

# **LA IMPORTANCIA DE LA PLANIFICACIÓN COMO INSTRUMENTO DEL DESARROLLO REGIONAL Y LOCAL**

Andrea América López Armas

El objetivo de este documento es muy modesto, trata simplemente la importancia de la planificación como instrumento para el desarrollo regional y local. Un Encuentro Nacional sobre Desarrollo Regional, brinda la oportunidad de reflexionar sobre el alcance y la finalidad de la planeación en una amplia perspectiva. Podemos preguntarnos entonces ¿por qué es importante planificar?. Por lo que, debemos ubicar a la planeación en un contexto mas amplio. Hoy día, el análisis regional se ha venido realizando de diversas maneras, por distintas disciplinas, dependiendo del tipo de visión teórica que se tiene sobre lo que es el espacio, lo que significa cambios en los planos económico, político, social y ambiental, etc., y por tanto se asocia a procesos tales como:

- \* El uso sustentable de los recursos
- \* La distribución del ingreso y en general, la organización territorial de la sociedad.

Es posible que las denominadas disparidades regionales hagan referencia a un fenómeno que en forma sintética podría caracterizarse como desigualdades en: a) la distribución territorial de las fuerzas productivas; b) las condiciones para la satisfacción de las necesidades básicas de la población.

Hay que tener presente que en la actualidad las autoridades públicas tienen como objetivo básico de su acción la calidad de vida urbana, es decir, conseguir que la ciudad (entendida como estructura física ó entidad del gobierno) pueda asegurar la satisfacción de las necesidades esenciales de los individuos y de la comunidad traducidos (vivienda, trabajo, educación, atención médica, recreación, etcétera) los servicios públicos necesarios, es decir, aquellos que cada administración local (municipio) tiene la obligación de proporcionar. Los fenómenos urbanos y regionales son estudiados por las ciencias sociales y exactas aplicando

para ello metodología propias (Gustavo Garza,1996), así observamos en el cuadro 1.1, un 66.4% de las investigaciones tiene al ámbito urbano como unidad de análisis y el 33.6% restante al análisis regional.<sup>1</sup>

**Cuadro 1.1**

**México: número de publicaciones urbanas y regionales según el ámbito de estudio, 1892-1991**

Periodo	Urbana		Regional		Total	
	Número	%	Número	%	Número	%
1892-1940	35	94.6	2	5.4	37	100.0
1941-1960	60	75.0	20	25.0	80	100.0
1961-1970	102	61.4	64	38.6	166	100.0
1971-1980	298	65.5	157	34.5	455	100.0
1981-1991	721	66.0	372	34.0	1093	100.0
Total	1216	66.4	615	33.6	1831	100.0

Fuente: véase Gustavo Garza. “Cincuenta Años de Investigación Urbana y Regional en México, 1940-1991, El Colegio de México, 1996.

En los que podrían considerarse trabajos sobre planeación, encontramos dos importantes, un primero realizado por la Secretaría de Agricultura y Fomento (1936), con una regionalización de las distintas entidades federativas, dividiendo al país en cinco zonas (Noreste, Norte, Centro, Pacífico sur y Golfo). El segundo un estudio pionero elaborado por Carlos Contreras (1938) donde se analiza la planeación realizada en la ciudad de México.<sup>2</sup>

Pero un impulso definitivo hacia la legitimación y adopción de la planificación (Hector Ávila,1993), fue dada por la Conferencia realizada en Punta del Este (1961), y por la consecuente creación de la Alianza para el Progreso. Estos eventos se sitúan como hitos fundamentales del progreso de adopción y utilización de la planificación en América Latina; es desde entonces que se acelera el proceso de creación de organismos de planificación y de elaboración de planes nacionales de desarrollo económico y social.

<sup>1</sup> Véase Gustavo Garza “Cincuenta Años de Investigación Urbano-Regional, 1940-1991”. Colegio de México, julio 1996.

<sup>2</sup> Hay una abundante literatura sobre el tema de planificación del desarrollo en América Latina, especialmente la publicación de la Universidad Autónoma de Chapingo. Recomiendo leer para una información relativa breve: Lecturas de Análisis Regional en México y América Latina. Héctor Ávila Sánchez (compilador), febrero 1993.

## **Necesidad de planeación**

La alusión a la necesidad de realizar algún tipo de planificación para enfrentar adecuadamente la problemática social, comienza a hacer poco después de que cobra importancia la preocupación por los problemas urbanos. Es preciso establecer, sin embargo, que no siempre, ni todos aquellos que plantean la necesidad de alguna forma de planificación, le asignan el mismo significado y los mismos alcances al término. Lo casual es encontrar el uso de un término que además de planificación, contiene calificativos tales como; racional, adecuado o de desarrollo.

