

EL DESARROLLO TERRITORIAL DE MÉXICO EN LOS PRIMEROS AÑOS DEL SIGLO XXI.

Dr. Francisco García Moctezuma¹

1. Introducción

El tema del desarrollo socioeconómico, en cualesquiera de sus connotaciones espaciales, es decir, nacional, regional o local, ha sido, para el caso de México, un asunto que ha estado presente en el discurso y en no pocas acciones, unas más atinadas que otras, de los gobiernos que se han sucedido desde la consolidación del México Postrevolucionario.

Si bien, a partir de 1930 comienzan a encaminarse los esfuerzos del Estado mexicano para aprovechar los recursos disponibles de una manera más coordinada en aras de superar las condiciones de atraso, a través de la Ley de Planeación que en ese año se promulga, se puede afirmar que es hasta mediados del siglo XX cuando a través de la adopción de programas con fuerte énfasis regional se realizaron acciones concretas para detonar el desarrollo a partir de la reactivación de algún sector de la economía y en determinados sitios considerados como estratégicos.

En este orden de ideas, el contraste en el ingreso de las unidades territoriales que integran el país constituye un pulsador de los alcances y limitaciones de las políticas públicas implementadas durante las pasadas décadas. En la mayor parte de los casos, los planes y programas derivados de esas políticas pusieron especial énfasis en el crecimiento de ciertos sectores de la economía a efecto de detonar al conjunto de las actividades productivas y acceder a un desarrollo cada vez más generalizado.

Sin embargo, los resultados que pueden apreciarse en los diferentes ámbitos de la vida nacional, denotan que esas acciones públicas han sido incapaces de asegurar el avance equilibrado e integral de las regiones, la calidad de vida de sus habitantes y la preservación del medio ambiente.

En el debate que se lleva a cabo tanto en los círculos de toma de decisiones como en la academia para definir propuestas viables que permitan alcanzar el progreso, las visiones que incorporan los aspectos territoriales como referentes fundamentales de los procesos socioeconómicos conforman un nuevo paradigma del desarrollo y dentro de este marco teórico ha adquirido gran relevancia en los últimos años el *Desarrollo Territorial*, sobre todo

¹ Instituto de Geografía, UNAM. E-mail: franciscogm@correo.unam.mx

en las instancias gubernamentales encargadas de definir y aplicar las políticas públicas para el desarrollo regional.

El presente trabajo, después de hacer una revisión sobre las nuevas premisas del desarrollo y resaltar los postulados básicos de la corriente teórica identificada como *Desarrollo Territorial*, aborda la arquitectura institucional que en México puede considerarse como el soporte de las políticas públicas que tienen incidencia en las cuestiones territoriales. Más adelante trata acerca de los planes y programas que, desde la administración federal, se han diseñado e implementado en años recientes para impactar en el territorio y trascender las asimetrías regionales. Un último apartado expone las conclusiones derivadas de lo aquí expuesto.

2. Nuevas premisas del desarrollo

La transición al desarrollo ha sido un tema recurrente tanto en los grupos de toma de decisiones como en los círculos académicos y organizaciones sociales a consecuencia de la heterogeneidad, asimetrías y diferenciaciones que se han acrecentado, sobre todo a partir de las últimas décadas, en países como México.

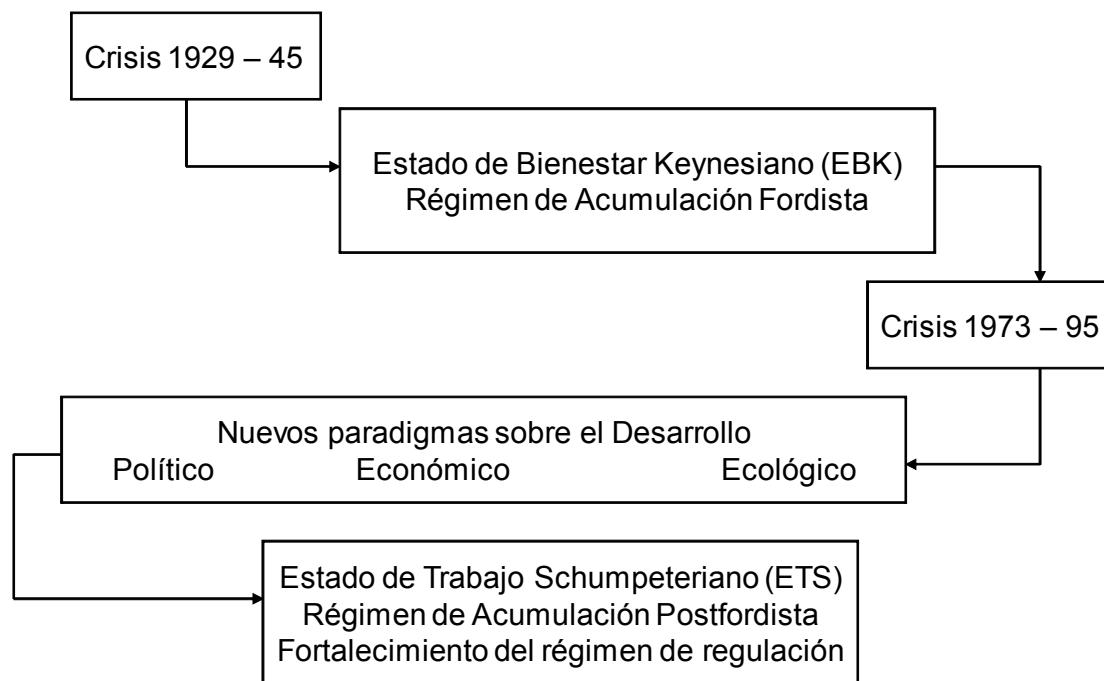
Definir la alternativa más viable para acceder al desarrollo es una tarea que, sin duda, requiere la mejor inventiva de los equipos técnicos, múltiples esfuerzos y sacrificios de los sectores de la sociedad, y una decidida voluntad por parte de los gobernantes, más aún cuando se tiene conciencia de que si bien el desarrollo es posible, nada garantiza que sea un proceso inevitable y, peor aún, irreversible.

