *Retroalimentación positiva o efecto de bola de nieve.* Cuando el sistema reacciona al cambio de forma tal que refuerza dicho cambio.
- *Homeostasis o cambio dentro de la estabilidad.* Cuando las retroalimentaciones negativas logran conservar el sistema en sus características esenciales, mientras que sus elementos varían considerablemente.
- *Sustitución de estado de equilibrio.* Cuando la forma en que los componentes de un sistema se articulan cambia de manera fundamental y definitiva.
- *Carácter cerrado o abierto.* El grado en que un sistema está aislado o por el contrario es vulnerable (influenciado) por cambios externos.
- *Emergencia.* La capacidad que tienen los sistemas complejos de desarrollar características y comportamientos que son mayores que la suma de las partes y que no pueden ser predichos o administrados en función del comportamiento de las partes de manera aislada.

El grupo de expertos expresa su convicción en el sentido de que el enfoque de ecosistemas aplicado a las ciudades puede ayudar a considerar las relaciones entre el medio físico, la economía y la calidad de vida. Uno de los más importantes beneficios de la aplicación de este enfoque sería la comprensión de las relaciones entre las decisiones de los individuos y el contexto en que estas decisiones se producen.

²²⁵ Véase los párrafos 3.42 y 3.43 del informe de referencia.

Los expertos de la UE abogan por la aplicación práctica del enfoque ecosistémico para el diseño conciente de los procesos de retroalimentación positiva y negativa y de cambio de estado de equilibrio, para alcanzar objetivos de política de sustentabilidad urbana.

d. Deficiencias de las “mejores prácticas” convencionales para la gestión urbana ²²⁶

De acuerdo con el grupo de expertos, la evaluación de los métodos administrativos convencionales a la luz del enfoque de ecosistemas permite identificar tres prácticas que, más que resolver los problemas, tienden a reforzarlos. Estas son: la especialización de los individuos y de las instituciones; la medición a ultranza de los resultados de la gestión ambiental; y el análisis costo beneficio.

i. Especialización de los individuos y de las instituciones

En la mayoría de los países, al igual que en México, predomina una estructura burocrática sectorizada, departamentalizada, que se traduce a su vez en la especialización de las personas. Por lo general, este tipo de estructuras crea varios problemas. Cuando cada sector o departamento centra su atención exclusivamente en el ámbito de sus responsabilidades, se dificulta el desarrollo de una visión integral y, en consecuencia, la integración de políticas. Aunado a ello, los distintos sectores o áreas compiten para obtener fondos y medios necesarios para cumplir con sus responsabilidades. Esta dinámica genera intereses creados que pueden provocar luchas que impedirán la búsqueda de soluciones más amplias, o en otros niveles.

ii. Medición a ultranza de los resultados de la gestión ambiental

En la práctica administrativa convencional prevalece la concepción de que "no se puede administrar lo que no se puede medir". En virtud de ello se enfatiza la medición del "desempeño". La práctica ambiental no ha escapado a esta tendencia. De hecho, el desarrollo de indicadores es considerado como un aspecto fundamental en la instrumentación de políticas para el desarrollo sustentable. El problema es la identificación clara del fenómeno que realmente se requiere evaluar, a fin de evitar medir problemas en lugar de soluciones. Además, si el desempeño se mide contra metas preestablecidas, entonces es necesario prever las consecuencias ambientales completas de cada decisión o acción; por lo que el "análisis de ciclo de vida" debería ser la base para la toma de decisiones y

²²⁶ Véase el apartado " Pitfalls of Conventional Good Management Practice", Expert Group, Op. Cit.

la medición del desempeño ambiental. Pero, en la práctica es imposible llevar a cabo un análisis completo, confiable y objetivo de este tipo.²²⁷

iii. Análisis costo-beneficio

Otra práctica administrativa que implica riesgos para la gestión ambiental es la aplicación de métodos y disciplinas de mercado. En esta perspectiva se tiende a medir el desempeño con base en costos financieros, lo que impide a los administradores considerar impactos sociales y ambientales, entre otros. Por otra parte, la noción financiera de que el dinero actual vale más que el futuro contradice el principio esencial de la sustentabilidad: la equidad entre las generaciones actuales y futuras. Bajo este enfoque de descuento o de actualización del valor de los costos y beneficios futuros, no es "racional" invertir más ahora para asegurar mayores beneficios en un futuro lejano. Bajo esta perspectiva, no se justifica invertir en la preservación de recursos que no se van a explotar en el corto plazo o en la construcción de edificios "sustentables" que implican un mayor costo.

Por otra parte, el enfoque de mercado falla en modelar la dimensión de sustentabilidad de la política urbana, en la medida en que no existe una relación directa y necesaria entre la estructura y dinámica de los mercados y las de la sustentabilidad.²²⁸ Por una parte, los valores monetarios no reflejan frecuentemente lo que los economistas denominan externalidades ambientales. Por otra parte, los mercados son un instrumento intrínsecamente inadecuado para administrar bienes públicos – bienes que no son consumidos por una sola persona excluyendo a las otras, y que pueden ser disfrutados simultáneamente por un número indeterminado de personas sin que ello implique su destrucción en el acto del consumo.

iv. Apreciaciones de conjunto

A partir de la crítica a las mejores prácticas convencionales, el grupo de expertos concluye enfáticamente que una comunidad urbana –o rural– no puede verse sólo como la suma de sus partes; que su bienestar y prosperidad no avanza de manera automática o necesariamente por una práctica adecuada en un sector; que su riqueza no es sólo la suma de los ingresos de todos sus integrantes; y, que un conjunto de decisiones individuales racionales en un mercado no redundará necesariamente en la mejoría de todos.

²²⁷ Se argumenta que ello es imposible por tres razones: (1) la acción más simple tiene un retorno infinito de consecuencias ambientales y, al definir dónde dejar de considerarlas, se introduce un sesgo potencial de incertidumbre; (2) en cada etapa se requieren supuestos sobre la "adicionalidad" de acciones particulares; y, (3) carencia de una base objetiva para comparar y compensar distintas clases de costos y beneficios ambientales.

²²⁸ Expert Group, párrafos 3.82 y 3.85, Op. Cit.

Señala que las prácticas administrativas arriba enunciadas corresponden a *enfoques reduccionistas* que para abordar problemas complejos toman sólo una parte eliminando elementos de contexto.

También destaca la influencia negativa que pueden tener los sistemas de valores profesionales y los conjuntos de indicadores de desempeño, que buscan establecer una relación directa entre comportamiento y recompensa y proporcionan reglas rígidas. Su falla es precisamente que no consideran las "complicaciones", aspectos claves de los sistemas complejos que caracterizan la problemática de la sustentabilidad.

e. Necesidad de integración de las políticas públicas para el desarrollo urbano sustentable

Así, de acuerdo con el grupo de expertos de la UE una de las principales razones por las que el desempeño de las ciudades está tan por debajo de lo que podrían y deberían alcanzar en materia de sustentabilidad urbana y de calidad de vida, es la naturaleza reduccionista y anti-integradora de algunos de los más respetados instrumentos y métodos de gestión urbana.

Señala que los problemas de sustentabilidad urbana requieren que las ciudades apliquen los enfoques de administración convencional con una comprensión más sofisticada de sus límites y en el marco de un marco de referencia más amplio construido con base en el pensamiento sistémico.

A su juicio, el desafío fundamental para la formulación de la política urbana radica en encontrar medios para alcanzar los objetivos de la sustentabilidad urbana que:

- Ayuden a resolver los problemas en todas las escalas territoriales (más que desplazar los problemas a otras escalas o ubicaciones);
- Ayuden (o al menos que eviten obstaculizar) al logro de otros objetivos;
- Apoyen (o al menos eviten obstaculizar) el logro de otros objetivos esenciales de política urbana, tales como el crecimiento económico y el bienestar social.

Lo anterior plantea un desafío en materia de integración de políticas. Destaca el grupo de expertos la importancia de distinguir la noción de integración de políticas con respecto a la de "balance". No es suficiente tratar de optimizar las transacciones ("tradeoffs") entre los diferentes objetivos. En cambio, es necesario encontrar formas que permitan alcanzar los diferentes objetivos juntos.

La aproximación propuesta por el grupo de expertos en medio ambiente de la UE implica un papel más amplio y más activo de los gobiernos, especialmente de los gobiernos locales, que lo usual en Europa, al menos cuando este informe fue

elaborado (1996). Por ello, su aplicación tendría implicaciones en términos de gobernabilidad urbana.

f. Definición de los problemas en el nivel adecuado

Al buscar nuevas aproximaciones en materia de administración urbana, el grupo de expertos hace énfasis en la conveniencia de que los problemas sean definidos en el nivel conceptual adecuado, dado que la mayor parte de los problemas pueden ser definidos de varias maneras. Cada definición implica un tipo de solución diferente. Recurren, como ejemplo al caso del tráfico en las ciudades que puede ser visto:

- Como una molestia en el nivel local, en términos de ruido y de olor, cuya solución pudiera ser la instalación de vidrios dobles en las casas o bien de convertidores catalíticos en los vehículos de gasolina o la sustitución de éstos por vehículos eléctricos.
- Como una molestia local en términos de congestión, cuya solución pudiese ser el incremento de la capacidad de las calles y avenidas;
- Como un daño al tejido urbano, cuya solución pudiese ser la eliminación del tráfico en áreas sensibles mediante anillos de circunvalación;
- Como un daño a la calidad de vida, que pudiera ser enfrentado mediante la canalización del tráfico hacia vías subterráneas;
- Como una demanda excesiva de movilidad, que pudiera ser enfrentada mediante la reducción de la necesidad de viajar.²²⁹

Cuanto más local²³⁰ sea la definición de un problema, mayor peligro habrá de que las soluciones asociadas empeoren el problema subyacente, por falta de consideración de los círculos de retroalimentación. En sentido inverso, a medida que los problemas se definen de manera más amplia y estratégica, se incrementarán las probabilidades de que se encuentren verdaderas soluciones más que un desplazamiento de los problemas.

Esto implica que los problemas de sustentabilidad urbana deberán ser definidos en una escala más elevada, abstracta o genérica, de la usual para los especialistas técnicos. En particular, se requiere que los problemas sean solucionados más que desplazados.

²²⁹ Nótese que estas soluciones están asociadas a diferentes enfoques sectoriales: construcción, ingeniería de tránsito, urbanismo y planeación urbana, ecología.

²³⁰ “Parroquial” es el término que utiliza el grupo de expertos. Un equivalente en español pudiese ser “pueblerina”

Toda esta argumentación del grupo de expertos aboga entonces a favor de administrar los problemas urbanos en la escala territorial adecuada.

g. Instrumentos compuestos para alcanzar objetivos múltiples

Otro aspecto que me llamó poderosamente la atención en el informe de referencia es la afirmación tajante en el sentido de que, al diseñar nuevas aproximaciones de política para la sustentabilidad urbana, resulta necesario diseñar instrumentos compuestos para alcanzar objetivos múltiples. Alegan los expertos de la UE que la política urbana tradicional se basa en la doctrina de que los instrumentos de política deberían ser diseñados para resolver un problema a la vez. Consideran que si bien ello resulta atractivo como una forma de imponer claridad y rendición de cuentas a la gestión de las instituciones, el modelo de ecosistemas requiere reconocer que la modalidad aceptada como normal –una solución particular para un problema particular– es a tal grado excepcional como para ser desechada.

En cambio, afirman enfáticamente que debería asumirse que todo problema requerirá de una combinación de instrumentos de política para resolverlo –y que cada uno de estos instrumentos debería ayudar a resolver más de un problema; que instrumentos compuestos para alcanzar objetivos múltiples debería ser el enfoque estándar para la formulación de políticas urbanas para la sustentabilidad.²³¹

h. Instrumentación y desarrollo de capacidades

Por último, en momentos en que desde la Coordinación General de Descentralización buscábamos impulsar nuestro ejercicio de planeación regional en Occidente, también me llamó la atención en el informe el señalamiento del grupo de expertos de la UE en el sentido de que los instrumentos propuestos en su informe no sólo eran importantes en términos sustantivos sino también en términos de desarrollo de capacidades por parte de las administraciones locales y de otros “socios” para alcanzar objetivos de sustentabilidad ambiental del desarrollo urbano. Asimismo, el señalamiento de que estas capacidades dependen en parte de competencias técnicas, de conocimientos y métodos, pero también, en forma crucial, *de la confianza y la motivación de los individuos, la flexibilidad y apertura de las estructuras, el compromiso y el liderazgo de las autoridades electas y de la credibilidad y la buena voluntad con las que una administración puede imprimir en su comunidad –todos aspectos comprendidos en la noción de cultura de las organizaciones.* Asimismo, la referencia a que, aún

²³¹ Considero que esta argumentación es totalmente extrapolable a los problemas planteados por la instrumentación de estrategias integrales de desarrollo regional sustentable.

cuando estos elementos puedan ser difíciles de medir, son esenciales para el éxito.²³²

²³² Nótese la relación con el señalamiento formulado en el capítulo 9 de este documento, con respecto al papel crucial que tienen en el éxito de los procesos regionales principios y valores tales como la consistencia, el compromiso mutuo, el respeto a la pluralidad política e ideológica.

22. Pensamiento sistémico y formulación de políticas públicas: Una relectura treinta años después (Hirschman y Lindblom)

Las reseñas teóricas presentadas en esta tercera parte del libro buscan apuntalar tres ideas fundamentales del enfoque de planeación regional del desarrollo gestado en la experiencia de Occidente: (1) Planeación para la acción; (2) Horizontalidad y redes, interinstitucionalidad; (3) Integralidad. Esta última idea requiere a mi juicio de una fundamentación especial. Se trata de un verdadero axioma o punto de partida intelectual en la aproximación regional a la formulación de políticas públicas.

En el capítulo anterior se introduce este tema, con un ejemplo relativo a la aplicación del pensamiento sistémico, en el tratamiento de los problemas y oportunidades de desarrollo sustentable de las ciudades.²³³

El grupo de expertos establecido por la UE sobre este tema nos señala, que el pensamiento sistémico, que estaba muy en boga en los años setenta había perdido vigencia en los ochenta a raíz de la crisis económica y del auge del liberalismo. Esta afirmación me llamó profundamente la atención, a fines de los noventa, cuando entré en contacto con este informe: no sólo estaba en crisis la planeación regional como un enfoque integral, sino también la propia teoría de sistemas, en la que dicha planeación podría haber encontrado sustento o apoyo.

En el informe del grupo de expertos de la UE se destaca la necesidad de una concepción sistémica de los problemas y oportunidades de desarrollo urbano sustentable; se señalan tres aproximaciones a la interpretación de las ciudades desde una perspectiva sistémica; y se apuntan diversos conceptos propios de la teoría de sistemas, tales como retroalimentación negativa o positiva, homeóstasis, ...

En contrapartida se destacan las insuficiencias o limitaciones de tres prácticas convencionales reconocidas –“best practices”– para el tratamiento adecuado de los problemas de desarrollo sustentable de las ciudades: la especialización de las personas y de las instituciones, la medición a ultranza de resultados, y el análisis costo-beneficio. Las dos últimas se desprenden, de hecho, de un mismo criterio de respetabilidad científica, que es el de la cuantificación: de resultados de las acciones de política pública y del costo-beneficio de las mismas. Por su parte, la especialización de las personas y de las instituciones alude a la misma problemática que limita las perspectivas de la planeación regional del desarrollo en México. En una perspectiva más amplia, especialización y cuantificación son dos

²³³ Los planteamientos formulados con respecto al desarrollo sustentable de las ciudades pueden ser extrapolados sin ninguna violencia al ámbito más amplio del desarrollo sustentable de las regiones.

características fundamentales del método científico tradicional, que tienden a desacreditar las aproximaciones a la formulación de políticas que aspiran a la integralidad y al tratamiento de fenómenos cualitativos cuya cuantificación resulta difícil e irrelevante en muchos casos.