Me parece conveniente entonces el planteamiento de que es necesario planificar para lograr enfrentar con éxito la problemática social en general. Pero veamos que se entiende por planificación y que experiencia existe al respecto. La planificación es lo contrario de la improvisación”. Afirma Carlos Matus que “ la planificación es en su esencia, un proceso de instancias de discusión, cálculo y análisis que preceden y presiden una acción futura relevante en la construcción de la situación-objeto de un actor”.<sup>3</sup>

A manera de ejemplo consideremos la demanda de trabajo, su nivel y distribución, tanto estructural (agricultura vs industria), como espacial (rural vs urbano), está determinada por el patrón de inversión, así como por la elección de tecnología (intensiva de mano de obra vs intensiva de capital). Cuyo efecto a largo plazo es el limitar el crecimiento de la demanda de empleo en unos cuantos sectores ó áreas como respuesta al rápido crecimiento de la Población Económicamente Activa (PEA), obviamente esto provoca problemas de desempleo y subempleo debido al lento crecimiento de las oportunidades de empleo generadas por políticas económicas poco apropiadas.

La planificación del desarrollo como la conocemos hoy en día, ha ido integrando la consideración de variables que al comienzo no incluía. Comenzó siendo planificación económica para luego integrarse sucesivamente los aspectos sociales, institucionales, espaciales, demográficos y recientemente los relacionados con los aspectos ambientales.

Vuelvo ahora a la pregunta inicial ¿ porqué es necesario planificar? sin lugar a dudas su importancia radica en la posible solución de la problemática social. Para poder ocuparse de los

fenómenos económicos y sociales interrelacionados al desarrollo regional, los planeadores utilizan instrumentos de análisis como son: los indicadores sociales y económicos, así desde el punto de vista del planeador (Antoni Kuklinski, 1981) “ el guiar el desarrollo regional afronta una situación en dos enfoques y desempeña un papel crucial: el del nivel nacional y el del nivel local”.<sup>4</sup>

En cuanto a planeación, Tlaxcala fue tomada al mismo nivel que otras entidades federativas (Patrice Melé Cedral, 1993), con la realización del Plan Estatal de Desarrollo Urbano, Plan Municipal de Desarrollo y Plan Director Urbano. Así existen desde 1989 a la fecha alrededor de 80 programas de urbanización y planeación. Es importante destacar entre éstos el Plan Director Urbano de la Zona Conurbada Intermunicipal aprobado en 1982; el Plan Estatal de Desarrollo de 1993-1999, y los diversos programas ecológicos existentes. Así se creó la Coordinación General de Ecología y con ello la publicación de un reglamento interior, la aprobación de la Ley de Ecología y Protección al Medio Ambiente (Véase cuadro 1.2).

**Cuadro 1.2**

**Algunos planes y programas de desarrollo urbano-regional en el estado de Tlaxcala**

<b>Instrumentos</b>	<b>Año de aprobación</b>
Plan Director Urbano de la zona conurbada intermunicipal.	1982
Planes parciales de reservas territoriales, Apizaco, Huamantla, Calpulalpan.	1986
Aprobó la Ley de Ecología y de Protección al Ambiente del estado de Tlaxcala.	1994
Plan Estatal de desarrollo	1993-1999

Fuente: véase Sergio Flores González “Planeación Urbano-Regional en los estados de Puebla y Tlaxcala”, CIISDER-UAT, Junio de 1995.

Es evidente que la planeación como instrumento para hacer más eficaz la acción gubernamental sigue una etapa de transición y de estructuración y todavía puede integrarse aun más en sus niveles de concepción (global-regional-sectorial). Asimismo, enfrenta serios obstáculos de carácter informativo, estadístico y operativo. Carlos A Mattos dice al respecto: aún cuando los planes elaborados muchas veces son formalmente aprobados, solamente en

<sup>3</sup> Véase Vicente Sánchez “Problemas del medio ambiente y la planificación” Colegio de México, 1986.

<sup>4</sup> Véase Antoni Kuklinski “Aspectos sociales de la política y de la planeación regional” Fondo de Cultura Económica, 1981.

pocos casos llegan a la fase de ejecución. Como es de esperar, la causa fundamental de ello se sitúa en las diferencias ideológicas existentes entre decisores y planificadores.