En el transcurso del tiempo, resulta evidente que las políticas públicas sobre la cuestión del desarrollo han estado fuertemente ligadas al momento histórico en que han sido concebidas a la vez que han llevado el sello distintivo del pensamiento económico de época en que han sido diseñadas y puestas en operación.

En un nivel macro, el mundo capitalista de la posguerra replantearía, a partir de la experiencia de los años difíciles de 1929 a 1945 y de 1973 a 1995, determinados paradigmas, principalmente en su quehacer productivo. Desde la perspectiva espacial que nos ocupa, vale decir que el desarrollo de los territorios como tal no era una preocupación central en la toma de decisiones. El crecimiento económico continuo orientaba los esfuerzos más bien hacia las formas de regular o distribuir el desarrollo económico sectorial que se iba generando.

Eventos que se dieron en el siglo XX y que determinaron una redefinición importante en los paradigmas del desarrollo y que trascenderían hasta nuestros días, pueden apreciarse en la figura siguiente:

Figura 1.- Eventos del capitalismo y los paradigmas del Desarrollo (Siglos XX – XXI)



Fuente: Elaboración propia

Ahora bien, en los últimos años la discusión sobre el tema parte de varias aproximaciones conceptuales, entre ellas:

- Las teorías económicas del crecimiento y del desarrollo,
- Las transformaciones de los Estados nacionales
- Las corrientes neoinstitucionales
- Las visiones del desarrollo sustentable

En este contexto, los gobiernos y los actores locales, regionales y globales han adquirido un papel relevante reduciendo sensiblemente el protagonismo que, durante mucho tiempo, caracterizó el desempeño del gobierno federal y de los agentes económicos y sociales nacionales.

Para el caso mexicano, durante las pasadas décadas se ha pretendido llegar al desarrollo siguiendo diversos derroteros, según el momento histórico en el que los mismos se definieron, por ejemplo:

- El económico.- a partir de la década de los treinta del siglo XX.

- El regional.- a partir de la década de los cuarenta del mismo siglo.
- El urbano.- desde la década de los ochenta de la mencionada centuria.
- El ambiental.- también desde los años ochenta.
- El ordenamiento territorial.- a partir del decenio de los noventa, que en los primeros años del siglo XXI se identifica como *Desarrollo Territorial*.

3. Hacia una definición de *Desarrollo Territorial*

Ante el enorme reto que representa para nuestro país superar las condiciones de atraso y acceder al desarrollo, existe la tendencia de asumir que el desarrollo nacional será igual a la suma sistémica de los desarrollos parciales de los sectores socioeconómicos y de los territorios que conforman el conjunto nacional.

Al respecto, el territorio puede identificarse como aquella porción de la superficie terrestre en el cual una población humana determinada se identifica y desarrolla su quehacer cotidiano; lo anterior conlleva a un espacio geográfico construido históricamente por un grupo social, que se reconoce en él a través de un sentido de pertenencia e identidad.

En esta época de constantes cambios en los comportamientos de las sociedades, prevalece una tendencia en la sociedad a vivir más el presente que prestar atención al pasado, sobre todo por su incapacidad para explicar las evoluciones recientes y haciendo que las proyecciones del futuro sean cada vez más inciertas y más relacionadas con los procesos emergentes de la vida contemporánea. En poblaciones como la mexicana, con tremendas necesidades por superar como la pobreza y la exclusión de los beneficios del desarrollo, que involucran cada vez más a un mayor número de habitantes, el inmediatez o cortoplacismo se imponen en el diseño y ejecución de políticas públicas.

En virtud de que el territorio es una creación de los actores sociales en la cual resaltan desde el individuo, la familia, los grupos sociales, la empresa, el Estado nacional, hasta las organizaciones que rebasan las fronteras nacionales, es evidente que, en su desempeño cotidiano, estos agentes dan sentido al territorio.

En este orden de ideas, el *desarrollo territorial* se define como un proceso de transformación del territorio con la finalidad de mejorar su organización para beneficio de la sociedad que lo habita o de aquella que aprovecha los recursos que dicho espacio posee.