A seguir, en el informe de referencia se señalan las implicaciones de una aproximación sistémica con respecto al desarrollo urbano sustentable en los siguientes aspectos:

- La necesaria integración de las políticas.
- La necesidad de definir los problemas en el nivel adecuado (temático y territorial). Cuanto más local / sectorial la definición del problema más riesgos de que, en lugar de solucionarlo, se lo esté simplemente desplazando.
- La conveniencia de poner en obra conjuntos de instrumentos para la atención de conjuntos de objetivos.
- La relación entre el diseño y la operación de nuevos tipos de instrumentos y la formación de capacidades de acción locales o regionales.

En su momento, encontré *analogías* muy significativas entre estos planteamientos con los que yo formulaba en ese entonces para el impulso de los procesos de planeación participativa con los gobiernos de los estados de la región Occidente.²³⁴ Más recientemente, al rescatar estos textos para su inclusión en el libro, y con el propósito de fortalecer la argumentación a favor de las aproximaciones integrales a la formulación de políticas públicas, busqué releer algunos textos que, en los años setenta, representaron mi primer contacto con el pensamiento sistémico.

Este fue el caso en particular de un artículo publicado conjuntamente por Hirschman y Lindblom en 1962, y que formó parte de un reader sobre este enfoque, publicado en 1969.²³⁵ Una revisión de este reader treinta años después me llevó a fijarme de nuevo sobre todo en el mismo artículo de Hirschman y Lindblom. Sin embargo, a treinta años de distancia la relectura me arrojó un resultado muy diferente a la luz de una experiencia inevitablemente mayor y más orientada a las cuestiones instrumentales y de proceso.

²³⁴ Todos los planteamientos de la tercera parte del libro se vuelven significativos por *analogía* con distintos elementos del enfoque de PIDRS.

²³⁵ Véase A.O. Hirschman and C.E. Lindblom, "Economic development, research and development, policy making: some converging views", en F.E. Emery (ed.), *Systems thinking, Selected Readings*, Penguin Books, Great Britain, 1969. Este artículo fue publicado originalmente en la revista *Behavioral Science*, vol.9, 1962.

En la primera lectura, la de los años setenta, el artículo de referencia me había llamado la atención sobre todo en cuanto a los aspectos vinculados al análisis regional y a la formulación de estrategias regionales.

- En lo relativo al análisis regional, estos textos me ayudaban a respaldar la convicción compartida por el equipo de investigación del PDRU, en la entonces Secretaría de la Presidencia, en el sentido de que todo análisis realizado en el seno de ese equipo debía aportar elementos de referencia pertinentes para la formulación de políticas y, por tanto, debía ser un “*análisis orientado*”.
- En lo relativo a la formulación de estrategias, estos textos me ayudaron en su momento a fortalecer la idea central del pensamiento estratégico en el sentido de que es más importante focalizarse en desplazar las trayectorias de desarrollo regional desde las tendencias no deseadas hacia las deseadas, que invertir mucho tiempo en la definición detallada de los futuros deseables –de las imágenes objetivo, como se denominaban en esta época.

En cambio, en una relectura a treinta años de distancia, me llamaron la atención sobre todo otros aspectos, relevantes para la conducción estratégica de los procesos regionales y para conceptualizar las disyuntivas estratégicas relativas a la formación gradual de un mecanismo de coordinación interestatal e intergubernamental.

El artículo, redactado conjuntamente por Hirschman y Lindblom, resalta ciertas similitudes entre los puntos de vista de tres líneas de investigación: la de Hirschman sobre desarrollo económico; la de Klein y Meckling sobre investigación y desarrollo tecnológico; y la de Lindblom, sobre formulación de políticas públicas en general. Las similitudes son en cuanto a lo que funciona y lo que no funciona en cada uno de estos campos de trabajo. Los planteamientos en los tres ámbitos intentan ser realistas. Buscan sistematizar lecciones de la experiencia, más que aplicar recetas teóricas. También se presentan similitudes en cuanto a la crítica a ciertas ideas preconcebidas acerca de lo que es respetable o poco serio, en términos profesionales y académicos, que afectan negativamente el logro de resultados en los tres ámbitos analizados. La idea de lo que debe hacerse, de lo que es apropiado, en los tres ámbitos de investigación considerados, está dominada por prejuicios derivados de la teoría económica convencional y en última instancia por las ideas dominantes de lo que constituye el rigor científico, el método científico.²³⁶

En esta relectura reciente, el artículo me hizo cobrar conciencia de que la heterodoxia no es nueva. Más bien se trata de una lucha entre ideas heterodoxas

²³⁶ Sobre esto regresaré en el capítulo siguiente que trata del método de pensamiento complejo de Edgar Morin.

y ortodoxas que se ha dado en los últimos 50 años. Sólo que el brote de heterodoxia de los sesenta fue asfixiado posteriormente en los setenta y sobre todo en los ochenta. Ahora estaríamos en un nuevo auge de la heterodoxia.

Lo que sigue es una traducción y una selección de los planteamientos de este artículo, extractados por su relación con el enfoque de planeación integral del desarrollo sustentable, sobre todo en sus aspectos de conducción de procesos. Se reseñan las ideas centrales de cada una de estas líneas de investigación y se destacan las similitudes y convergencias en cuanto a la forma de hacer las cosas y en cuanto a su crítica a las ideas convencionales.

a. Hirschman sobre desarrollo económico

El argumento central de este economista heterodoxo, en la obra que lo hizo famoso en América Latina,²³⁷ era su ataque al concepto de crecimiento equilibrado como una condición *sine qua non* del desarrollo y también como un objetivo significativo de una política de desarrollo nacional.

Su defensa del crecimiento desequilibrado se basaba en lo fundamental en el argumento de que, en cualquier momento del tiempo, los recursos de una economía no deben ser considerados como fijos en su magnitud y que recursos o factores de producción adicionales podrán ser movilizados si el desarrollo se produce en una trayectoria de desequilibrios sectoriales que induzcan con fuerza y claridad a los empresarios y al gobierno a actuar. Aún si pudiera preverse con precisión cómo se vería la economía de un país en un estadio más elevado de desarrollo, el argumento de Hirschman era que es posible alcanzar este estadio más elevado de desarrollo a través de una trayectoria de crecimiento desequilibrado, debido a los impulsos adicionales que recibe la economía a medida que se coloca en situaciones de desequilibrio.²³⁸

²³⁷ Véase Hirschman, A.O., *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, 1958. Hirschman desarrolló estos planteamientos al trabajar como asesor para el Gobierno de Colombia entre 1952 y 1956.

²³⁸ Hay aquí una clara analogía con respecto al impulso de procesos regionales de planeación participativa: En lugar de desgastarse en un grupo de coordinación central en cuanto a la distribución de recursos limitados a distintos propósitos y grupos de planeación, resulta más conveniente dejar que los grupos evolucionen de acuerdo con sus propias dinámicas. Cada grupo generará en su momento sus propios recursos para financiar su planeación, sus proyectos y sus acciones. Por otra parte, el desequilibrio en el desarrollo de los grupos se transformará en una motivación para acelerar el paso en los grupos más rezagados.

Los desequilibrios sectoriales generarán una variedad de señales hacia los operadores económicos y formuladores de políticas públicas, cuyas reacciones deberían converger hacia el incremento de la producción en el sector rezagado.²³⁹

En la medida en que los desequilibrios tiendan a auto-corregirse a través de diversos mecanismos –de mercado o ajenos a éste–, el crecimiento de la economía podrá ser impulsado con mayor celeridad que bajo condiciones de crecimiento equilibrado. El proceso pudiera ser más costoso en términos de recursos,²⁴⁰ pero los desequilibrios atraerán mayores recursos e inversiones de lo que estaría disponible de otra manera. El supuesto es que existe cierta holgura en la economía y que inversiones, horas de trabajo, productividad y toma de decisiones adicionales pueden ser extraídas de ella por las presiones desatadas por los desequilibrios.

En el supuesto de un volumen dado de recursos y de inversión, sería quizás irracional no buscar tanto como sea posible un desarrollo balanceado. En cambio, en ausencia de dicho supuesto, pudiera existir algo así como un grado óptimo de desequilibrio. En otras palabras, dentro de cierto rango, la mayor eficiencia en el uso de recursos que pudiera acompañar a un crecimiento equilibrado sería más que compensada por una movilización adicional de recursos generada por un crecimiento desequilibrado.

b. Klein y Meckling sobre investigación y desarrollo tecnológico

La segunda línea de investigación examinada en el artículo de referencia era la desarrollada durante los años cincuenta por Klein y Meckling, a partir de la experiencia militar con respecto a políticas alternativas de investigación y desarrollo tecnológico en materia de sistemas de armamento.²⁴¹

Estos investigadores argumentaban que el desarrollo de tecnologías es menos costoso y más rápido cuando está caracterizado por la duplicación y la falta de comunicación entre las personas que trabajan en líneas paralelas.

²³⁹ La traducción literal del texto original en inglés sería “...inducirán una variedad de sensaciones – presencia de dolor o expectativas de placer – en los operadores económicos y formuladores de políticas públicas, cuyas reacciones...” Esta formulación en el original parece estar planteada en los términos adecuados para la revista *Behavioral Science* en la que se publicó originalmente el artículo y para las ideas de la sociología conductista de los años sesenta.

²⁴⁰ Aquí lo que está siendo cuestionado por Hirschman es el predominio de un criterio de uso óptimo de recursos derivado de la economía neoclásica.

²⁴¹ Véase Klein, B. And Meckling, W, “Applications of operations research to development decisions”, en *Operations Research*, vol. 6, 1958.

Se oponían a que, en la fase inicial de los procesos de investigación y desarrollo se realicen esfuerzos extenuantes para integrar varios subsistemas en un sistema general bien articulado, armonioso. En cambio, alegaban a favor de explotar las ideas valiosas, independientemente de su integración en un esquema previamente definido de especificaciones.²⁴²

Desarrollaban su argumentación con respecto al proceso de investigación y desarrollo de un producto que debiera cumplir con determinadas especificaciones con respecto a dos características: p.e. autonomía de vuelo y velocidad, en el caso de un avión.

Dado que existe un amplio rango de soluciones aceptables y ante la *incertidumbre* respecto a lo que pudiera lograrse, cualquier avance en el mejoramiento de las características buscadas dentro de ese rango debería ser impulsado y capitalizado, más que reorientado con gran esfuerzo hacia una combinación óptima, definida arbitrariamente y por anticipado.²⁴³

El supuesto es que las invenciones y el progreso técnico siguen una trayectoria propia. Es poco práctico buscar influenciarlos para alcanzar una meta predeterminada. Por otra parte, a medida que un invento o mejoramiento tecnológico madura, aparecen posibilidades de ajuste que no estaban presentes en una fase inicial. Por último, el nuevo producto que, en una fase inicial de su desarrollo, pudiera estar demasiado cargado hacia una de las dos características deseadas, pudiera adquirir en el curso de su desarrollo natural una proporción suficiente de la segunda característica.

Los autores extrapolan lo dicho anteriormente con respecto a productos que deben cumplir simultáneamente con varias características, a sistemas que presentan varios componentes complementarios. Algunos de los problemas de articulación podrán ser percibidos con mayor claridad una vez que los componentes individuales hayan sido trabajados y perfeccionados independientemente.

A este respecto, Klein y Meckling alegaban a favor de una cierta *libertad* para el desarrollo de cada componente, aún cuando ello implique un desarrollo desigual de los mismos, y una cierta despreocupación acerca de la integración del sistema en su conjunto, en una fase temprana de desarrollo.

²⁴² Adviértase la relación con la estrategia de los procesos regionales expuesta en la segunda parte de este libro, en los capítulos 6, 9 y 14: Dejar madurar los grupos cada uno por separado; después articularlos.

²⁴³ Adviértase la relación con la estrategia de proceso puesta en práctica en Occidente, cuando ante la falta de resultados logrados con el Consejo Consultivo de la SEMARNAP, nos desplazamos hacia una relación con un grupo de secretarios de desarrollo urbano y obras públicas. Esta experiencia es un ejemplo de la conveniencia de explotar las oportunidades, aún cuando no parezcan aportar de manera directa o lineal a los fines de la acción.

La principal razón para esta argumentación es la *incertidumbre*. La configuración final del sistema es desconocida, y el conocimiento se incrementa a medida que los subsistemas se articulan progresivamente.

- En primer lugar, el mayor conocimiento de la naturaleza de uno de los subsistemas incrementa el número de parámetros conocidos acerca de las características deseables de los otros subsistemas. Ello de la misma manera que es más fácil colocar en su lugar una pieza de un rompecabezas, a medida que una mayor proporción de las piezas que la rodean ya están colocadas en su lugar.
- En segundo lugar, si dos piezas o subsistemas han sido trabajados de manera independiente, es frecuentemente posible articularlas mediante ajustes menores: lo que es importante es desarrollar las piezas, aún cuando puedan no ajustarse perfectamente unas a las otras en una fase inicial de desarrollo.

En un artículo publicado en 1960,²⁴⁴ Klein aportó una exposición sobre las diferencias lógicas y empíricas entre decisiones de desarrollo y decisiones orientadas a la maximización de los resultados a partir del uso de los recursos existentes. De nuevo alega a favor de cierta flexibilidad y falta de precisión o detalle en la definición de metas y la adopción de aproximaciones graduales, indirectas o múltiples para el logro de los objetivos.

Klein destacaba el contraste existente entre las decisiones relativas a los procesos de producción establecidos –que confrontan incertidumbres relativamente reducidas, tratadas como un dato–, y las relativas a los procesos de investigación y desarrollo, cuyo propósito fundamental es precisamente reducir el margen de incertidumbre de las estimaciones iniciales para que las decisiones de inversión y producción sucesivas puedan ser hechas con grados crecientes de confianza.²⁴⁵

De manera complementaria argumentaba que, en los procesos de investigación y desarrollo tecnológico, el alcanzar una combinación eficiente de los insumos para el logro de resultados tiene una importancia secundaria o accesorio. El interés principal en estos procesos es con respecto a lograr una ruptura (un “breakthrough”) en el desarrollo de un nuevo producto o de características de desempeño radicalmente mejoradas.

²⁴⁴ Klein, B. *The decision-making problem in development*. Paper No. P-1916, The Rand Corporation, Santa Monica, California, 1960.

²⁴⁵ Este razonamiento está presente en el enfoque de formulación de proyectos de inversión y en la gestión de carteras de proyectos regionales tal como se lo describe en el capítulo 12 de este libro.

c. Lindblom sobre formulación de políticas públicas

La tercera línea de investigación examinada en el artículo de referencia estaba representada por los ensayos de Lindblom publicados entre 1958 y 1961, sobre procesos de formulación de políticas públicas.²⁴⁶

El punto de partida de Lindblom en estos ensayos era su rechazo con respecto a la validez general de dos supuestos implícitos en la mayor parte de la literatura sobre formulación de políticas.