Sin embargo, no cabe duda que la tarea es sin duda ardua y requiere de una intensa reflexión, por un lado, las metodologías para elaborar planes no contemplan automáticamente las variables regionales y demográficas, y si lo hacen, a menudo es en forma superficial y lineal sin enriquecer las proyecciones socioeconómicas en función de las distintas situaciones locales. y por otro, debido a que no se dispone todavía de suficientes elementos para enfrentar la complejidad de las realidades socioeconómicas y hacerla coincidir plenamente con la planeación sectorial. Creo que la superación de esta limitación haría factible incorporar explícitamente, al proceso de planeación los criterios de política demográfica.

La planeación regional puede ayudar a la planificación demográfica para contribuir a la aceleración del descenso del crecimiento natural, y al mismo tiempo de acuerdo con los criterios de la política de población identificar las regiones prioritarias donde llevar a cabo estos programas en el corto plazo. Se trata entonces de relacionar el comportamiento deseado de la variable demográfica con las alternativas de crecimiento económico, para traducir la estrategia espacial de desarrollo en metas cualitativas. Los fenómenos demográficos tales como: el crecimiento total y la migración rural y urbana son el resultado directo del proceso de desarrollo de toda sociedad, si se logra relacionar lo demográfico con otros indicadores (económicos y sociales) puede sintetizarse un esquema conjunto, a partir de un diagnóstico y pronóstico detallado, el que hacer en materia política regional.

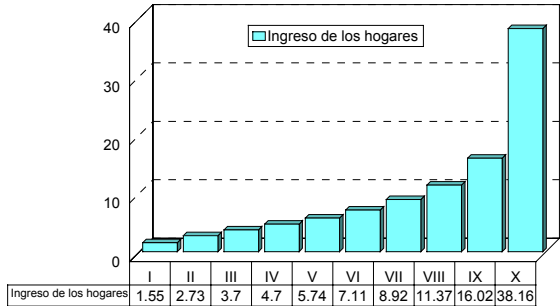
El diagnóstico permanente de la situación de los centros urbanos y áreas rurales, en base a indicadores demográficos y económicos relacionados, permite retroalimentar el sistema de planeación y corregir sobre la marcha la elaboración de estrategias. Por tanto debe reconocerse el esfuerzo creciente del sector académico y gubernamental para explicar que es posible y necesario. Es por ello la importancia de este acercamiento multidisciplinario en este Tercer Encuentro sobre Desarrollo Regional, lo que permitirá aproximarse, con la experiencia existente, a los diversos sectores. Sin embargo, es fundamental alcanzar alguna forma de interdisciplinariedad, es decir, de integración selectiva de informaciones provenientes de las múltiples disciplinas utilizadas, en el diagnóstico y en los juicios al respecto de la situación, lo

que constituirá una garantía de que las acciones a tomar, sean adecuadas y eficaces para resolver el problema o una parte de éste.

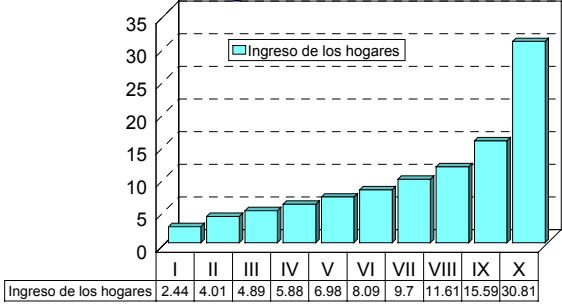
**Aspectos sociales en el estado de Tlaxcala**

En la actualidad, la calidad de vida de los habitantes del estado de Tlaxcala crean mejores condiciones de vida. Según La Encuesta Estatal de Ingreso Gasto de los Hogares 1992, indica que de los 153,597 hogares registrados y agrupados por deciles de acuerdo a sus características específicas, el decil X percibe el 38.16% del ingreso corriente total a nivel nacional y en el ámbito estatal le corresponde el 30.81%, lo cual muestra una marcada concentración del ingreso (Ver gráficas 1.1-2).

Gráfica 1.1 Porcentaje del Ingreso Corriente Total Trimestral por Deciles de Hogar a Nivel Nacional, 1992.



Gráfica 1.2 Porcentaje del Ingreso Corriente Total Trimestral del Estado de Tlaxcala, por Deciles de Hogares, 1992.



Fuente: INEGI “Encuesta de ingreso y gasto de los hogares”, tercer trimestre, 1992.