Este desarrollo es consecuencia de la interacción que llevan a cabo los diversos actores que actúan en ese espacio geográfico. Tal conjugación de acciones puede desencadenar

conflictos de intereses sobre el mismo territorio, lo que convierte al desarrollo territorial como un ejercicio complejo que debe incorporar no tan solo la dimensión económica del desarrollo sino también la conflictividad social, como producto del entramado de intereses de los agentes actuantes en ese espacio que comparten.

Del mismo modo, el desarrollo territorial es resultado no de una política pública en particular (creación de una obra de infraestructura o una empresa productiva determinada) sino de una compleja articulación de acciones que actúan en atención a necesidades económicas, sociales, culturales y políticas de los habitantes de un lugar específico.

Lo anterior puede inducir a dos derroteros:

- Un mejoramiento y crecimiento de las condiciones materiales del territorio; y
- Un mayor y mejor desarrollo humano a consecuencia del incremento y mejor calidad de la infraestructura y los servicios.

El Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, ILPES, de la CEPAL, define como *desarrollo territorial* a “la capacidad de una sociedad local para formularse propósitos colectivos de progreso material, equidad, justicia y sostenibilidad, y movilizar los recursos locales endógenos necesarios para su obtención” (González L.; 56). Otro autor destacado, Francisco Alburquerque, considera que “en este tipo de desarrollo las exigencias del nuevo modelo de acumulación plantean una apuesta basada en el acceso a la información estratégica y al conocimiento, lo cual obliga a dar prioridad a la calidad de los recursos humanos y a sus condiciones de participación en los procesos productivos, circunstancia inimaginable en condiciones de precarización de las relaciones laborales” (Alburquerque; 676).

Para Antonio Vázquez-Barquero este desarrollo es “un proceso de crecimiento y cambio estructural que mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio conduce a la mejora del bienestar de la población de una localidad o una región. Cuando la comunidad local es capaz de liderar el proceso de cambio estructural, la forma de desarrollo (puede considerarse como)... desarrollo local endógeno (Vázquez-Barquero; 5).

Martínez Piva, por su parte, sostiene que se “deben tener claros dos principios fundamentales: primero es que el objetivo de un proceso de desarrollo local es la satisfacción de necesidades básicas que tienen las comunidades regionales. El desenvolvimiento de éstas se da en una economía de mercado muy abierta y competitiva, por lo que su crecimiento implica su integración y la transformación progresiva de su sistema

productivo hasta hacerlo tan competitivo como lo requiere la tendencia actual. El segundo es que los propios interesados sean los que asuman sus problemas, promuevan sus soluciones y gestionen sus proyectos” (Martínez-Piva; 691).

El *desarrollo territorial*, en consecuencia, incluye aspectos tanto productivos como reproductivos, además de involucrar a la diversidad de funciones realizadas por una colectividad social determinada. En diversos grados de profundidad, el *desarrollo territorial* debe orientar a los sectores de actividad de la sociedad.

Esta alternativa de desarrollo pretende consolidar una fuerte integración territorial, procurando un dinamismo propio y a la comunidad local como principal ejecutor de las acciones inherentes.

Al procurar una efectiva gobernancia, con el empoderamiento implícito de la sociedad local para decidir su trayectoria de transformación, este tipo de planeación puede inscribirse dentro del marco de alternativas del *desarrollo endógeno*, también identificado, en términos coloquiales como un desarrollo “desde abajo”, pues alienta la dinamización de los factores internos de una región en la búsqueda de las alternativas para afrontar, de la mejor manera posible, el futuro por venir y alcanzar un progreso permanente del territorio.

Ahora bien, las relaciones horizontales entre los gobiernos locales (estatales y municipales) deben incentivarse con la finalidad de detonar acciones de impacto que rebasen los ámbitos locales y trasciendan al escenario regional.

Lo anterior involucra al conjunto de procesos sociales, económicos y culturales que promueven, en un territorio determinado, la detonación económica-productiva y la mejora de la calidad de vida de la población.

4. La arquitectura institucional mexicana para el desarrollo territorial

Sin lugar a dudas, México cuenta con los antecedentes más antiguos, en el contexto latinoamericano, en pos del desarrollo regional. En efecto, la Ley Agraria de 1915 y la Ley General sobre Planeación de la República de 1930.

En esa misma centuria, pero ya en el último tercio, aparecieron propuestas un tanto novedosas en nuestro país. En 1972, por ejemplo, se creó el “Proyecto de Desarrollo Regional y Urbano en México” (PDRUM), coordinado por la Secretaría de la Presidencia y resultado del cual se delineó una estrategia de desarrollo regional con lineamientos de