- El primero es que *los problemas de política pública pueden ser resueltos con mayor eficacia si se trata de entenderlos*. Consideraba Lindblom que aunque este supuesto es ampliamente aceptado y frecuentemente tratado como una verdad auto-evidente, el mismo es frecuentemente falso.²⁴⁷
- El segundo es que *existe suficiente acuerdo en torno a criterios adecuados para elegir entre políticas alternativas*. Afirma Lindblom que si bien este supuesto es frecuentemente cuestionado en las ciencias sociales, la mayor parte de las prescripciones más comunes en materia de solución de problemas son pertinentes sólo si dicho supuesto se verifica.²⁴⁸

A retener sobre todo de los planteamientos de Lindblom es su crítica a las descripciones convencionales con respecto a los procesos racionales de toma de decisiones, que identifican la siguiente secuencia:

- Clarificación de objetivos y valores;
- Revisión de medios alternativos para alcanzar los fines u objetivos;

²⁴⁶ Las referencias de estos ensayos son las siguientes: Lindblom, C.E., "Policy Analysis", *American Economic Review*, vol. 48, 1958; Lindblom, C.E., "Tinbergen on policy making", *Journal of Political Economy*, vol. 66, 1958; Lindblom, C.E., "The handling of norms in policy analysis", en M. Abramovitz (ed.), *Allocation of Economic Resources*, Stanford University Press, 1958; Lindblom, C.E., "The science of muddling through", *Public Administration Review*, vol. 19, 1959; Lindblom, C.E., "Decision making in taxation and expenditure", en Universities-National Bureau of Economic Research, *Public Finances: Needs, Sources, and Utilization*, Princeton University Press, 1961.

²⁴⁷ La posición de Lindblom sobre este supuesto no me parece en definitiva muy convincente. Se apoya en la misma idea *a priori* que lleva a algunos economistas a defender a ultranza el papel del mercado y atacar la intervención del Estado en la economía. Un contraataque y una defensa de la necesidad de entender, comprender, han sido lanzados desde la perspectiva de la ecología. Están implícitos en los planteamientos del capítulo anterior respecto a la necesidad de solucionar, de manera definitiva, más que desplazar, los problemas. Por otra parte, toda la obra de Edgar Morin, a la que se refiere el próximo capítulo, es un alegato a favor de tratar de entender y vincular los problemas en su conjunto y a pesar de su complejidad inherente.

²⁴⁸ En cambio, este segundo supuesto es muy pertinente en la perspectiva de los procesos regionales de planeación participativa.

- Identificación de las consecuencias, incluyendo los efectos secundarios y sub-productos del uso de cada conjunto alternativo de medios;
- Evaluación de cada conjunto de consecuencias a la luz de los objetivos.

Opina Lindblom que esta aproximación sinóptica o comprehensiva a la solución de problemas no es realista por diversas razones, entre las cuales destaca las siguientes:

- La clarificación de los objetivos se dificulta cuando se presentan perspectivas en conflicto por parte de diferentes grupos sociales.
- La información requerida no se encuentra disponible o bien sólo puede ser puesta a disposición a un costo prohibitivo.
- El problema pudiera ser demasiado complejo para las capacidades finitas de comprensión del ser humano.²⁴⁹

Sugiere Lindblom que, en diversas circunstancias, desviaciones sustanciales con respecto de un entendimiento comprehensivo, totalizante, global, pudieran ser a la vez inevitables y deseables.

Estas desviaciones son usuales en los procesos reales de formulación de políticas públicas y constituyen aproximaciones a la solución de problemas frecuentemente descartadas como aberraciones en la teoría convencional. Lindblom las agrupa bajo el concepto de *incrementalismo disjunto* y son las siguientes:

- Los esfuerzos de comprensión se limitan a políticas que difieren sólo en forma incremental con respecto a las existentes.²⁵⁰
- En lugar de ajustar los medios a los fines, los fines son elegidos como apropiados a la luz de los medios disponibles de manera inmediata o mediata.²⁵¹

²⁴⁹ De acuerdo con Lindblom, esta complejidad pudiera derivar, entre otras causas, de: un número demasiado amplio de políticas alternativas y de sus posibles repercusiones; de imponderables en la definición de los objetivos, aún en la ausencia de desacuerdo social en torno a los mismos; o bien de un acervo de información demasiado amplio como para ser procesado mentalmente. Puede uno estar de acuerdo en la interpretación de las causas de la complejidad, pero no en la inferencia de que no es necesario ni conveniente tratar de llegar a entender los problemas en su conjunto.

²⁵⁰ Esta aproximación puede aplicarse hasta tanto las circunstancias no demuestren la necesidad de cambios radicales, más que incrementales. P.e. el cambio que tuvo que ponerse en práctica en la política económica de México, a raíz de la crisis del petróleo y del endeudamiento externo, a partir de 1983.

- Un número relativamente reducido de medios (o políticas alternativas) es considerado, como se desprende del punto 1.
- En lugar de comparar medios alternativos o políticas a la luz de fines u objetivos previamente definidos, fines u objetivos alternativos son también comparados a la luz de medios o políticas previamente identificados, como se desprende del punto 2.
- Fines y medios son escogidos simultáneamente; la elección de los medios no se da en secuencia a la definición de los objetivos.
- Los fines son reiteradamente explorados, reconsiderados, descubiertos, más que definidos de una vez por todas al inicio del proceso.²⁵²
- En cada perspectiva analítica (individual, de grupo, de institución) el análisis y la formulación de políticas son recurrentes; esto es los problemas no son resueltos de una vez por todas, sino más bien enfrentados de manera reiterada.²⁵³
- El análisis y la formulación de políticas tienen un enfoque de remediación – se desplazan *desde* el problema, más que *hacia* objetivos definidos con precisión.²⁵⁴
- En cada perspectiva analítica, el análisis de las consecuencias es muy incompleto.²⁵⁵

²⁵¹ A mi juicio, esta segunda aproximación tiene una validez general. Está en la esencia misma del pensamiento estratégico.

²⁵² En el caso del proceso de Occidente, la finalidad inicialmente considerada era la formulación de una estrategia integral de desarrollo sustentable. A medida que el proceso progresaba, se nos hizo evidente que el resultado en términos de hábitos de interacción entre los actores regionales y la creación de mecanismos organizativos era una finalidad tanto o más importante que la formulación misma de la estrategia. Esto nos llevó a distinguir finalidades sustantivas de los procesos y finalidades intrínsecas a los mismos. Véase el capítulo 9 en la segunda parte de este libro.

²⁵³ Es este supuesto o forma de actuación la que es objeto específico de la crítica por parte de la aproximación ecológica, dado que pudiera llevar a simplemente desplazar los problemas en lugar de resolverlos.

²⁵⁴ Coincido con este punto que también tiene que ver con el enfoque estratégico propuesto en el capítulo 11.

²⁵⁵ Esta apreciación me parece correcta y realista. Sin embargo, a mi juicio, no debería llevar a la irresponsabilidad de cada centro de decisión con respecto a las consecuencias que caen fuera de su enfoque limitado del problema y que le pudieran ser señaladas por otros centros de decisión.

- El análisis y la formulación de políticas se encuentran socialmente fragmentados; se llevan a cabo en un número muy amplio de centros de decisión de manera simultánea.

De acuerdo con Lindblom, la característica más impactante de esta aproximación realista a la formulación de políticas públicas, que denomina “*incrementalismo disjunto*” es, como se indica en el punto 9, que no se hacen esfuerzos por lograr una percepción comprehensiva de los problemas.²⁵⁶ Por el contrario, consecuencias indudablemente importantes de las políticas alternativas son ignoradas en cualquier punto analítico o de formulación de políticas.

Afirma Lindblom que a través de distintos tipos de ajustes entre los distintos grupos entre los que el análisis y la formulación de políticas se fragmenta (como se indica en el punto 10), lo que es ignorado en un grupo puede ser central en otro grupo. En consecuencia, será posible con frecuencia encontrar un grado razonable de racionalidad en la toma de decisiones cuando los procesos son vistos en su conjunto en su contexto social y político, aún cuando en cada grupo el análisis siga siendo incompleto.²⁵⁷

De manera similar, plantea que errores que podrían haber surgido de intentos excesivamente ambiciosos por lograr una visión comprehensiva de los problemas son frecuentemente evitados por el carácter incremental y de remediación de los procesos de formulación de políticas. Y, los errores que no pudieran haber sido evitados pueden ser corregidos o atendidos a medida que se hagan evidentes, en la medida en que el análisis y la formulación de políticas son procesos recurrentes (como se señala en el punto 7).²⁵⁸

Lindblom trata de mostrar cómo las características específicas del incrementalismo disjunto, consideradas en conjunto con mecanismos para el ajuste mutuo entre los grupos de política, permiten enfrentar las dificultades características de la aproximación sinóptica a la formulación de políticas: conflictos

²⁵⁶ Coincido con esta apreciación de Lindblom considerada como un juicio de realidad, más no como un juicio normativo.

²⁵⁷ Estoy más de acuerdo con esta formulación que pudiera reflejar la idea de interacción entre los grupos regionales para construir una estrategia integral de desarrollo regional. Sólo que es necesario establecer los mecanismos, los hábitos de relación como para que la interacción entre los grupos de decisión se de en forma orgánica y no como un evento excepcional, normalmente derivado de una crisis.

²⁵⁸ Este planteamiento se sostiene a la luz de la experiencia de Occidente. No es conveniente forzar a los grupos a una visión comprehensiva desde el principio del proceso. Más bien hay que inducirlos a consolidar una posición de grupo. Pero ello no significa renunciar a la visión integral, sino que se busca construirla de manera gradual mediante la interacción sistemática de los grupos temáticos.

de valores, inadecuación de la información, y complejidad general, más allá de las capacidades intelectuales del ser humano.²⁵⁹

d. Puntos de convergencia

Hirschman y Lindblom señalaban en el artículo dos coincidencias notables entre las perspectivas de las tres líneas de investigación realizadas sobre objetos distintos:

- La primera es la percepción de que un sistema nunca alcanza un estadio final o definitivo. El sistema equilibrado actual puede transformarse en un subsistema futuro fuera de equilibrio, debido a repercusiones imposibles de anticipar, dificultades emergentes, contraestrategias no previstas, técnicas o gustos del consumidor cambiantes, entre otras fuerzas con las cuales debe tratar.

La conciencia de que un sistema no podrá nunca alcanzar una forma completa o que nunca permanecerá completo, lleva a poner énfasis en la inconveniencia de realizar un esfuerzo considerable en la integración temprana de las partes y en su desarrollo simultáneo.²⁶⁰

- La segunda coincidencia entre las tres aproximaciones es en cuanto a la convicción de que la mejor forma de progresar en la solución de problemas que involucran a varios grupos de interés, es a través de los ajustes mutuos entre ellos, mediante una serie de movimientos y contramovimientos a través de los cuales se pueda alcanzar un estadio superior aún cuando no hubiera habido acuerdo previo sobre un objetivo.

La experiencia demuestra que las personas frecuentemente se ponen de acuerdo sobre políticas aún cuando no estén de acuerdo en los fines. Más aún, esfuerzos para acordar los fines o los valores frecuentemente interfieren con el logro de acuerdos sobre políticas específicas. Es posible y aún probable que los sistemas de valores de las partes puedan acercarse

²⁵⁹ En conjunto, mientras que coincido plenamente con los planteamientos de las dos líneas de investigación anteriores (Hirschman y Klein), los planteamientos de Lindblom me generan ciertas reservas. Me parecen de gran utilidad también, siempre que se vacune uno con respecto a las inferencias de "*laisser faire, laisser passer*" en materia de políticas públicas, por analogía con el funcionamiento de los mercados.

²⁶⁰ Un problema que es necesario tener en mente al adoptar una aproximación más laxa, flexible o gradual con respecto a la integración es que los efectos o consecuencias adversas de las acciones de un centro de decisión en otros ámbitos sean difícilmente detectadas o lo sean hasta que sea "demasiado tarde". Por ello puede haber casos en que no es posible o deseable un aprendizaje acerca de las imperfecciones y desequilibrios a través de los errores, efectos puestos en evidencia o señales propias de los desequilibrios. Este es en particular el caso en muchas cuestiones asociadas a la sustentabilidad ambiental.

entre sí una vez que algún avance que sea tolerable para ambas haya sido alcanzado.²⁶¹

Más allá de estas coincidencias generales, los autores del artículo señalan los siguientes puntos de convergencia específicos entre las tres perspectivas de investigación:

- Las tres insisten en la racionalidad y utilidad de ciertos procesos y formas de comportamiento que son habitualmente considerados por la teoría convencional como irracionales, poco eficientes y que debieran ser evitados.
- Ponen en duda valores bien establecidos tales como el orden, el equilibrio, la programación detallada.
- Coinciden en que debería dejarse que un paso lleve al otro; no deberían especificarse los objetivos con mucho detalle cuando los medios para alcanzarlos son virtualmente desconocidos. En la solución de problemas, los objetivos cambiarán no sólo en los detalles sino también en un sentido más esencial o fundamental, como resultado de la experiencia de ajustes sucesivos entre medios y fines.
- La exploración sistemática de los usos alternativos de recursos puede ser omitida sin consecuencias relevantes. Por el contrario, los esfuerzos para introducir explícitamente ciertas técnicas de maximización y de coordinación serán poco efectivos y posiblemente dañinos en ciertas situaciones. La puesta en práctica de ciertas actividades consideradas como la esencia misma de la eficiencia puede ser decididamente poco eficiente.
- Es importante contar con arreglos a través de los cuales los tomadores de decisiones puedan ser sensibilizados y preparados para reaccionar rápidamente a problemas emergentes, desequilibrios y dificultades.²⁶² Esta capacidad esencial para reaccionar e improvisar con prontitud puede ser afectada negativamente por una preocupación indebida por anticipar y eliminar todos los problemas que pudieran presentarse a través de una planeación integrada.

²⁶¹ En el proceso de Occidente teníamos muy presente este punto. Por ello, buscábamos más bien impulsar la acción conjunta inmediata entre los grupos regionales, más que ponerlos de acuerdo de una vez por todas en los fines y los objetivos del proceso regional, antes de abordar algún curso de acción concreto.

²⁶² Así por ejemplo, la puesta en práctica de este tipo de arreglos por parte del Gobierno de México fue uno de los factores que le permitieron finalmente en 1988 controlar el proceso inflacionario desatado en 1982.

- Los intentos de previsión del futuro pueden complicar el problema a raíz de diagnósticos equivocados y sesgos ideológicos.
- La toma de decisiones es secuencial; pero no es posible determinar esta secuencia *ex-ante*; es necesario apoyarse en las señales que vayan apareciendo en el transcurso de la ejecución de las políticas; es necesario concentrarse en la identificación de estas señales.
- Los procesos de ajuste mutuo de los grupos participantes son capaces de alcanzar un nivel de coordinación imposible de prever con anticipación por un grupo de gestión central.
- Valores tales como anticipación, conducción central, visión de conjunto, deben ser vistos con reservas.
- Las tres perspectivas describen la forma como las actividades de solución de problemas y de formulación de políticas tienen realmente lugar en contraste con los clichés que prevalecen al respecto. Alegan a favor de una modificación de estos clichés con la convicción de que una percepción más clara del comportamiento de las instituciones y de las actitudes de los tomadores de decisiones puede mejorar los resultados de la actividad de formulación de políticas públicas.

e. Puntos de diferencia

Hirschman y Lindblom también señalaban en el artículo algunas diferencias entre las tres líneas de investigación. En particular, destacan que las razones que los llevan a rechazar los preceptos tradicionales de racionalidad, planeación y equilibrio son diferentes:

- Para Lindblom es la *complejidad* definida por él como la incapacidad *congénita* del ser humano para aprehender las relaciones y las repercusiones de ciertos procesos y decisiones sociales. También el conocimiento imperfecto y los conflictos de valores.
- Para Klein y Meckling, la justificación radica de manera casi exclusiva en la *incertidumbre* o la incapacidad de predecir con certeza la forma y tiempo de los avances y rupturas tecnológicas y, en consecuencia, la deseabilidad de dejarse guiar por estos avances o rupturas, una vez que suceden, en lugar de seguir una secuencia predeterminada.
- Para Hirschman la justificación descansa sobre todo en la dificultad para movilizar recursos potenciales existentes y la *necesidad de una inducción a la toma de decisiones*.