políticas sectoriales; dicho proyecto aconsejaba la institucionalización de políticas regionales de desarrollo. En 1974 se instituyó, dentro de la entonces Secretaría de la Presidencia, la Dirección General de Desarrollo Regional para la implementación del PDRUM. Antes de finalizar el sexenio 1970-1976 ya se habían conformado en todos los estados los *Comités Promotores del Desarrollo* (Coprodes), que más adelante cambiarían su denominación a Coplades (comités para la planeación del desarrollo). Con estos grupos institucionales se inició un periodo de formulación periódica de planes estatales de desarrollo. Para 1976 el Gobierno federal propició, con cada uno de los estados, la celebración de los *Convenios Únicos de Desarrollo* (CUD), como instrumentos para programar y racionalizar el presupuesto destinado a tal fin. En 1977 aparecieron otros instrumentos como la *Comisión de Franjas Fronterizas* (CODEF), y el *Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados* (COPLAMAR). En 1978 entró en operación el *Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal* y el *Programa de Estímulos para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales*, a efecto de incidir en la descentralización y desconcentración que para entonces ya era evidente en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y lo que podría distinguirse como Región Centro del país. Otros programas aparecidos antes de finalizar ese decenio fueron el de *Dotación de Servicios Rurales Concentrados* y el de *Dotación de Infraestructura para Comunidades y Parques Industriales Pesqueros*. En la coordinación de estas acciones tuvo un papel importante la Secretaría de Programación y Presupuesto, la cual canalizó recursos económicos para tales fines, en un contexto de relativa abundancia en las arcas nacionales a consecuencia del *boom petrolero* que se vivía en ese entonces y del crédito externo casi ilimitado del que gozaba el país.

En el marco legal, de especial importancia fue la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, que marcó la institucionalización de la política territorial en el país, y la consecuente creación, en 1976, de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, que duró como tal seis años y, en 1982, se transformaría en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), la cual incorporaría a sus responsabilidades la temática ambiental, fortaleciéndose su papel como la institución gubernamental normativa de carácter predominantemente territorial, aunque dejaría de hacerse cargo de la obra pública y que, para 1992, se transformaría en dos dependencias: la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), que aún permanece aunque con objetivos y prioridades diferentes a las de sus inicios, y la Secretaría de Ecología, hoy conocida como del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). La aparición de la SEDESOL daría un cambio a la atención de los temas de la cuestión urbana, el ordenamiento del territorio y el desarrollo regional. Para algunos estudiosos, tales recomposiciones harían perder el hilo conductor del desarrollo territorial en la vida administrativa del país (González G.; 20).

Ahora bien, las cuestiones de desarrollo regional fueron atendidas por la Secretaría de Programación y Presupuesto, a partir de su creación en 1976 y hasta el momento de su extinción, en 1992. Al desaparecer, la función regional fue absorbida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual en la actualidad comparte tales responsabilidades con la SEDESOL.

Como consecuencia de la Ley de Planeación vigente a partir de 1984, y derivado del Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano de ese sexenio consideraba un apartado concerniente al desarrollo territorial: propiciar el ordenamiento del territorio en cuanto a las actividades económicas y de población se refiere, aprovechando para ello las potencialidades de las ciudades y regiones. En consonancia con lo anterior, la política pública respectiva se basó en tres ejes: a) impulso del desarrollo de las ciudades prioritarias y promoción de la equidad entre regiones para capitalizar sus potencialidades; b) ampliación tanto de la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno como de la concertación social para el desarrollo de las ciudades y las regiones; y c) promoción de la mejora de las condiciones de vida de la población rural. De los cuatro programas específicos derivados del PNDU, sólo uno atendió la cuestión regional, el Programa de Ordenamiento Territorial y Promoción del Desarrollo Urbano.

En 1999, el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se reformó para ampliar las facultades de los municipios y reconocerlos como un orden de gobierno. La planeación y regulación del desarrollo territorial se adjudicaron a estos.

Los cambios en el Poder Ejecutivo Federal también impactaron a su contraparte legislativa; en septiembre de 1999 se modificó la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, como resultado de esto, la Comisión de Asentamiento Humanos y Obras Públicas de la Cámara de Diputados desapareció en el año 2000, y sus funciones fueron asignadas a la Comisión de Desarrollo Social, que conformó una subcomisión para el desarrollo urbano y asentamientos humanos. En el Senado, la Comisión de Desarrollo Urbano y Vivienda estuvo activa entre 1994 y el 2000, cuando en este último año se transformó en la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial.

Al igual que en los regímenes anteriores a la alternancia política, los gobiernos federales de la primera década del siglo XXI mantienen una visión sobre el enfoque territorial que prioriza los afanes de equilibrio e igualdad regionales a través de la ejecución de políticas asistencialistas muy focalizadas. Así, mientras que las políticas con enfoque territorial en el

siglo pasado buscaban el equilibrio regional, por medio de acciones desconcentradoras, actualmente pretenden una redistribución territorial, apostando para ello en el reforzamiento del sistema de ciudades, y desarrollo de capacidades y competencias a través de proyectos mesorregionales, es decir, en grupos de entidades federativas colindantes entre sí. En los últimos años, gran parte de las políticas públicas orientadas al desarrollo territorial se asignaron a la Secretaría de Desarrollo Social, la cual, en el programa sectorial derivado del Plan Nacional de Desarrollo, delineó lo siguiente:

Figura 2.- Objetivos de los Programas Nacionales de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio

Programa	Objetivos
2001-2006 Régimen presidencial de Vicente Fox	- Integrar un Sistema Urbano Nacional en sinergia con el desarrollo regional en condiciones de sustentabilidad, gobernabilidad territorial, eficiencia y competitividad económica, cohesión social y cultural, y planificación y gestión urbana.
2007-2012 Régimen presidencial de Felipe Calderón	- Para agosto de 2010 aún no se había publicado

Fuente: Elaboración propia a partir del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006.

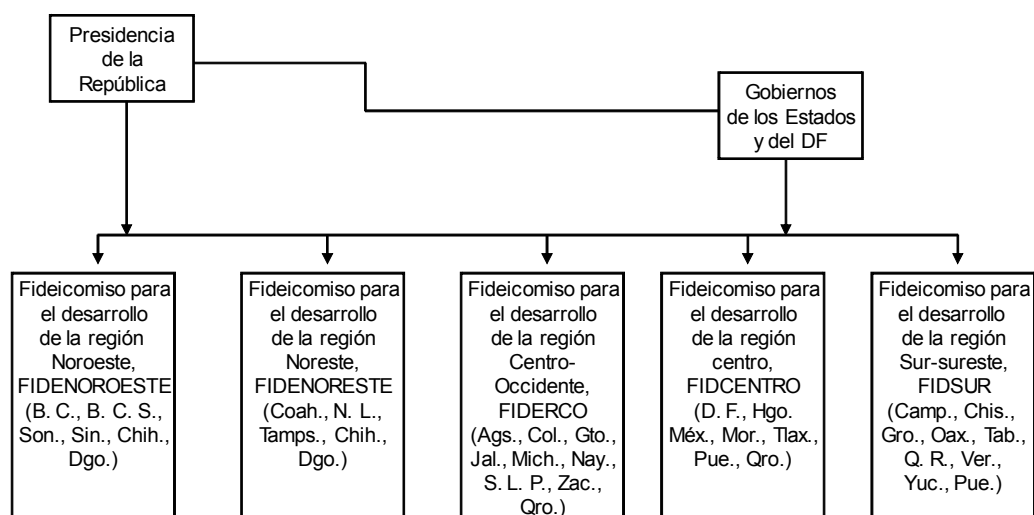
El programa 2001-2006 planteó como estrategias: i) diseñar, proyectar, promover y articular en el contexto del Pacto Federal una política de Estado de ordenación del territorio y de acción urbana-regional; ii) diseñar, proyectar, promover, normar y coordinar en el contexto del Pacto Federal una política nacional de desarrollo urbano y regional, e impulsar proyectos estratégicos con visión integral en regiones, zonas metropolitanas y ciudades. Tales estrategias se tradujeron en dos programas institucionales: a) de Ordenación del Territorio, y b) Hábitat. El programa de Ordenación del Territorio consideró la elaboración de proyectos estratégicos de acción regional, la articulación de actores regionales y la promoción del proyecto colectivo de región, además de la operación de fondos regionales, uno estructurante y otro compensatorio. Estos proyectos no lograron llevarse a cabo.

Consecuentemente, el otro programa, Hábitat, fue el que concentró la mayor parte del presupuesto al privilegiar una política de focalización de la pobreza urbana.

La inexistencia del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2007-2012 ha incidido en que el grueso de los recursos presupuestales respectivos se orienten a programas sociales como Hábitat, Rescate de Espacios Públicos, y el de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares.

En este orden de ideas vale la pena mencionar la creación, en diciembre de 2000, de la Unidad de Políticas Económicas, Sociales y de Desarrollo Regional de la Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas, perteneciente a la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República. A este último organismo se debe la división programática del territorio y la respectiva creación, en septiembre de 2002, de cinco fideicomisos para el desarrollo regional (véase figura 3).

Figura 3.- Fideicomisos mesorregionales para el Desarrollo Territorial



Fuente: Elaboración propia

Estas instancias supra-estatales se constituyeron con el propósito de administrar recursos para llevar a cabo estudios y proyectos identificados por los fideicomitentes como detonadores del desarrollo socioeconómico de la mesorregión. Estos fideicomisos no tienen la atribución ni la capacidad financiera para ejecutar obra, lo que es un obstáculo para

instrumentar acciones concretas de desarrollo regional. Su accionar, en el mejor de los casos, se vería compensada con que los gobiernos de los estados involucrados en coordinación con la Federación realizaran los proyectos diseñados.

Más aún, la trayectoria de estos fideicomisos no ha sido homogénea. FIDENOROESTE no tuvo mayor trascendencia pues jamás operó formalmente; en contraste, FIDERCO ha tenido mayores logros pues, de común acuerdo con los gobiernos estatales involucrados, ha definido más de un centenar de programas de desarrollo regional (mayor información sobre estos programas puede encontrarse en la portal de Internet de este organismo, señalada en la parte final del documento), varios de los cuales han sido tomados en cuenta en los Planes Nacionales de Desarrollo y en los Presupuestos de Egresos de la Federación de los últimos años. El FIDERCO ha mostrado que es posible iniciar y dar continuidad a una manera de planear de abajo hacia arriba, además de involucrar activamente a diversos órdenes de gobierno, sobre todo federal y estatales, que tradicionalmente han actuado en forma individual en asuntos que involucran a más de una entidad y que demandan la conjunción de mayores esfuerzos para detonar el desarrollo buscado.