A diferencia de los otros dos, Hirschman no argumenta que el ser humano carezca de conocimiento y capacidad para resolver problemas en un sentido absoluto, sino

que siempre habrá alguna capacidad de solución de problemas desaprovechada que puede ser movilizada a través de diversos mecanismos de inducción y procedimientos de dosificación de las decisiones.

Las reservas de Hirschman con respecto al centralismo no se basan sino marginalmente en las dificultades inherentes a la administración de asuntos complejos que pongan a prueba las capacidades intelectuales del ser humano. Más bien argumenta que una planeación convencional, centralizada, para definir y alcanzar un equilibrio entre diversas líneas de desarrollo será de menor utilidad que una planeación igualmente centralizada orientada a estimar y administrar los vínculos críticos a través de los cuales el crecimiento económico es forzado o inducido.²⁶³

La perspectiva de Hirschman de los procesos de toma de decisiones para el desarrollo económico es predominantemente una de planeación central, en la que funcionarios pertenecientes a un consejo de planeación o a las agencias internacionales asumen una responsabilidad de conjunto con respecto a la economía en su conjunto. Las prescripciones de Hirschman son siempre dirigidas a actores de este tipo.²⁶⁴

En contraste, el formulador de políticas públicas de Lindblom es típicamente portador de un punto de vista partidario, parcial, que no asume una responsabilidad con respecto a la sociedad en su conjunto y persigue de manera desembozada sus intereses de grupo. Este tipo de tomador de decisión no tiene lugar alguno en las prescripciones de política de Hirschman.

Hirschman hace énfasis en el descubrimiento y la utilización de los efectos y repercusiones secundarias de las decisiones de desarrollo adoptadas. En cambio Lindblom recomienda la omisión de estas repercusiones.

Una tesis fundamental de Hirschman es que el análisis de un proyecto de inversión potencial debería sobre todo tratar de evaluar sus efectos sobre decisiones de desarrollo futuras, en lugar de concentrarse en la estimación de su propio resultado y eficiencia (medidas de retorno o rentabilidad económica). De manera específica, cada decisión de inversión debería ser analizada para descubrir sus posibles vinculaciones con otras decisiones que pudieran seguir.²⁶⁵

²⁶³ Encuentro una analogía entre este razonamiento y el que nos llevó en los procesos de Occidente a la formación del Grupo Técnico de Coordinación (GTC) integrado por actores representativos de los grupos temáticos y a oponernos a los intentos del grupo de Coplades de atribuirse la función de la integralidad. Véase al respecto el capítulo 6.

²⁶⁴ Esta perspectiva era la que prevalecía en los países latinoamericanos entre los años cincuenta y setenta.

²⁶⁵ La clarificación de estos vínculos es importante en el análisis estratégico de los proyectos de inversión, en la metodología sobre carteras de proyectos propuesta en el capítulo 12.

El conocido libro de Hirschman intenta a la vez explicitar estos vínculos (“linkages”) y formular una recomendación hacia los responsables de la política de desarrollo de los países en el sentido de tomarlos en cuenta.

Hirschman percibe que los cálculos orientados a asegurar la racionalidad económica de la planeación de inversiones pueden interferir con el desarrollo, en la medida en que no pueden tomar en cuenta los vínculos. Alega a favor de métodos más primitivos pero de fácil uso, basados en intuiciones acerca de tales vínculos.²⁶⁶

De manera implícita sugiere que los planificadores del desarrollo traten de mover la economía en todos los casos en que ello sea posible. En otros términos, que busquen capitalizar la orientación hacia la acción que puedan encontrar.²⁶⁷

En cambio, Lindblom sugiere que los subproductos o consecuencias indirectas de una decisión sobre todo cuando derivan de decisiones futuras y subordinadas a las que se analizan, frecuentemente escapan al análisis. Por ello, el analista no debería tratar de anticipar y comprender todos estos efectos. En cambio debería enfrentarlos a través de pasos sucesivos en el proceso de toma de decisiones, en la medida en que estos efectos deriven en problemas de política pública.²⁶⁸

Para Lindblom, los procesos de formulación de políticas no sólo son de remediación y secuenciales o seriales, sino también fragmentados, en los que las consecuencias desestimadas inicialmente en las políticas escogidas serán enfrentadas por los centros de decisión iniciales en una fase posterior de su proceso, o bien por otros grupos de interés cuyos intereses sean afectados. Al considerar la formulación de políticas como *un proceso social y político complejo*, Lindblom le atribuye un nivel de integralidad y de racionalidad mayor que el que pudiera alcanzar como resultado de la acción de un solo actor en un solo momento del proceso.²⁶⁹

²⁶⁶ Este argumento apunta a los límites del método de evaluación social de proyectos y apunta en cambio hacia un método de evaluación de efectos.

²⁶⁷ Esta recomendación va en el mismo sentido de los planteamientos de Klein y Meckling sobre investigación y desarrollo.

²⁶⁸ Esta afirmación suscita, a mi juicio, un problema de responsabilidad de los funcionarios públicos: ¿Qué sucedería si el tomador de decisiones guiado por estos preceptos no estuviese a cargo cuando fuese necesario tomar decisiones compensatorias?

²⁶⁹ Nótese la analogía entre este razonamiento y el de los economistas que atribuyen al sistema económico una racionalidad de conjunto que no requiere de los agentes económicos más que la búsqueda de sus intereses individuales.

f. Algunas implicaciones

Hirschman y Lindblom formulan algunas observaciones finales en su artículo que me parecen muy significativas en la perspectiva de los problemas planteados en la segunda parte de este libro, sobre las disyuntivas estratégicas que se presentan en la construcción gradual de los mecanismos regionales.

- Si se asume que todo sistema tenderá a desequilibrarse en la medida en que los subsistemas se desarrollen, ¿qué tipos de desequilibrios tendrán más probabilidades de ser auto-compensables? Los autores sugieren que una respuesta a esta pregunta pudiera basarse en la interpretación de distintos tipos de trayectorias de evolución de los sistemas.²⁷⁰
- Un problema que es resaltado de manera reiterada por las tres aproximaciones es el de la *incertidumbre*. Los procesos de desarrollo económico, de investigación y desarrollo tecnológico, de formulación de políticas en general descansan en una toma de decisiones secuencial o escalonada porque avanzan sobre terrenos nuevos e inciertos. En consecuencia estos procesos deben dejarse guiar por las señales o indicios que aparezcan en el curso de la ejecución de las acciones de política pública. Las dificultades y tensiones no podrán ser evitadas, y deben en cambio ser utilizadas para impulsar el proceso. El problema es que estas dificultades no sólo tienen el potencial de ayudar sino que también pueden iniciar procesos de desintegración y desmoralización.²⁷¹
- Por ello las tres aproximaciones tienen una característica adicional en común: Hay límites al desequilibrio (del desarrollo económico), a la falta de integración (de los procesos de investigación y desarrollo de tecnologías), a la fragmentación (en la formulación de políticas públicas), que pudiera ser peligroso sobrepasar. Sin embargo, es imposible establecer por anticipado con precisión estos límites. El arte de promover el desarrollo económico, de conducir los procesos de investigación y desarrollo tecnológicos, de formular políticas públicas en forma constructiva consiste en adquirir una sensibilidad, un “feeling” con respecto a estas proporciones o dosis de desequilibrio.
- Según los autores, este arte podrá ser dominado más fácilmente una vez que los ideales de equilibrio, de coordinación y de visión de conjunto hayan

²⁷⁰ Percibo una analogía con las disyuntivas estratégicas de los procesos regionales: un proceso que inicie horizontalmente puede incorporar elementos de coordinación intergubernamental o de articulación con las instancias máximas de toma de decisiones más fácilmente que lo que sucedería a la inversa.

²⁷¹ Este planteamiento capta muy bien la naturaleza de los problemas y disyuntivas estratégicas a las que nos enfrentábamos los que conducíamos los procesos de planeación participativa de Occidente entre 1998 y 2000.

perdido la adhesión total e indiscutida de los formuladores de las políticas públicas.²⁷²

g. Observaciones finales

La relectura de este artículo treinta años después se hace con el lente de la experiencia y de la problematización de los procesos regionales de planeación participativa en México. Con esta perspectiva, apunto unas observaciones finales.

Las tres aproximaciones presentadas en el artículo de referencia están construidas a partir de una reflexión sobre las respectivas experiencias, más que a partir de un análisis deductivo a partir de determinados postulados teóricos. Se presenta a este respecto una similitud con el enfoque presentado en la segunda parte de este libro. Esta similitud abre un canal de comunicación entre las tres experiencias reseñadas en este capítulo y la de los procesos regionales de planeación participativa que constituye el núcleo de este libro.

El mensaje general que transmiten estas lecturas no es a favor de la integralidad y en contra de lo disjunto, de lo analítico, de lo sectorial; por lo menos, no en una forma simple y tajante. Más bien, es un alegato en contra de una concepción a ultranza, simplista o ingenua, de la integralidad: integralidad de una vez; o bien, integralidad a partir del esfuerzo integrador de un centro de decisión o de análisis. Es un alegato a favor de una visión más realista y flexible con respecto a la integralidad, que la asuma como una finalidad pero que haga énfasis más bien en los procesos (desequilibrados, desordenados) para lograrla.

La búsqueda de la integralidad como un *estado* de equilibrio entre componentes puede asfixiar la acción. Eso es lo que destacan las tres perspectivas de investigación reseñadas. No se oponen a la idea de integralidad, sino a determinadas formas para lograrla. Muestran que hay formas prácticas y formas decididamente no prácticas, contraproducentes. Nos recuerdan que el equilibrio es la antítesis del movimiento. Es el desequilibrio el que genera movimiento; el que genera acción. Uno puede buscar la integralidad como finalidad, pero adoptar una estrategia desequilibrada para lograrlo. Si se desea desplazar la situación actual hacia una situación deseada, se requerirá en primera instancia de movimiento y sólo en segunda instancia de equilibrio.

Las trayectorias (desequilibradas) de evolución de los sistemas pueden conducir a una situación final deseada. Pero no necesariamente; pudiera ser que se coloque al sistema en una trayectoria de desequilibrio progresivo que no pudiese ser compensada –contrarrestada– posteriormente. Por ello, el arte de la conducción de los procesos regionales de planeación participativa tiene que ver con generar

²⁷² Diría yo: ... una vez que los formuladores de políticas hayan superado una visión ingenua de estos valores.

movimiento o acción a la vez que con el logro de una direccionalidad aceptable de esta acción hacia la integralidad.

Algunos comentarios sobre cada una de estas aproximaciones. Es necesario tener en cuenta su contexto específico y el contexto común en que fueron generadas, propio de los años cincuenta y sesenta. Es necesario contextualizarlas; entender la ecología de estas ideas, como diría Edgar Morin. De ello pueden derivarse algunas analogías, aportes y diferencias específicas con respecto al enfoque de PIDRS presentado en la segunda parte de este documento.

Hirschman. Su problema era desplazar la economía de un país desde una situación de subdesarrollo a una de desarrollo; cómo desplegar una economía, como transformarla, desde una economía basada en la producción primaria hacia una economía con un sector industrial desarrollado y con un sector de servicios más amplio y moderno. Hirschman se coloca en la perspectiva de un actor central, que debe asumir una perspectiva estratégica. No puede lograr el resultado final de una vez por todas; este resultado no está al alcance de la mano. Tiene que decidir concentrarse en determinados sectores. Debe focalizar su política de inversiones. La decisión tiene en parte que ver con los efectos indirectos positivos que puedan tener las inversiones realizadas. También tiene que ver con la disponibilidad de recursos y la voluntad de inversión en ciertos sectores. Por ello hace énfasis en aprovechar la voluntad para actuar. Hirschman es el único que alude de manera explícita a la noción de estrategia, desde el título mismo de su conocida obra.

Klein y Meckling. Son los que tienen el mensaje más claro en contra de una idea ingenua y asfixiante de integralidad. Una idea en la que se le diera la función de la integralidad a alguien. Este alguien se transformaría entonces en un partidario más. Desarrollaría actitudes de control y supervisión de las partes. Molestaría e inhibiría el movimiento, la acción. Los planteamientos de Klein y Meckling suponen varios grupos. La recomendación clarísima, análoga a la que se desprende de la experiencia de Occidente, es de dejar a los grupos desarrollar sus planteamientos con una idea inicial laxa de integración.

Lindblom. Es el que se sitúa en un contexto de problema más similar al de los procesos regionales de planeación participativa: varios centros de decisión que no tienen la visión de conjunto, no tienen la capacidad de análisis del conjunto, no tienen la información del conjunto. En estas condiciones, para empezar, cada parte debe asumir su parcialidad. De acuerdo hasta ahí. De acuerdo también con el papel limitado que Lindblom le otorga a un grupo en particular con respecto a lo que pudiese considerarse como la atribución o la función de la integralidad. De acuerdo también, en esta misma perspectiva, con su interpretación de las interacciones entre los grupos de interés, sus acciones y reacciones tendientes a ajustar sus puntos de vista y sus acciones de política.

Pero, a partir de este punto, el razonamiento puede evolucionar en dos sentidos. Por una parte, hacia *una apología* de inspiración neoclásica con respecto a la racionalidad superior que pudiese tener el proceso de formulación de políticas en

su conjunto, independientemente de la incapacidad de las partes de percibir el todo. Esta es la tentación de Lindblom, aparentemente. O bien, y esta sería mi posición, la secuencia lógica de estos planteamientos debería ser en el sentido de *orquestrar* de manera expresa los procesos de interacción entre los grupos para la construcción gradual de la integralidad. Esta sería la atribución de un grupo de conducción estratégica de los procesos, que no fuese una entidad aparte de los grupos sino que se formara de ellos y se nutra de la diversidad de sus perspectivas y puntos de vista.

Del artículo se desprenden algunas cuestiones no resueltas que serán objeto central del próximo capítulo. En particular, el planteamiento de Lindblom acerca de las capacidades genéticamente limitadas de comprensión del ser humano. La inferencia de que no es conveniente que se busque entender los problemas en sus articulaciones.²⁷³ De manera subyacente, el problema de la ortodoxia científica; de la especialización de los individuos y de las instituciones; de la cuantificación como condición *sine qua non* de la actividad científica.

²⁷³ Encuentro aquí un problema de actitud. Una posible actitud es que no vale la pena que me preocupe por entender la posición del prójimo. Que cada quién se haga responsable de su posición y de sus intereses. Esta es la posición que se desprende de la analogía con la teoría económica neoclásica. Otra posible actitud es que la integración no es fácil, es un problema. No puedo cabalmente asumir todas las posiciones requeridas para una política integral, pero estoy abierto a conocer los puntos de vista de los otros centros de decisión. Estoy abierto no sólo a entender sino a comprender. Esta intercomprensión entre las personas y los grupos es lo que en última instancia da viabilidad a la construcción de una política integral.