El hecho de que de la Presidencia de la República dependiera directamente una estructura para instrumentar las acciones territoriales, es decir, la Unidad de Políticas Económicas, Sociales y de Desarrollo Regional ya mencionada, aseguraba la entrega de recursos de una manera más rápida y efectiva hacia los fideicomisos señalados; sin embargo, esta unidad administrativa desapareció el 11 de julio de 2006, y sus funciones fueron asignadas a la SEDESOL, la cual siempre había tenido las atribuciones de la materia. Tales cambios tuvieron impacto en el funcionamiento de los fideicomisos.

Dentro del Poder Legislativo mexicano las estructuras encargadas en dar seguimiento a las acciones realizadas por el Ejecutivo Federal para el desarrollo territorial también muestran una fragmentación un tanto innecesaria.

En la Cámara de Diputados no existe una comisión de desarrollo regional como tal, está en proceso de integrarse una Comisión de Desarrollo Urbano y Vivienda; actualmente opera la Comisión de Desarrollo Metropolitano la cual ha incidido en aspectos de tipo legal al promover reformas constitucionales en cuanto a la planeación metropolitana y reforzar el papel de los municipios en la planeación de su desarrollo, iniciativa presentada el 21 de enero de 2009; existen, además, dos comisiones especiales, la Encargada de Impulsar y dar Seguimiento a los Programas y Proyectos de Desarrollo Regional del Sur-Sureste de México y la de Desarrollo de Microrregiones.

En el Senado existe la Comisión de Desarrollo Regional, la cual tiene el encargo de promover un replanteamiento de la Ley de Planeación vigente, a efecto de reforzar, entre otros aspectos, la planeación del desarrollo regional y metropolitano y el establecimiento de comisiones de desarrollo regional entre grupos de estados; también funciona la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio.

La arquitectura institucional aquí descrita tiene como sustento tres principios constitucionales que desde antaño se han venido reforzando, al margen de una construcción deliberada del andamiaje legal para acceder al desarrollo territorial; tales principios son: el federalismo, el municipio libre y la descentralización, los cuales con insistencia son invocados en los planes y programas de desarrollo gubernamentales.

5. Los planes y programas del gobierno federal, 2001-2008, para acceder al desarrollo territorial

Una revisión de lo reportado en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, para los años mencionados. Acerca del presupuesto ejercido por el Gobierno Federal y lo destinado para las acciones de desarrollo socioeconómico, que sin duda alguna incluye aquellas de impacto territorial, permite construir la siguiente tabla:

Tabla 1. Presupuesto ejercido por el Gobierno Federal 2001-2008 y porcentaje destinado para el desarrollo socioeconómico

Año	Presupuesto ejercido (cifras corrientes en miles de pesos)	Presupuesto ejercido (cifras constantes en miles de pesos*)	% destinado para el desarrollo socioeconómico
2001	937,213'900,000	982,158'452,966	87.8
2002	1'078,860'500,000	1'076,444'957,515	84.3
2003	1'241,853'300,000	1'185,183'739,496	86.5
2004	1'326,952'400,000	1'209,684'385,942	88.5
2005	1543,502'326,900	1'353,132'782,057	59.6
2006	1'769,040'122,200	1'496,538'432,164	58.6
2007	1'963,767'917,600	1'597,884'357,434	61.3
2008	2'576,691'830,200	1'994,397'549,624	63.4

* Cifras constantes, Base: 2a. quincena de junio 2002=100

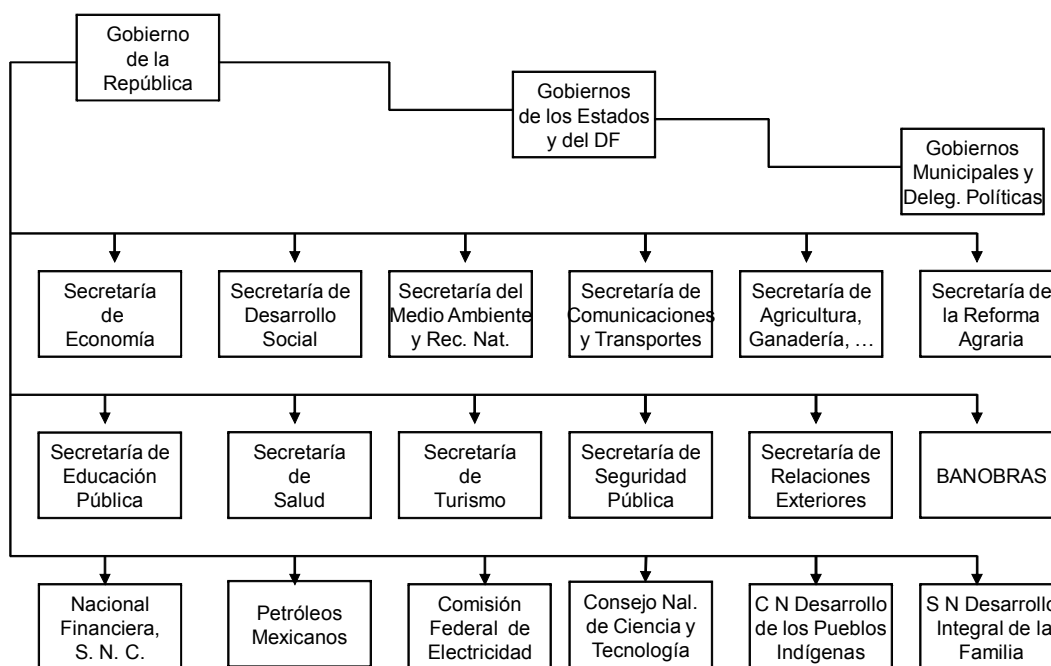
Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos de:

- SHCP, *Cuenta de la hacienda pública federal*. Años 2001-2008 (http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/contabilidad_gubernamental/Paginas/cuenta_publica.aspx)
- Banco de México. *Índice nacional de precios al consumidor*, tomado de.- <http://dgcnesyp.inegi.org.mx/cgi-win/bdieintsi.exe/Consultar>

Al respecto, las cifras antes expuestas revelan que si bien, tanto en términos de cifras corrientes como en cifras constantes el presupuesto ejercido en estos ocho años por el Gobierno Federal ha ido en aumento, lo destinado para la amplia gama de acciones comprendidas en el desarrollo socioeconómico, que incluyen aquellas de impacto territorial ha decrecido sensiblemente hasta llegar a su punto más bajo en 2006, precisamente el año de elección y cambio tanto del Ejecutivo como del Legislativo federales. En los dos últimos años, tales recursos tuvieron un ligero repunte, aunque poco perceptible respecto a lo alcanzado en años anteriores.

Los organismos que a nivel federal aplican planes y programas de impacto territorial en todo el país son alrededor de 30, de los cuales los más importantes pueden apreciarse en la siguiente figura:

Figura 4.- Organismos del Sector Público Federal con programas de impacto territorial



Fuente: elaboración propia

Una revisión más detallada sobre las acciones de impacto territorial que llevan a cabo tales organismos, ha permitido conformar la tabla 2, la cual identifica a dichos organismos conforme a los acrónimos que los identifican, acomodados en un orden, de mayor a menor, conforme al porcentaje del gasto destinado a los planes y programas en cuestión.

Tabla 2. Organismos del Sector Público Federal que operan planes y programas de impacto territorial

Organismo	No. de planes y programas de impacto territorial	Gasto neto ejercido, 2008 (cifras constantes en miles de pesos)	Gasto destinado en 2008 a planes y programas de impacto territorial (%)
CONAVI	2	5,140'139,482	97,2
BANSEFI	3	1,378'846,948	95,7
CONACYT	3	11,772'437,915	94,2
AGROASEMEX	3	1,850'399,357	93,5
FOPESCA	1	20'874,825	92,0
NAFIN	3	1,776'153,198	91,0
SEDESOL	18	54,126'529,223	90,7
SHF	2	633'147,869	90,7
FEFA	1	786'429,077	90,6
FINRURAL	5	2,186'824,649	90,2
FONDO	1	236'977,248	84,0
SCT	6	48,568'187,210	82,7
CNDPI	7	6,642'297,883	82,5
DIF	5	1,563'532,346	80,1
FEGA	2	891'991,462	79,8
SAGARPA	10	64,111'536,678	78,6
SRA	7	5,052'279,360	69,7
BANCOMEXT	2	1,231'575,956	64,7
SEMARNAT	12	38,969'631,145	62,1
CFE	2	287,694'652,956	58,4
SECTUR	7	4,865'026,924	51,1
SE	7	17,384'944,371	50,6
PEMEX	2	229,049'581,216	46,9
BANOBRAS	8	950'388,636	30,0
SSP	1	21,140'289,127	16,9
SEP	16	188,378'741,121	13,3
SSA	4	69,743'470,263	8,5
TOTAL	140	1'066,146'886,445	48,9

Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos de:

- SHCP, *Cuenta de la hacienda pública federal*. Años 2001-2008 (http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/contabilidad_gubernamental/Paginas/cuenta_publica.aspx)
- INAFED (2008). *Catálogo de programas federales para los municipios*. México. Edit. INAFED, 190 pp.

Los datos anteriores dan pie a muchas observaciones del más variado tipo, entre ellas sobre los porcentajes relativamente bajos que organismos como la SEMARNAT, la Secretaría de Economía (SE) y BANOBRAS, destinan a los planes y programas de impacto territorial en relación al total de su presupuesto ejercido, cuando por su naturaleza, deberían orientar mayores recursos a tales fines.

4. Conclusiones

Las políticas públicas, en sus ámbitos nacional, estatal y municipal, no han sido capaces de detonar las potencialidades inherentes de las regiones, no han generado fuentes de ingreso y de empleo de manera significativa, además de que los recursos presupuestales asignados para la operación de los proyectos no han sido constantes.

En este orden de ideas, para incentivar el desarrollo territorial no hay un criterio que considere las asimetrías regionales de una manera apropiada. La distribución de los recursos presupuestarios privilegia en gran medida las zonas de mayor desarrollo lo que coadyuva a profundizar los desequilibrios territoriales.

El reto implica definir alternativas que posibiliten un desarrollo más integral que conlleven a un mejor equilibrio territorial. En este contexto, un paso inicial, el gasto público, debe operarse bajo un esquema descentralizado que asegure mayores recursos a aquellas regiones con niveles de desarrollo precarios.