Cuarta parte

Evolución reciente, situación actual y perspectivas de la planeación regional del desarrollo en México

En esta última parte del documento, quisiera compartir con el lector algunas apreciaciones y planteamientos sobre el resurgimiento reciente de la planeación regional del desarrollo en México y los avances logrados en esta materia durante los tres primeros años de la presente administración. Señalaré, a seguir, algunos hechos que revelan cierta fragilidad en los avances logrados y un riesgo indudable de regresión en la institucionalización de este enfoque de planeación. Finalmente, a partir de una apuesta, de un compromiso personal, perfilaré una agenda ciudadana para los próximos tres años, orientada a propiciar a consolidar los avances logrados y a construir las condiciones políticas para una nueva institucionalidad de la planeación regional del desarrollo en México.

24. Resurgimiento de la planeación regional del desarrollo en México

a. La planeación regional del desarrollo en retrospectiva

Retomando lo apuntado en el capítulo 1, en una visión retrospectiva extremadamente esquemática, pudieran señalarse los siguientes hitos en evolución de la planeación regional del desarrollo en México:

- Desde los años 30 hasta los sesenta del pasado siglo, la política regional en México como en otros países se basó en acciones particulares en regiones. En los sesenta se gestó y en los setenta cristalizó en México durante la administración del Presidente Echeverría, una aproximación integral de política regional del desarrollo, con una influencia predominante del pensamiento latinoamericano en materia de desarrollo económico y social.
- Esta concepción integral no logró instrumentarse como tal durante la administración del Presidente López Portillo, sino que se fraccionó en tres partes que operaron con escasa coordinación entre sí: una política territorial conducida desde la SAHOP, un instrumento bilateral de coordinación del gasto público con los gobiernos estatales (los convenios únicos de coordinación) manejado desde la SPP y varios programas especiales diseñados y operados desde coordinaciones dependientes de la Presidencia de la República (puertos industriales, SAM, COPLAMAR). Estos programas especiales perdieron viabilidad a raíz de la crisis de los ochenta y fueron desmantelados.
- Durante los primeros años de la administración de MMH, desde la SPP se impulsó un regreso a la concepción integral de la política regional y a su instrumentación, a través de la formulación de programas regionales en distintos niveles territoriales. Sin embargo, al profundizarse la crisis en 1985, se inició un proceso de desmantelamiento de las instituciones y estructuras administrativas ligadas a la planeación regional, que se convirtió en destrucción masiva durante la administración de Salinas.

b. Resurgimiento fraccionado y espontáneo de formas integrales de planeación regional

El gobierno de Zedillo no favoreció particularmente la planeación regional, pero un estilo diferente de conducción de la Presidencia, menos imperativo, estableció un ambiente permisivo que, aunado a una presencia más fuerte de las políticas de fortalecimiento del federalismo y descentralización, propiciaron el surgimiento espontáneo de dos iniciativas integrales de planeación regional y una con orientación económica.

- Los programas regionales establecidos previamente en distintas dependencias federales, como un instrumento de las respectivas políticas sectoriales, se articularon gradualmente entre sí, por iniciativa de sus responsables. Este movimiento de coordinación horizontal, voluntaria, que se dio inicialmente entre SEMARNAP, SAGARPA y SEDESOL y se amplió gradualmente hasta incorporar a ocho dependencias federales, hacia fines de sexenio.²⁷⁴
- En el marco de su programa de descentralización de la gestión ambiental, la SEMARNAP promovió también el ejercicio piloto de planeación regional participativa en la región Occidente, que involucró a funcionarios de nueve gobiernos estatales, organizados en cuatro grupos regionales, al cual está asociado el enfoque de planeación regional descrito en este libro.²⁷⁵
- En la SHCP, la Unidad de Evaluación de Inversiones, bajo el liderazgo del Subsecretario de Egresos, Santiago Levy, formuló un magno programa de inversión pública en el Sur-Sureste, con un enfoque económico que buscaba diferenciarse del enfoque de política social propio de los programas microrregionales de SEDESOL y otras dependencias federales.

Estas tres líneas de evolución espontánea de la planeación regional en el gobierno de Zedillo trascendieron, cada una a su manera, hacia el gobierno de Fox. Los programas microrregionales siguen presentes en las distintas dependencias aunque su coordinación parece haberse debilitado. La experiencia de Occidente derivó en el modelo de planeación regional diseñado por la Oficina de la Presidencia para la Planeación Estratégica y el Desarrollo Regional (OPEDR), recientemente desaparecida. El planteamiento de Levy y su equipo, reformulado en la forma de un ensayo, fue uno de los insumos principales de la iniciativa del Plan Puebla-Panamá.²⁷⁶

c. Expectativas abiertas por el gobierno de Fox

El gobierno de Fox despertó grandes expectativas en cuanto al regreso y fortalecimiento de la planeación regional. Por primera vez desde Ruiz Cortínez,

²⁷⁴ Esta gradual y progresiva coordinación entre programas regionales de diversas dependencias se dio por la iniciativa de tres directores generales, Carlos Toledo Manzur, Eduardo Pérez Haro, y Cuauhtémoc Sánchez Osio, a cargo respectivamente de los programas regionales de SEMARNAP, SAGARPA y SEDESOL. Una vez que ellos se pusieron de acuerdo en la operación de los programas, promovieron conjuntamente un convenio de colaboración formal entre los titulares de las tres dependencias. Más adelante estos titulares promovieron la adhesión de otras dependencias al convenio suscrito.

²⁷⁵ Los “socios” y padrinos de esta iniciativa se describen ampliamente en el capítulo 6.

²⁷⁶ Véase Dávila, Kessel y Levy, *El Sur también existe, Un ensayo sobre el desarrollo regional de México*, 2000.

llegaba a la Presidencia de la República un político con experiencia previa en una gubernatura. Ello auguraba una perspectiva diferente de la relación entre gobiernos estatales y gobierno federal para los propósitos de una planeación regional basada en la coordinación intergubernamental. En el período posterior al 2 de julio y antes de su toma de posesión, el entonces Presidente Electo realizó una ronda de reuniones *regionales* con los gobernadores. El primero de diciembre de 2001, puso en marcha un esquema de trabajo institucional con una fuerte orientación hacia la coordinación intersectorial y la regionalización de las políticas públicas.

En particular, anunció la creación de la Oficina de la Presidencia para la Planeación Estratégica y el Desarrollo Regional (OPEDR), así como la ambiciosa iniciativa del Plan Puebla-Panamá.

25. Avances en la planeación regional en la presente administración

Durante el año 2001 se fue afianzando el enfoque regional en la formulación de políticas públicas, sobre todo a partir de las siguientes decisiones y cursos de acción:

- La adopción, por parte de la OPEDR, de un modelo de planeación regional basado en el principio de asociación voluntaria de los gobiernos de los estados que, en gran medida, racionalizó la experiencia previa de Occidente.
- El impulso, por parte de esta nueva instancia federal, de procesos de coordinación intergubernamental en cinco meso-regiones para la formulación de programas integrales de desarrollo sustentable (PIDS),
- La creación de coordinaciones regionales dependientes también de la Oficina de la Presidencia, para el Plan Puebla-Panamá y para la Frontera Norte.

Bajo estos parámetros, deben reconocerse avances indudables en los últimos años en lo relativo a los procesos de planeación meso-regionales, al Plan Puebla Panamá, a la regionalización del presupuesto federal por parte de la SHCP y a un papel fortalecido de la Cámara de Diputados en la integración final del presupuesto federal.

a. Planeación meso-regional

La siguiente reseña sobre la marcha de los procesos de coordinación intergubernamental en las cinco meso-regiones refleja un sesgo personal en un doble sentido: por una parte, está hecha a partir de la filosofía y el enfoque de planeación integral del desarrollo regional sustentable (PIDRS) reseñado en este libro; por la otra, refleja mi diferente grado de conocimiento respecto a los distintos procesos, mucho mayor en el caso del Sur-Sureste por mi involucramiento personal en los últimos años y de Centro Occidente, gracias a la información transmitida de manera sistemática por colegas que permanecen activos en este proceso y mucho menor en el caso de Centro-País y de las regiones del Norte. Sólo pretendo con ella esbozar los grandes trazos de una evaluación comparada de estos procesos a la luz del modelo planteado en este libro.

- En *Centro-Occidente* la dinámica de trabajo intersectorial parece haber experimentado cierta regresión. El proceso habría resentido la sustitución de un esquema gestado en la región por uno impulsado y hasta cierto punto controlado por la OPEDR. Sin embargo, las formas de trabajo gestadas antes de 2001 han sobrevivido y avanzado en su institucionalización durante la presente administración, aunque en forma desigual. Ante el debilitamiento de la conducción de conjunto del proceso, los grupos de

trabajo creados en el período 1998 al 2000 parecen haber evolucionado de manera diferencial. El grupo urbano que había ejercido un liderazgo sobre los otros por su mayor dinámica parece haber perdido impulso. En cambio, el grupo económico se ha consolidado, creado su propio fideicomiso y puesto en marcha un programa de estudios orientados a concretar acciones conjuntas en su materia. Los grupos ambiental y social habrían tenido un nivel muy bajo de actividad. En el segundo semestre de 2002, se ha reconstituido la conducción general del proceso, con la contratación de un coordinador técnico de tiempo completo con recursos fideicomitidos por los gobiernos de los estados y la OPEDR y el relanzamiento de las actividades de trabajo intersectorial para la formulación del programa regional.

- La región *Centro-País* había vivido antes de 2001 una experiencia análoga a la de Centro-Occidente, centrada en el grupo de secretarios de obras públicas.²⁷⁷ Durante la presente administración se llegó a definir y a acordar entre los gobernadores un esquema regional de enlaces en cuyo contexto, incluso, algunos estados han invertido recursos en obras ubicadas en estados vecinos. Más recientemente, los gobiernos de los estados y sus contrapartes federales parecen haberse orientado a acordar e impulsar acciones conjuntas en temas muy específicos.
- En el *Sur-Sureste* el proceso de planeación participativa ha sido impulsado conjuntamente por la OPEDR y la Coordinación General del Plan Puebla Panamá. En el segundo semestre de 2001 se reactivó un grupo de enlaces estatales designados por los gobernadores y se iniciaron trabajos de planeación en siete grupos sectoriales (desarrollo económico, desarrollo rural, turismo, desarrollo social, participación indígena, medio ambiente e infraestructura) y uno subregional (frontera sur). A diferencia de Occidente, en el Sur-Sureste no hubo que impulsar la formación de estos grupos ya que existía una gran inquietud de los funcionarios estatales de distintos sectores por participar en la iniciativa del PPP. Estos grupos dejaron de operar en 2002, con la excepción del grupo de infraestructura que llegó a consolidarse como un Consejo Técnico de Infraestructura que acordó prioridades de inversión en materia de proyectos carreteros en la región. Otros grupos sectoriales se han gestado más recientemente, de manera espontánea, en las materias de educación, salud y ordenamiento territorial.²⁷⁸ El reto es ahora reactivar y sistematizar los procesos de planeación

²⁷⁷ El liderazgo de este proceso fue asumido por el Ing. Marco Antonio Rojas, Secretario de Obras Públicas de Puebla y el Ing. Gustavo Nachón, Secretario de Comunicaciones de Veracruz.

²⁷⁸ En mi perspectiva, el proceso del Sur-Sureste se resintió y está tomando más tiempo del necesario debido a la ausencia de un liderazgo colectivo aceptado por los participantes como el que hubo en Occidente entre 1998 y 2000 por parte de lo que en esos años se conoció como Grupo Técnico Coordinador (GTC). En lo personal, me resultó mucho más difícil impulsar un proceso de asociación voluntaria en el Sur-Sureste como funcionario de nivel superior de un

participativa en torno a un conjunto reducido de grupos temáticos como los de Occidente y avanzar en la consolidación de las instituciones de planeación y de gestión regional, aprovechando los estudios técnicos formulados por la CG-PPP.²⁷⁹

- En las regiones del Norte se han llevado a cabo procesos de coordinación intergubernamental conducidos y controlados por la Coordinación General de la Frontera Norte (CG-FN). La relación entre esta coordinación y la OPEDR llegó a un punto de ruptura que culminó con la remoción del responsable de la región por parte de la OPEDR. Los procesos de coordinación intergubernamental parecen haberse limitado al ámbito territorial de la frontera norte, bajo una lógica en la que la CG-FN actúa como gestor de acciones acordadas con (y no necesariamente entre) los gobernadores ante las dependencias federales, sector por sector. No parece haber una orientación hacia la coordinación intersectorial regional ni hacia la formulación de los programas integrales de las dos meso-regiones del Norte.²⁸⁰

Ha habido cierta institucionalización de los procesos de planeación regional impulsados por la OPEDR, con la creación de fideicomisos con aportaciones modestas del gobierno federal y de los gobiernos de los estados. Fideicomisos con estas características existen en el Sur-Sureste, Centro-Occidente y Centro-País. Financian estudios de apoyo a los programas regionales y a la preparación y evaluación de proyectos de inversión.

b. El Plan Puebla-Panamá

Es esta indudablemente una iniciativa original, que reconoce la necesidad de apoyar de manera especial el desarrollo de la región más rezagada de México, a la vez que buscan articular los esfuerzos del gobierno de México con los de los gobiernos centroamericanos para impulsar conjuntamente el desarrollo de la región mesoamericana²⁸¹ y atraer apoyos internacionales para este propósito.

programa presidencial, que en Centro-Occidente, como funcionario medio de la SEMARNAP y actuando más como una ONG sostenida por el gobierno.

²⁷⁹ La CG-PPP realizó desde el segundo semestre de 2001 y hasta fines del año 2002, con la asistencia técnica de PNUD y de la Corporación Andina de Fomento (CAF), diversos estudios técnicos que aportan elementos para el programa regional y para la puesta en marcha de instrumentos de planeación y de gestión regional.

²⁸⁰ Un ingrediente peculiar de la experiencia de los estados del norte de la República es la cultura de participación en reuniones de coordinación binacionales con los gobiernos de los estados fronterizos norteamericanos.

²⁸¹ Para los efectos del Plan, la región mesoamericana está constituida por los ocho países centroamericanos y los nueve estados de la región Sur-Sureste de México.

A pesar de su denominación esta iniciativa no constituye en sentido estricto un plan, sino más bien un mecanismo de coordinación y concertación de acciones para el desarrollo integral y sustentable del Sur-Sureste en relación con Centroamérica.

El PPP se ha consolidado sobre todo en el nivel internacional a partir de la Reunión Cumbre de El Salvador en junio de 2001, en la que los Presidentes de Centroamérica y México acordaron impulsar conjuntamente un paquete de ocho iniciativas mesoamericanas y formalizar un mecanismo organizativo para instrumentar dichas iniciativas.

A dos años de este acuerdo, se lleva a cabo, en el seno del citado mecanismo, un intenso trabajo de coordinación entre los países, con el apoyo de diversos organismos internacionales financieros y de asistencia técnica, entre los cuales destaca el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

La iniciativa mexicana del Plan Puebla Panamá ha logrado un sólido compromiso por parte de los países centroamericanos, en la medida en que ha contribuido a concretar acciones conjuntas que ya llevaban muchos años de existencia pero que no se lograban ejecutar. El caso más destacado en este sentido es el Sistema de Interconexión Eléctrica Centroamericano (SIEPAC) y su articulación con la red mexicana.

Para no imponer a los gobiernos de los estados del Sur-Sureste acuerdos tomados por el Gobierno Federal con los gobiernos centroamericanos, después de la Cumbre de El Salvador, en junio de 2001, la CG-PPP tomó la decisión de impulsar, conjuntamente con la OPEDR, un proceso de coordinación intergubernamental, orientado a formular el Programa Integral de Desarrollo Sustentable de la región, como capítulo México del PPP (PIDS-SSE-PPP). A partir de entonces el Plan ha operado en dos dimensiones de coordinación y concertación, la internacional y la del Sur-Sureste, cada una con su propia agenda y sus propios tiempos. Más adelante, cuando se cuente con el PIDS-SSE-PPP formulado, consensuado y acordado entre los gobiernos de los estados y el Gobierno Federal, será necesario reconsiderar la articulación de sus acciones con las que emanan de las iniciativas mesoamericanas.²⁸²

²⁸² Para mayor información sobre la orientación del PPP durante el tiempo en que Florencio Salazar estuvo a cargo de la Coordinación General y un servidor a cargo de la Subcoordinación General, véase el Informe de Avances y Perspectivas publicado en junio de 2002. Véase también Ferreira, Héctor, "Enfoque conceptual del Plan Puebla-Panamá", en Tamayo, Rafael y Fausto Hernández (Coord.), *Descentralización, federalismo y planeación del desarrollo regional en México. ¿Cómo y hacia donde vamos?*, Edición conjunta del CIDE, el Woodrow Wilson International Center for Scholars (WWICS), y Editorial Porrúa, S.A. de C.V., Ciudad de México (en prensa). Este libro

Como se sabe la iniciativa del PPP ha despertado un amplio movimiento de oposición sobre todo entre militantes de partidos de izquierda, ambientalistas y organizaciones indígenas. Esta oposición se basa más en el desconocimiento de la orientación del plan que en la naturaleza misma de las acciones que se impulsan. Para responder a esta creciente oposición, la nueva Coordinación General del PPP diseña actualmente un sofisticado proceso de planeación participativa, con actores representativos de diferentes grupos de la sociedad civil, susceptible de conducir a un acuerdo fundador de las acciones del plan en el Sur-Sureste.

c. La regionalización del presupuesto federal

Un aspecto en el que ha habido avances indudables en los últimos años ha sido la normatividad establecida por la Secretaría de Hacienda en cuanto a la regionalización del presupuesto federal. Se ha solicitado a las dependencias federales que presenten sus anteproyectos de presupuesto regionalizados y que den prioridad a las acciones que hayan resultado de un trabajo de coordinación intergubernamental en las cinco regiones establecidas por la OPEDR.²⁸³

Inicialmente, este proceso se ha limitado a la forma de presentación de los presupuestos sectoriales. Sin embargo, a través de la racionalización del presupuesto de las dependencias, podrá llevar eventualmente a la formación de fondos regionales, que respalden decisiones de asignación intersectorial de recursos, tomadas en el seno de los mecanismos de planeación y de gestión de las regiones.

d. Un papel fortalecido de la Cámara de Diputados en la asignación de recursos federales

Otro avance importante, que podrá consolidarse progresivamente en los próximos años, es el relativo a una participación real y no sólo formal de la Cámara de Diputados, a través de varias de sus comisiones, en la integración final del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Este papel fortalecido de la Cámara de Diputados se ha puesto en evidencia particularmente en el caso del Sur-Sureste, en el que la Comisión Especial establecida en la XVIII Legislatura ha actuado en los dos últimos años como un

integra las ponencias presentadas en el foro organizado con los temas reflejados en el título de este libro, por las instituciones de referencia, y que tuvo lugar el 21 de mayo de 2002.

²⁸³ A este respecto es necesario reconocer en la Secretaría de Hacienda y, en particular, en la Unidad de Política Presupuestal de la Subsecretaría de Egresos, una mayor orientación y sensibilidad hacia lo regional que en el pasado.

interlocutor importante y una correa de transmisión eficaz de las prioridades de asignación de recursos establecidas en el mecanismo de coordinación intergubernamental establecido para esta región. En particular, gracias a su intervención, la asignación de recursos a infraestructura carretera en el Sur-Sureste ha aumentado de 646 a 5,700 millones entre 2001 y 2003, con una distribución significativamente diferente a la del anteproyecto enviado por el Ejecutivo a la Cámara de Diputados, que refleja en mayor medida las demandas de los gobiernos de los estados, a veces en contra de las opiniones técnicas de la SCT y de la propia SHCP.

26. Fragilidad y riesgos

Si bien ha habido avances indudables en el regreso de una aproximación regional a la formulación y ejecución de políticas públicas durante la presente administración, quiero destacar algunos hechos y circunstancias que determinan cierta *fragilidad* de estos avances y un indudable *riesgo de regresión* en la incipiente institucionalización de la planeación regional del desarrollo en nuestro país.²⁸⁴

a. La OPEDR

La institucionalidad de esta oficina se limitaba al acuerdo del ... de diciembre de 2000 que modificó la estructura de la Oficina de la Presidencia de la República, con la creación de las Oficinas de Políticas Públicas, de Innovación Gubernamental y de Planeación Estratégica y Desarrollo Regional. El acuerdo no precisaba las atribuciones o funciones de estas coordinaciones ni ha habido posteriormente otros instrumentos legales que lo hicieran. En los hechos, estas coordinaciones tienen las atribuciones, funciones y esferas de influencia que les ha otorgado de manera informal el Presidente de la República. En este contexto, la posición y la influencia de la OPEDR estaba ligada a la suerte de su titular en un juego de poder palaciego en el que no parecía tener la supremacía.

La preocupación en el sentido de que la suerte de la planeación regional estuviese tan estrechamente ligada a la del titular de la OPEDR probó ser justificada. Los riesgos anticipados al iniciar la elaboración de este libro se han concretado ya. Carlos Flores ha sido nombrado por el Presidente de la República como representante de México ante la OCDE, en lo que constituye, de hecho, un exilio del grupo compacto de Los Pinos.

No habrá un sucesor de Flores en la OPEDR. Esta unidad fue descabezada y sus partes reasignadas entre las coordinaciones que sobreviven en la Oficina de la Presidencia. La Unidad de Planeación Estratégica fue reubicada en la Coordinación de Políticas Públicas, a cargo de Eduardo Sojo; la Unidad de Desarrollo Regional en la Coordinación de Innovación Gubernamental, a cargo de Ramón Muñoz.

En la Coordinación de Innovación Gubernamental, el papel de la unidad de Desarrollo Regional es visualizado más en términos de seguimiento de asuntos

²⁸⁴ Cuando inicié la elaboración de este libro en el mes de abril de 2003, inmediatamente después de mi separación del PPP, señalaba que tenía una percepción positiva aunque más cautelosa con respecto a las perspectivas de la planeación regional del desarrollo en México. En agosto, al darle los últimos retoques al libro, puede afirmarse que la institucionalización de la planeación regional ha entrado francamente en regresión, en el contexto de un proceso de reforma administrativa del Gobierno Federal.

bilaterales de los gobernadores con el Presidente, que como motor y facilitador de los procesos regionales.

b. El Plan Puebla-Panamá

Si bien esta iniciativa encarna la voluntad del gobierno federal de atender de manera preferente y diferencial los problemas y oportunidades de desarrollo del Sur-Sureste y que gran parte de su fuerza inicial derivó de la percepción nacional e internacional de que constituía una prioridad abanderada personalmente por el Presidente de la República, en el marco de un proceso de racionalización de la Oficina de la Presidencia, se tomó la decisión hacia mediados de 2002, de sectorizar la Coordinación responsable de su conducción en la Secretaría de Relaciones Exteriores, lo cual ha implicado la degradación de su titular en dos niveles administrativos. Con esta decisión se emitió una señal negativa hacia los gobiernos de los estados del Sur-Sureste, tanto como hacia los gobiernos centroamericanos y los organismos internacionales, que ha dificultado y frenado la instrumentación de esta iniciativa.²⁸⁵

A partir de su sectorización, el PPP siguió operando en su dimensión internacional, a partir de la Comisión Ejecutiva establecida desde junio de 2001. En cambio, en su dimensión nacional, el PPP fue prácticamente inmovilizado, hasta el nombramiento de su nuevo titular el 15 de septiembre de 2002 y después por éste mismo, para la revisión y renovación a fondo de las orientaciones de trabajo establecidas previamente. Ahora se tendrá que remontar este año de inactividad para ofrecer resultados sustantivos al Presidente y a los gobernadores de los estados del Sur-Sureste.

c. La Coordinación de la Frontera Norte

La Coordinación de la Frontera Norte ha corrido con la misma suerte que el PPP, habiendo sido sectorizada en la Secretaría de Gobernación. Unos meses después, su titular renunció abruptamente, alegando motivos de salud. En lo personal, interpreto esta decisión más bien como una reacción frente a la falta de apoyo presidencial para el cumplimiento de su misión y al hostigamiento administrativo por parte de la Oficina de Innovación Gubernamental.

²⁸⁵ En el primer semestre de 2002, formulamos en la CG-PPP, con el apoyo de un grupo de consultores “staff”, una propuesta de institucionalización del PPP, alternativa a la sectorización, basada en el sostenimiento y fortalecimiento de la Oficina del Plan, y en la evolución del Consejo Consultivo establecido por el Acuerdo del 5 de junio de 2001, hacia un conjunto interdependiente de instrumentos, que comprendían una comisión intersecretarial, un mecanismo de coordinación intergubernamental, un consejo consultivo ciudadano y un fideicomiso. Véase al respecto supra, capítulo 17, pp. ... Esta propuesta impulsada por el entonces Coordinador General del Plan fue juzgada como “compleja” por la Oficina de Innovación Gubernamental y finalmente descartada, concretándose la sectorización a partir del 1 de agosto de 2002.

d. Las modificaciones a la Ley de Planeación

El modelo de planeación regional adoptado por la OPEDR requería una modificación de la Ley de Planeación, que data de inicios del gobierno de Miguel de la Madrid y fue pensada para otro contexto internacional y nacional y otro enfoque de planeación.

La OPEDR estuvo trabajando desde 2002 en una propuesta de nueva ley de planeación que implicaba la creación de un consejo nacional de planeación, la transformación de esa oficina en secretariado técnico de dicho consejo, la institucionalización del modelo, procedimientos, instrumentos y estructuras organizativas de la planeación meso-regional. Este proyecto me pareció bien orientado, en términos generales.

Sin embargo, el 13 de junio del presente año, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, un decreto modificatorio de la ley de planeación que en nada refleja el proyecto de la OPEDR. Aparentemente, este segundo proyecto de decreto había sido elaborado directamente en la Coordinación de Innovación Gubernamental y respondería a la necesidad de adecuar el marco legal con respecto al nuevo organismo en el que se integró el Instituto Nacional Indigenista y la Unidad de Representación de los Pueblos Indios.²⁸⁶ Este decreto es extremadamente simple²⁸⁷ y más allá de las disposiciones que tienen que ver con la consulta y la participación de las organizaciones de la sociedad civil, en particular los pueblos indios, otorga a la SHCP todas las funciones de planeación, en general y regional, en particular que la OPEDR hubiese pretendido ejercer.²⁸⁸

Esta disposición me parece sin embargo un segundo mejor –un “second best”–, considerando que hará posible una sinergia de la planeación regional con el proceso de regionalización del gasto emprendido por la SHCP desde el año pasado. También permite esperar que este girón de institucionalidad regional esté más protegido en la SHCP de lo que sería el caso con cualquier otro arreglo institucional establecido dentro de la Oficina de la Presidencia, que estaría condenado irremisiblemente a desaparecer en 2006.

d. La planeación regional frente a la reforma administrativa del actual gobierno

En conjunto, estas decisiones reflejan, en quién las haya tomado o influido de manera decisiva en su adopción, el predominio de un criterio de racionalización

²⁸⁶ Confirmar con María Antonieta Gallart.

²⁸⁷ Sigue el principio KISS comentado en el capítulo 21.

²⁸⁸ Este decreto consistente con la desaparición de la OPEDR, fue gestado así a espaldas de los involucrados. Me consta que cuando fue publicado tomó totalmente por sorpresa tanto a los funcionarios de la OPEDR como a los de SHCP.

administrativa que tiene su propia lógica, pero que no sólo no ha permitido consolidar, sino tampoco siquiera salvaguardar, los avances logrados en los últimos años en la institucionalización de la planeación regional del desarrollo.

El proceso de racionalización de la Oficina de la Presidencia ha sido impulsado desde principios de 2002, entre otros factores, a partir de una evaluación negativa respecto al desempeño de las coordinaciones presidenciales creadas en diciembre de 2001. La figura de los secretariados técnicos de gabinetes ha sido sustituida por una coordinación *pro-tempore* por parte de los titulares de las dependencias participantes en cada caso.

Resulta lamentable que, en ausencia de claridad con respecto a la institucionalidad requerida por la planeación regional, el proceso de racionalización de la Oficina de la Presidencia haya tenido ya, y pueda tener en el futuro, efectos indudablemente regresivos para la planeación regional.

e. Un balance a la mitad del camino

Así, tres años después de iniciada la presente administración federal, el panorama inicial aparentemente positivo y favorable para la planeación regional se ha deteriorado notablemente. El reverdecimiento de la planeación regional en México corre el riesgo de ser efímero. Las posibilidades de impulsar una planeación regional del desarrollo desde el gobierno federal y, específicamente, desde la Presidencia de la República, parecen haberse agotado. La institucionalización de la planeación regional ha entrado en regresión.

Algunas hipótesis de interpretación, respecto a esta inflexión de las tendencias positivas que se perfilaban a principios de sexenio:

- Al inicio de un sexenio, coexisten en el seno de un mismo gobierno, diversos proyectos que pueden resultar contradictorios entre sí. A medida que transcurre el sexenio, se consolidan algunos y otros son cancelados. Este proceso es resultado de la toma de poder real, dentro de los gobiernos, por unos grupos con respecto a otros.²⁸⁹
- Quienes tomaron el poder en términos reales en la Presidencia de la República en el presente gobierno, a la mitad del camino, son las personas y grupos más claramente identificados con una orientación empresarial. El proyecto de Administración Pública Federal que se trata de implantar se

²⁸⁹ Así, por ejemplo, en el gobierno de Miguel De La Madrid, la salida de Jesús Silva Herzog de la Secretaría de Hacienda, a mitad del sexenio, dejó libre el camino para la consolidación del proyecto liderado por Carlos Salinas, aún antes de que éste asumiera la Presidencia.

caracteriza por una reingeniería de acuerdo con principios de administración de la empresa privada.²⁹⁰

- Lamentablemente, no existe ningún referente de lo regional en la planeación de origen empresarial. No hay planeación regional en el mundo de las empresas. La planeación empresarial encuentra su correspondencia en el sector público sobre todo en la planeación sectorial.

Por supuesto, si aceptamos que la planeación regional ya no depende tanto como en el pasado de las decisiones del poder central, sino que cada vez más “se juega” y se construye en las propias regiones por los propios actores regionales, debemos evitar sobredimensionar el impacto negativo de estas decisiones. Seguramente las regiones seguirían operando, como fue el caso de Centro-Occidente en la transición de 2000.

En sentido contrario, es indudable que la ausencia de señales claras y consistentes por parte del Gobierno Federal podrá retrasar significativamente la consolidación de las nuevas prácticas e instituciones de planeación y gestión regional del desarrollo sustentable en México.