En el mismo orden de ideas, se desprende de lo antes expuesto que las cuestiones territoriales en México no han alcanzado la importancia, para los tomadores de decisiones, de constituir una política pública prioritaria, pues las acciones que se han dado al respecto carecen de prioridades conceptuales, con ausencia de efectivas medidas políticas e instrumentales capaces de detonar cambios profundos e impactos mayores y más generalizados.

Durante la primera década del siglo XXI las transformaciones institucionales para favorecer al desarrollo territorial no han logrado consolidarse. Además de la gravedad que implica la no publicación del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio correspondiente al actual sexenio, la relación que debiera existir entre el desarrollo regional y la vivienda, se ha diluido al desaparecer, en 2001, la Subsecretaría de Vivienda de la SEDESOL y al integrarse como organismo separado de esta dependencia, la actual Comisión Nacional de Vivienda.

El desarrollo regional, como política de Estado, se ha subordinado, desde tiempo atrás, a la vertiente del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos. A partir de 2001, la SEDESOL ha impulsado sistemáticamente un enfoque microrregional para detonar el desarrollo de las poblaciones con mayores índices de marginación, a través del impulso de localidades nodo identificados como Centros Estratégicos Comunitarios para la oferta social, productiva, comercial y educativa de su zona de influencia.

Por último, La arquitectura institucional expuesta líneas arriba por sí misma no es suficiente para lograr el desarrollo territorial, un problema fundamental que no ha logrado enfrentarse con éxito es el de su instrumentación. Al respecto, se requiere de un mayor esfuerzo de coordinación para establecer políticas públicas mejor definidas y más efectivas a efecto de detonar el desarrollo territorial y revertir las asimetrías regionales que caracterizan a la geografía del desarrollo socioeconómico de México. Tales políticas deben contemplar y propiciar una activa participación de los actores correspondientes, entre ellos, los diversos órdenes de gobierno y los sectores de la sociedad involucrados, pues, además de la atomización institucional generada en las últimas décadas, se ha diluido la conciencia del papel fundamental del territorio en la construcción del desarrollo nacional.

5. Bibliografía

- ALBURQUERQUE L., Francisco** (2001). *Ajuste estructural e iniciativa de desarrollo local*. Revista Comercio Exterior, vol. 51, núm. 8, agosto, pp. 675-682.
- BOISIER, Sergio** (1999). *Teorías y metáforas sobre el desarrollo territorial*. Santiago de Chile, Edit. CEPAL, 113 pp.
- CORDERA C., Rolando**, coord. (2009). *México frente a la crisis: hacia un nuevo curso de desarrollo*. México, documento inédito, 35 pp (disponible en [http://www.exaeconomiaunam.org.mx/convocatorias/mexico_frente_a_la_crisis%20\(PDF\).pdf](http://www.exaeconomiaunam.org.mx/convocatorias/mexico_frente_a_la_crisis%20(PDF).pdf)).
- DELGADILLO, Javier**, coord. (2008). *Política territorial en México. Hacia un modelo de desarrollo basado en el territorio*. México, Edit. Plaza y Valdés / UNAM, 681 pp.
- FERREIRA, Héctor** (2005). *Construir las regiones*. México, Coed. El Colegio Mexiquense, A. C., 271 pp.
- GONZÁLEZ G., Ligia** (2009). *El papel de las ciudades en el desarrollo regional*. México, artículo aparecido en la publicación La situación demográfica de México 2009, Edit. CONAPO, pp. 11-29.

- GONZÁLEZ L., Sergio** (2008). *Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de México*. Santiago de Chile, Edit. CEPAL, (Serie Desarrollo Territorial No. 2) 178 pp.
- INAFED** (2008). *Catálogo de programas federales para los municipios*. México. Edit. INAFED, 190 pp.
- INEGI** (2009). *El ingreso y el gasto público en México, 2009*. México. Edit. INEGI, 411 pp.
- MARTÍNEZ Piva, Jorge Mario** (2001). *El desarrollo local en América Latina*. Revista Comercio Exterior, vol. 51, núm. 8, agosto, pp. 683-693
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA** (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, tomado de <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/desarrollo-humano/anexo-prueba2.html>
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA** (2001). Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, tomado de http://bibliotecadigital.conevyt.org.mx/colecciones/conevyt/plan_desarrollo.pdf
- TORRES T. Felipe**, coord. (2009). *Técnicas para el análisis regional. Desarrollo y aplicaciones*. México, Edit. Trillas, 132 pp.
- VÁZQUEZ Barquero, Antonio**. (2000). *Desarrollo económico local y descentralización*. Santiago de Chile, Edit. CEPAL.

SITIOS EN INTERNET

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)

<http://dgcnesyp.inegi.org.mx/cgi-win/bdieintsi.exe/Consultar>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/contabilidad_gubernamental/Paginas/cuenta_publica.aspx

Presidencia de la República

<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/desarrollo-humano/anexo-prueba2.html>

http://bibliotecadigital.conevyt.org.mx/colecciones/conevyt/plan_desarrollo.pdf