Por lo demás, este contexto federal desfavorable abre la oportunidad de avanzar en la consolidación de una institucionalidad regional caracterizada por una mayor autonomía relativa con respecto al gobierno federal.

Por una parte, la fortaleza de los procesos está en la movilización de los actores estatales y en la generación de nuevos hábitos de relación entre ellos, que alteran a la vez su relación con el Gobierno Federal. Su debilidad radica en una insuficiente y a veces contraproducente definición por parte del gobierno federal de los campos de juego en los que dichos procesos tienen lugar.

Por otra parte, la claudicación en el impulso a la planeación regional desde la Presidencia de la República se da en un ambiente en que el ejercicio del poder público se dispersa y se fragmenta; entre las dependencias federales; entre el gobierno federal y los gobiernos estatales; entre el Ejecutivo y el Legislativo.

En este contexto, el regreso de la planeación regional no puede ni debe ser pensado a partir de la influencia de uno o de algunos pocos actores gubernamentales clave en la administración pública federal. Debe ser el resultado de un movimiento de opinión y de acción con un amplio respaldo político. Tiene que asociarse con la creación de nuevas formas de acción pública que sean pertinentes para resolver los problemas sustantivos del desarrollo nacional y, a la

²⁹⁰ De manera paralela, es evidente la voluntad de fortalecer la presencia del PAN en el gobierno. Esta tendencia que se afirma a mitad del camino no contribuirá, sin duda, a la concepción y ejecución de un proyecto de gobierno *coherente* en lo sustantivo.

vez, que den cauce a la demanda de participación ciudadana en las políticas públicas.

En el momento actual, ante la ausencia de un liderazgo coherente desde el propio gobierno de Fox en materia de planeación regional, lo que se requiere es propiciar la convergencia de las voluntades de los numerosos actores que han estado involucrados y comprometidos con procesos de planeación y coordinación intergubernamental en las distintas regiones del país hacia un concepto común y sinérgico de acción regional conjunta y hacia las medidas que se requieren por parte del gobierno federal, para respaldar e institucionalizar estas nuevas formas de acción regional conjunta.

¿Será posible lograr esta convergencia sin un liderazgo y un apoyo manifiesto por parte de la Presidencia de la República? Este documento constituye un alegato y una apuesta personal a favor de esta posibilidad y una inducción a muy diversos actores gubernamentales y no gubernamentales a sumar su esfuerzo y su compromiso en torno a la consolidación de una nueva planeación regional del desarrollo en México.

27. Por una aproximación regional en la formulación de políticas públicas en México

a. *Justificación*

La aproximación regional ha sido siempre importante para atender los aspectos de integralidad y diferenciación regional de las políticas públicas. Pero es particularmente importante en México, en el momento actual, porque la evolución errática y negativa de la institucionalidad de la planeación regional en las últimas dos décadas ha resultado en un predominio irrestricto de la aproximación sectorial en la formulación de políticas; en una atomización, en una falta de sentido estratégico y, en última instancia, en una ineficiencia extrema de la acción pública. Los programas sectoriales pueden considerarse eventualmente exitosos, en términos operativos, pero no en términos de la solución de los problemas y el aprovechamiento de las oportunidades de desarrollo regional y nacional, que no son unidimensionales, sino multidimensionales y complejos.

Dos décadas de evolución a partir de una orientación dominante hacia la reforma económica y el libre mercado, han dejado como residuo una Administración Pública Federal que responde a una visión de conjunto basada únicamente en un enfoque macroeconómico y de finanzas públicas. La SHCP, en su papel de instancia globalizadora, tiene como valor predominante la estabilidad económica²⁹¹ y el correcto ejercicio del gasto público federal organizado sectorialmente. La función de articulación intersectorial-territorial del gasto de la antigua SPP ha desaparecido por completo. El interés predominante es con respecto a asegurar, en el diseño y la operación del presupuesto de egresos de la Federación, techos de gasto que garanticen un manejo del gasto público coherente con metas de estabilidad económica.

Las decisiones erráticas tomadas por el Gobierno Federal en sucesivas administraciones, con respecto a la institucionalidad de la planeación regional, han tenido también efectos de dispersión de las instituciones de contraparte en los gobiernos estatales, cuyas estructuras administrativas siguen con cierto retraso (“lag”) las modificaciones establecidas en el gobierno federal. En particular, los COPLADES han quedado a la deriva, han experimentado distintas evoluciones según los estados y, en general, han perdido su capacidad de coordinación intersectorial-territorial de las acciones públicas en sus estados.

Así, actualmente, el caso mexicano se caracteriza por una ausencia de concepto respecto al papel de la política regional. 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

²⁹¹ No hay ningún sentido peyorativo en esta afirmación. Es una afirmación de hecho. Es necesario reconocer el valor de la disciplina macroeconómica.

en la formulación de políticas públicas. Por ello, se requiere de una reconceptualización a fondo de la estructura de la administración pública, bajo el principio de reincorporar con la fuerza necesaria la aproximación regional en la formulación y ejecución 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 parecen tener en mente los re-ingenieros del actual gobierno es una administración de instituciones, una administración sectorial.

b. Una estrategia alternativa para el regreso de la planeación regional del desarrollo en México

La institucionalidad de la planeación regional entró en regresión nuevamente. Las posibilidades de impulsarla desde la Presidencia se han agotado, a raíz del predominio excluyente de un modelo de gestión pública de orientación empresarial. *Las perspectivas de regreso de la planeación regional a partir de una conducción central “ilustrada” parecen haberse agotado.*

Una estrategia alternativa debería basarse en los propios actores regionales gubernamentales y no gubernamentales. Los procesos regionales podrían ser conducidos y vertebrados a partir de la asociación horizontal, voluntaria, de los gobiernos estatales.

Sin embargo, la asociación horizontal de los gobiernos estatales, más que por regiones, se ha consolidado en una asociación nacional, la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), promovida sobre todo por los gobiernos de los partidos de oposición, y que se ha concentrado, hasta el momento, sobre todo en cuestiones de carácter general, relativas a su relación con el Gobierno Federal, como es el caso de la reforma hacendaria.

Es necesario sostener y alentar la asociación horizontal voluntaria de los gobiernos estatales en torno a la formulación y ejecución de estrategias meso-regionales de desarrollo, bajo principios de acción comunes.

Es necesario fortalecer el nivel de conocimiento, de conciencia, respecto a la planeación regional del desarrollo, entre los funcionarios de los gobiernos de los estados y entre posibles actores no gubernamentales. En este sentido, es necesario poner en práctica una pedagogía de lo regional.

En esta perspectiva, se requiere de un núcleo de actores técnicos que impulsen y orienten y faciliten la acción regional conjunta con un sentido político y estratégico.

c. *El regreso de la planeación regional después del 6 de julio*

La opinión pública ha destacado dos resultados principales de esta jornada electoral, en función de los cuales el regreso de la planeación regional adquiere una nueva perspectiva:

1) El elevado nivel de *abstencionismo*, que refleja un desinterés profundo de los ciudadanos por la política en su expresión electoral. Acelerar el tránsito desde una democracia electoral hacia una democracia participativa se vuelve un imperativo político. El antídoto contra esta creciente falta de interés en la política pudiera ser la creación de formas de participación orgánica de la sociedad civil en los mecanismos de formulación y gestión de políticas públicas. En este contexto, un enfoque de planeación regional como el que se ha descrito en este libro, en el que la formación de acuerdos y la toma de decisiones se encuentre fuertemente distribuida entre los actores gubernamentales, permitiría formas de participación efectivas de la sociedad civil y una mayor permeabilidad de las instituciones de gobierno a las necesidades y puntos de vista de la sociedad. La planeación regional así concebida podría ser un instrumento poderoso para revitalizar la relación entre gobierno, políticos y ciudadanos.

2) *Incapacidad del partido en el gobierno para capturar la mayoría en el Congreso de la Unión*. Una Cámara Baja dividida obliga a los partidos a buscar fórmulas para construir consensos y evitar que el país se paralice. Pero es necesario mantener presente que los acuerdos que directamente se construyan en el Congreso son tan sólo una parte de los acuerdos necesarios. Existe, a mi juicio, una sobrevaloración de lo que se requiere ocurra en el Congreso, que es producto de una concepción liberal de política pública según la cual sólo avanzará el país en la medida en que se puedan impulsar reformas hacia más privatización y libre mercado. Entre las reformas estructurales a tramitar en el Congreso y la política económica que busca asegurar la estabilidad económica, hay un enorme campo para acuerdos de naturaleza intergubernamental e interestatal. La mayor parte de la acción está afuera del Congreso, en los acuerdos entre los actores regionales. Estos acuerdos regionales deben repercutir, es cierto, en la Cámara Baja, en cuanto a la aprobación del presupuesto federal regionalizado, y en la Cámara Alta, en cuanto a modificaciones legales que consoliden una nueva planeación regional.

d. *Elementos de una estrategia ciudadana*

En esta perspectiva, una estrategia alternativa de regreso de la planeación regional del desarrollo, basada en una iniciativa de acción ciudadana, podría ponerse en marcha mediante la siguiente secuencia de pasos:

- La formación de una red de actores técnicos involucrados en los procesos de planeación en las 5 meso-regiones.
- La búsqueda por parte de esta red, de la adhesión y el apoyo de una masa crítica de gobernadores, deseablemente con una composición plural;

- El sostenimiento y consolidación de la regionalización del presupuesto federal, lo cual involucra decisiones de ciertas áreas de la SHCP y la organización de comisiones regionales en la Cámara de Diputados, en la nueva legislatura.
- La articulación de algunas dependencias federales clave en torno a la formulación de una política regional del desarrollo nacional, con una perspectiva de largo plazo;
- El apoyo de la Cámara de Senadores para acciones de carácter legal, tendientes a consolidar la institucionalidad de la planeación regional en la transición del 2006.

28. Una agenda ciudadana para la institucionalización de la planeación regional en México

A principios de 1999, cuando me tocó participar como ponente en la mesa inicial del foro organizado por SEDESOL y el Colegio de Ingenieros Civiles, insistí todavía, aunque ya con algunos matices, en la propuesta que los planificadores regionales y urbanos habíamos tratado de impulsar desde hacía dos décadas y que se ubica en la perspectiva básica de fortalecer la capacidad de coordinación intersectorial en el gobierno federal. Por cierto, debo señalar que esta propuesta concitó el apoyo de un buen número de los participantes en el foro y formó parte de sus conclusiones.²⁹²

Retomo los elementos centrales de esta propuesta, más allá de las recomendaciones coyunturales:

Para institucionalizar la planeación regional del desarrollo sobre bases firmes propongo considerar dos tipos de medidas:

- por una parte, la creación de las *instituciones básicas en el nivel federal* para el impulso de la planeación regional del desarrollo y su articulación con la gestión pública;
- por la otra, la promulgación de una *ley de orientación del desarrollo regional*, que permita establecer las reglas generales de este nuevo tipo de planeación y dar un marco a las modificaciones que se requiera introducir en otros instrumentos legales.

En lo que respecta a las instituciones básicas en el nivel federal, es importante considerar la creación de un órgano responsable de la visión de conjunto de la planeación regional del desarrollo, de la coordinación interinstitucional en el nivel federal, y del impulso a programas regionales estratégicos. La designación por parte del Ejecutivo de una dependencia sectorial como responsable de la coordinación intersectorial es un segundo mejor, cuyos inconvenientes y limitaciones quedan de manifiesto con la experiencia de la SAHOP y de la SEDUE en el pasado, y de la SEDESOL y la SEMARNAP en esta administración.²⁹³ Tomando como referencia lo mejor de la experiencia francesa y de otros países,²⁹⁴ parece conveniente impulsar la constitución de un órgano fuera de la estructura sectorial de la administración pública federal, que reporte directamente al Presidente y disponga de fondos de asignación flexible entre las dependencias federales y los gobiernos locales y para iniciar tareas

²⁹² Véase Héctor Ferreira, La planeación regional del desarrollo en México, a fines de siglo, en Memorias del Foro "Planeación Regional Integral. Una visión prospectiva 2020", organizado por la Secretaría de Desarrollo Social y el Colegio de Ingenieros Civiles de México, A.C., que tuvo lugar del 8 al 12 de febrero de 1999.

²⁹³ La del Presidente Zedillo (este texto fue elaborado en 1999).

²⁹⁴ Para una reseña de la experiencia internacional en materia de planeación regional, véase, *supra*, capítulo 2.

de innovación y desarrollo de acciones que, al madurar, podrán ser asumidas por las dependencias federales o por los gobiernos de los estados o municipios.

Considerando también la experiencia francesa reciente y algunas lecciones de la experiencia mexicana, relativas a intentos pasados de institucionalizar la planeación regional, que abortaron, es importante que la iniciativa de creación de este órgano análogo a la DATAR francesa no se impulse en forma aislada, sino en relación con otras dos instancias con atribuciones tendientes a crear contrapesos y limitar el poder de este nuevo órgano del gobierno federal:

- Un gabinete intersecretarial, encabezado por el Presidente, que considere y adopte las decisiones de coordinación de la gestión pública en función de las orientaciones de planeación a largo plazo y de acuerdo con las propuestas que le someta el órgano tipo DATAR.
- Un Consejo Ciudadano que impulse procesos de planeación participativa en escala nacional, con el apoyo técnico del órgano tipo DATAR.

En lo que respecta a las medidas de carácter legal, de acuerdo con la experiencia francesa reciente, consideramos conveniente pensar en una ley de orientación del desarrollo regional. Esta ley institucionalizaría los fines, el enfoque y las orientaciones estratégicas de carácter general de la planeación regional del desarrollo; normaría los procesos de planeación participativa y su relación con la planeación de gobierno instituida por la ley de planeación de 1983; precisaría la orientación de un esquema integral de instrumentación de esta planeación; definiría las atribuciones del órgano tipo DATAR, del Gabinete Intersecretarial y del Consejo Ciudadano; contendría finalmente, disposiciones para la evaluación de sus avances y resultados.²⁹⁵

En 2003, a mitad del camino de la presente administración, en nuestro carácter de planificadores, en nuestro nuevo papel de agentes tecno-políticos comprometidos con la acción regional, creo que deberíamos confiar menos en nuestra capacidad para influir directamente en las decisiones del Ejecutivo Federal y apostar más a consolidar los procesos, los instrumentos, mecanismos e instituciones de planeación y gestión del desarrollo sustentable en las propias regiones, para avanzar hacia fines de sexenio hacia la discusión, diseño y acuerdo político en torno a las grandes decisiones y acciones de escala nacional, requeridas para impulsar, facilitar, apoyar técnicamente y financiar los procesos de planeación meso regional y las acciones conjuntas que se deriven de ellos, así como para proyectarlos hacia los niveles subregional y local.

Debe quedar claro que estas grandes decisiones no deberían ser en el sentido de una mayor capacidad de coordinación y control desde el gobierno federal, sino en

²⁹⁵ Cuatro años después de formulada esta propuesta, a la luz de la experiencia de Occidente, considero que si bien estas medidas no pierden validez, representan el punto de llegada de la institucionalización de la planeación regional, más que su punto de partida. En el momento actual, lo esencial es sostener y consolidar los procesos regionales.

la filosofía de conducción de los procesos de asociación voluntaria y de la administración de las redes de política pública formadas en las regiones.

Con esta nueva perspectiva, a mi juicio, en los tres próximos años deberían tener un papel destacado en una agenda ciudadana de institucionalización de la planeación regional las siguientes actividades:

- Llevar a cabo una evaluación comparativa de los procesos de planeación meso-regional, orientada a consolidar el modelo mexicano de planeación y de gestión regional del desarrollo y a diseñar los instrumentos y mecanismos que permitan institucionalizarlo.
- Construir un amplio respaldo técnico-político a una propuesta compartida por todas las regiones, mediante eventos y talleres de intercambio de experiencias entre las mismas.
- Buscar la evaluación y certificación de los procesos regionales por parte de la OCDE y de otras instancias internacionales prestigiadas.
- Formular un proyecto de modificaciones legales e institucionales en el nivel federal y promoverlo ante la nueva legislatura.
- A partir de 2005, movilizar a los actores de las distintas regiones en eventos que reflejen los avances y resultados logrados en la planeación regional y el potencial que esta aproximación a la planeación y la gestión de políticas públicas tiene con respecto a la consolidación de nuevas y muy necesarias formas de gobernabilidad en el país.

Índice

<u>Introducción</u>	3
<u>I. Primera parte Parámetros para una nueva planeación regional del desarrollo en México</u>	3
<u>II. Segunda parte Un nuevo enfoque de planeación integral del desarrollo regional sustentable en México (PIDRS)</u>	3
<u>III. Tercera parte Nuevos y viejos enfoques para la planeación de políticas públicas a nivel internacional</u>	4
<u>IV. Consideraciones finales: Evolución reciente, situación actual y perspectivas de la planeación regional del desarrollo en México</u>	4
<u>INTRODUCCIÓN</u>	5
<u>PARÁMETROS PARA UNA NUEVA PLANEACIÓN REGIONAL DEL DESARROLLO EN MÉXICO</u>	13
<u>1. EVOLUCIÓN DE LA PLANEACIÓN REGIONAL EN MÉXICO</u>	14
<u>a. Aproximación inicial a la atención de los desequilibrios regionales</u>	14
<u>b. Desequilibrios regionales y modelos de desarrollo</u>	14
<u>c. Surgimiento de la planeación regional del desarrollo</u>	15
<u>d. Fraccionamiento del concepto integral (JLP)</u>	16
<u>e. Un regreso abortado (MMH)</u>	16
<u>f. Desmantelamiento de las instituciones de planeación regional (CSG)</u>	17
<u>2. ALGUNAS REFERENCIAS INTERNACIONALES</u>	19
<u>a. El caso de Francia</u>	19
<u>b. El caso de Alemania</u>	21
<u>c. Un panorama más general: la conferencia de la OCDE sobre planeación espacial</u>	23
<u>d. El tema regional / territorial en la OCDE</u>	24
<u>e. Apreciaciones de conjunto</u>	25
	251

<u>3. ELEMENTOS DE CONTINUIDAD, CAMBIO Y VIABILIDAD DE LA PLANEACIÓN REGIONAL DEL DESARROLLO EN MÉXICO</u>	26
<u>a. Elementos de continuidad</u>	26
<u>b. Elementos de cambio de la política regional en México</u>	27
<u>c. Elementos de pertinencia, viabilidad y eficacia de la política regional en el nuevo contexto internacional y nacional</u>	28
<u>4. LA PLANEACIÓN REGIONAL DEL DESARROLLO FRENTE A UN NUEVO CONTEXTO INTERNACIONAL Y NACIONAL</u>	30
<u>a. Una interpretación orientada de la liberalización económica y la globalización</u>	32
<u>b. Nuevas y viejas tendencias de cambio territorial</u>	36
<u>c. Nuevas modalidades de desarrollo económico regional</u>	39
<u>d. Creciente importancia de la acción local</u>	40
<u>e. La acción local a favor del desarrollo sustentable</u>	41
<u>f. La acción local a favor de una mayor inclusión social del desarrollo</u>	41
<u>g. Hacia un nuevo papel de la planeación regional y el ordenamiento territorial</u>	41
<u>5. NUEVOS ÉNFASIS EN LA PRÁCTICA DE LA PLANEACIÓN REGIONAL Y URBANA</u>	43
<u>a. De los diagnósticos a las estrategias regionales</u>	43
<u>b. De la formulación a la instrumentación de las estrategias regionales</u>	44
<u>c. De los contenidos a los procesos de planeación participativa</u>	45
<u>d. De la coordinación intersectorial federal a la coordinación interestatal</u>	46
<u>6. LA EXPERIENCIA DE PLANEACIÓN PARTICIPATIVA DE OCCIDENTE, VISTA DESDE LA SEMARNAP</u>	49
<u>7. RASGOS BÁSICOS DEL ENFOQUE DE PLANEACIÓN APLICADO</u>	58
<u>a. La materia de la planeación integral del desarrollo regional sustentable</u>	58
<u>b. Función específica de la planeación de nivel macro-regional</u>	60
<u>c. Una planeación para la acción regional</u>	62
	252

d.	<u>La región frente a las dependencias federales</u>	63
e.	<u>Proyección de la planeación macro-regional hacia los niveles subregionales y locales</u>	64
8.	<u>VISIÓN DE CONJUNTO DE LOS PROCESOS DE PLANEACIÓN PARTICIPATIVA Y DE SUS PRODUCTOS</u>	66
9.	<u>LOS PROCESOS DE PLANEACIÓN REGIONAL PARTICIPATIVA</u>	69
a.	<u>Objeto y orientaciones</u>	69
b.	<u>Participantes</u>	70
c.	<u>Principios</u>	72
d.	<u>Los resultados sustantivos como motivación y como indicador de éxito de los procesos de planeación participativa</u>	72
e.	<u>Resultados de los procesos de planeación participativa en términos de actitudes y voluntad asociativa de los participantes</u>	73
f.	<u>Institucionalización de instrumentos organizativos adecuados para la planeación, gestión y financiamiento de acciones integrales de desarrollo regional sustentable</u>	73
g.	<u>Evolución de los procesos de planeación participativa</u>	74
h.	<u>Indicadores de éxito a mediano plazo en materia de institucionalización de los procesos de planeación participativa</u>	75
10.	<u>METODOLOGÍAS APLICABLES A LOS PROCESOS REGIONALES DE PLANEACIÓN PARTICIPATIVA</u>	77
11.	<u>ESTRATEGIAS INTEGRALES DE DESARROLLO REGIONAL SUSTENTABLE (EIDRS)</u>	85
a.	<u>El objeto de la acción regional conjunta, como punto de partida</u>	85
b.	<u>Pensamiento y acción estratégica</u>	87
c.	<u>Un marco conceptual genérico</u>	89
d.	<u>Aplicación del concepto genérico de estrategia al caso de la política regional nacional</u>	90
e.	<u>La concepción metodológica previa a la luz de la experiencia de Occidente</u>	96

<u>f.</u>	<u>Elementos a retener</u>	99
i.	<u>Elementos de referencia de las EIRDS</u>	99
ii.	<u>Elementos constitutivos de las EIRDS</u>	101
iii.	<u>Algunos conceptos complementarios</u>	103
iv.	<u>Los programas meso-regionales</u>	106
12.	<u>INTEGRACIÓN Y GESTIÓN DE CARTERAS DE PROYECTOS REGIONALES</u>	108
<u>a.</u>	<u>Significado de la cartera de proyectos regionales</u>	109
<u>b.</u>	<u>Identificación de proyectos integrales, estratégicos y de alcance regional</u>	111
<u>c.</u>	<u>Inventario de estudios y proyectos</u>	112
<u>d.</u>	<u>Análisis estratégico de los proyectos</u>	112
<u>e.</u>	<u>Decisiones asociadas a la gestión de la cartera de proyectos</u>	114
<u>f.</u>	<u>Tipología de actividades de preinversión</u>	114
13.	<u>INSTRUMENTOS DE LA PLANEACIÓN INTEGRAL DEL DESARROLLO REGIONAL SUSTENTABLE</u>	118
<u>a.</u>	<u>Contextualización</u>	118
<u>b.</u>	<u>Planteamiento del problema</u>	120
<u>c.</u>	<u>Criterios para la concepción y diseño del mecanismo regional</u>	120
14.	<u>ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL MECANISMO ORGANIZATIVO REGIONAL</u>	126
<u>a.</u>	<u>Disyuntivas iniciales</u>	126
<u>b.</u>	<u>Definición de los grupos regionales</u>	127
<u>c.</u>	<u>Papel de las reuniones regionales de gobernadores</u>	132
15.	<u>NATURALEZA DE LA TOMA DE DECISIONES EN EL SENO DEL MECANISMO Y SU RELACIÓN CON LOS CONSENSOS Y LOS ACUERDOS REGIONALES</u>	136
<u>a.</u>	<u>Una doble lógica (dialógica)</u>	136
<u>b.</u>	<u>De los acuerdos regionales al compromiso de las instituciones participantes</u>	138

<u>d.</u>	<u>Elementos de síntesis</u>	140
<u>16.</u>	<u>ESQUEMA DE FINANCIAMIENTO DE LA ACCIÓN REGIONAL CONJUNTA</u>	142
<u>a.</u>	<u>Esquema inicial</u>	142
<u>b.</u>	<u>Instrumentos de administración financiera de los recursos aportados por los “socios” a la acción conjunta regional</u>	143
<u>c.</u>	<u>Opciones de diseño de los fideicomisos</u>	144
<u>d.</u>	<u>Un sistema regional de fideicomisos</u>	145
<u>e.</u>	<u>Origen de los recursos</u>	145
<u>f.</u>	<u>Objeto de los fideicomisos</u>	146
<u>g.</u>	<u>Ventajas del sistema de fideicomisos</u>	146
<u>h.</u>	<u>Recursos adicionales (externos a los procesos)</u>	147
<u>17.</u>	<u>LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL MECANISMO REGIONAL</u>	150
<u>a.</u>	<u>Repaso de algunas experiencias</u>	150
<u>i.</u>	<u>Los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable (CCDS) de SEMARNAP</u>	150
<u>ii.</u>	<u>Los consejos consultivos regionales de la OPEDR</u>	155
<u>iii.</u>	<u>La participación social en el Plan Puebla-Panamá</u>	157
<u>b.</u>	<u>Principios</u>	160
<u>c.</u>	<u>Criterios de selección de los ANGs</u>	166
<u>i.</u>	<u>Criterios de selección de los ANGs de base</u>	166
<u>ii.</u>	<u>Criterios complementarios de selección interna de los ANGs</u>	167
<u>d.</u>	<u>Caracterización y dimensionamiento de un mecanismo consultivo regional diseñado de acuerdo con estos principios</u>	167
<u>19.</u>	<u>UNA RECONCEPTUALIZACIÓN DE LA PLANEACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS</u>	183
<u>20.</u>	<u>UN NUEVO CUERPO TEÓRICO SOBRE LA ADMINISTRACIÓN DE REDES DE POLÍTICA PÚBLICA</u>	186
<u>a.</u>	<u>Antecedentes sobre el grupo de trabajo y la escuela holandesa</u>	186
		255

<u>b.</u>	<u>Contextualización de los planteamientos de la escuela holandesa</u>	187
<u>c.</u>	<u>Concepto de redes de política pública</u>	189
<u>d.</u>	<u>Tres perspectivas (aproximaciones) sobre la formulación de las políticas públicas y la gobernabilidad</u>	190
<u>e.</u>	<u>El concepto de administración de redes de política pública frente al modelo convencional</u>	194
<u>f.</u>	<u>Comentarios finales</u>	195
21.	<u>EL REGRESO DEL PENSAMIENTO SISTÉMICO: EL PRIMER INFORME SOBRE CIUDADES EUROPEAS SUSTENTABLES (1996)</u>	197
<u>a.</u>	<u>El enfoque de ecosistemas aplicado a la interpretación de los problemas y las oportunidades de la sustentabilidad urbana</u>	198
<u>b.</u>	<u>Conceptos básicos del enfoque de sistemas</u>	200
<u>d.</u>	<u>Deficiencias de las “mejores prácticas” convencionales para la gestión urbana</u>	201
<u>i.</u>	<u>Especialización de los individuos y de las instituciones</u>	201
<u>ii.</u>	<u>Medición a ultranza de los resultados de la gestión ambiental</u>	201
<u>iii.</u>	<u>Análisis costo-beneficio</u>	202
<u>iv.</u>	<u>Apreciaciones de conjunto</u>	202
<u>e.</u>	<u>Necesidad de integración de las políticas públicas para el desarrollo urbano sustentable</u>	203
<u>f.</u>	<u>Definición de los problemas en el nivel adecuado</u>	204
<u>g.</u>	<u>Instrumentos compuestos para alcanzar objetivos múltiples</u>	205
<u>h.</u>	<u>Instrumentación y desarrollo de capacidades</u>	205
22.	<u>PENSAMIENTO SISTÉMICO Y FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UNA RELECTURA TREINTA AÑOS DESPUÉS (HIRSCHMAN Y LINDBLOM)</u>	207
<u>a.</u>	<u>Hirschman sobre desarrollo económico</u>	210
<u>b.</u>	<u>Klein y Meckling sobre investigación y desarrollo tecnológico</u>	211
<u>c.</u>	<u>Lindblom sobre formulación de políticas públicas</u>	214
<u>d.</u>	<u>Puntos de convergencia</u>	218
		256

<u>e.</u>	<u>Puntos de diferencia</u>	220
<u>f.</u>	<u>Algunas implicaciones</u>	223
<u>g.</u>	<u>Observaciones finales</u>	224
24.	<u>RESURGIMIENTO DE LA PLANEACIÓN REGIONAL DEL DESARROLLO EN MÉXICO</u>	229
<u>a.</u>	<u>La planeación regional del desarrollo en retrospectiva</u>	229
<u>b.</u>	<u>Resurgimiento fraccionado y espontáneo de formas integrales de planeación regional</u>	229
<u>c.</u>	<u>Expectativas abiertas por el gobierno de Fox</u>	230
25.	<u>AVANCES EN LA PLANEACIÓN REGIONAL EN LA PRESENTE ADMINISTRACIÓN</u>	232
<u>a.</u>	<u>Planeación meso-regional</u>	232
<u>b.</u>	<u>El Plan Puebla-Panamá</u>	234
<u>c.</u>	<u>La regionalización del presupuesto federal</u>	236
<u>d.</u>	<u>Un papel fortalecido de la Cámara de Diputados en la asignación de recursos federales</u>	236
26.	<u>FRAGILIDAD Y RIESGOS</u>	238
<u>a.</u>	<u>La OPEDR</u>	238
<u>b.</u>	<u>El Plan Puebla-Panamá</u>	239
<u>c.</u>	<u>La Coordinación de la Frontera Norte</u>	239
<u>d.</u>	<u>Las modificaciones a la Ley de Planeación</u>	240
<u>d.</u>	<u>La planeación regional frente a la reforma administrativa del actual gobierno</u>	240
<u>e.</u>	<u>Un balance a la mitad del camino</u>	241
27.	<u>POR UNA APROXIMACIÓN REGIONAL EN LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO</u>	244
<u>a.</u>	<u>Justificación</u>	244

<u>b.</u>	<u>Una estrategia alternativa para el regreso de la planeación regional del desarrollo en México</u>	245
<u>c.</u>	<u>El regreso de la planeación regional después del 6 de julio</u>	246
<u>d.</u>	<u>Elementos de una estrategia ciudadana</u>	246
<u>28.</u>	<u>UNA AGENDA CIUDADANA PARA LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PLANEACIÓN REGIONAL EN MÉXICO</u>	248