No obstante, se da una mayor concentración en las zonas urbanas que en las rurales, dado que en las urbanas sólo el decil X registra los más altos ingresos, mientras que en las rurales agrupa a los deciles VII, IX y X (Ver Cuadro 1.3). Por lo que se refiere al gasto de las familias en las localidades urbanas, los deciles de más bajos ingresos (I-III) gastan más del 50% en la adquisición de alimentos y bebidas, más del 10% en viviendas y servicios de conservación, energía eléctrica y combustible, apenas un poco más del 5% en vestido y calzado, sólo un 3.5% en cuidados médicos y conservación de la salud e igual porcentaje en servicios y artículos de educación y esparcimiento.

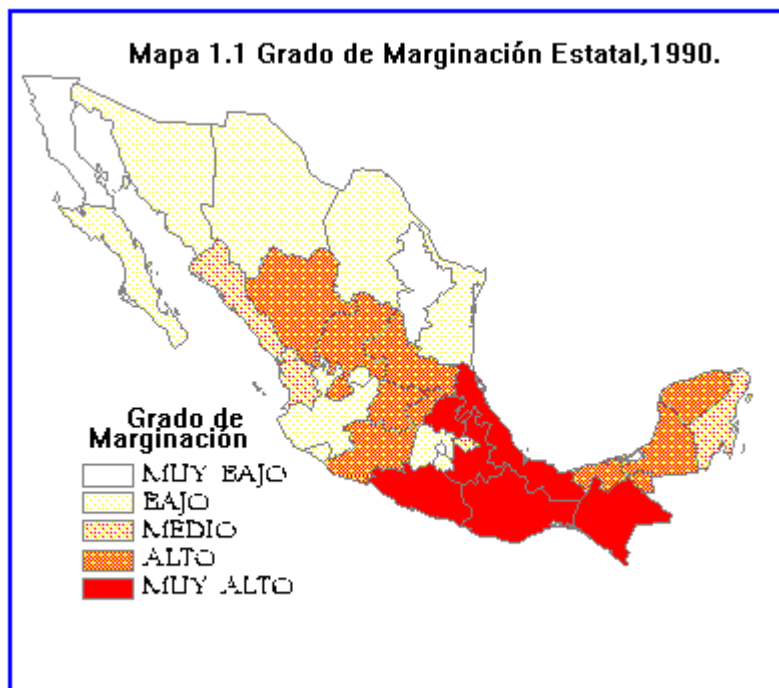
**Cuadro 1.3**

**Hogares y su ingreso corriente monetario trimestral en el estado de Tlaxcala por deciles de hogares de acuerdo a su ingreso según tamaño de la localidad (millones de pesos)**

DECILES DE HOGARES a/	TOTAL TLAXCALA		INGRESO CORRIENTE MONETARIO			
			LOCALIDADES			
	HOGARES	INGRESO	DE 2500 Y MAS HAB.		DE MENOS DE 2500 HAB.	
	HOGARES	INGRESO	HOGARES	INGRESO	HOGARES	INGRESO
TOTAL	153597	460685	125373	394491	28224	66194
I	15360	7987	12197	6157	3163	1830
II	15360	16288	12829	13592	2531	2696
III	15360	21073	11339	15571	4021	5502
IV	15360	25489	12216	20174	3144	5315
V	15360	31547	11307	23262	4053	8285
VI	15360	37661	12513	30614	28847	7047
VII	15360	44393	12709	36754	2651	7639
VIII	15360	53424	13389	46417	1971	7007
IX	15360	69684	12755	57785	2605	11899
X	15357	153139	14119	144165	1238	8974

Fuente: INEGI "Encuesta de Ingreso y Gasto de los Hogares" tercer trimestre, 1992

Por el contrario en el decil de más altos ingresos, los principales rubros del gasto corriente monetario son: transporte, adquisición y mantenimiento de vehículos y comunicaciones (30.3%), alimentos y bebidas consumidas dentro y fuera del hogar y tabaco (27.6%), servicios y artículos de educación y esparcimiento (11.8%), vestido y calzado (10.2%). En las localidades rurales el comportamiento del gasto es muy similar, aunque las familias de más bajos ingresos dedican un porcentaje mayor de ingreso a cuidados médicos y conservación de la salud (5.6%), esto nos muestra que la deficiencia de los servicios y la alimentación de estos sectores propicia mayor incidencia de enfermedades, por lo que es necesario intensificar los programas de vacunación y los servicios de salud. Con base en los resultados del XI Censo General de Población y Vivienda, el Consejo Nacional de Población (CONAPO) presentó en 1990, una estratificación entre los estados clasificada de muy alta, alta, media, baja y muy baja marginación. El Mapa 1.1, muestra que Veracruz, Hidalgo, Puebla, Guerrero, Oaxaca y Chiapas presentan un grado de marginación muy alto.

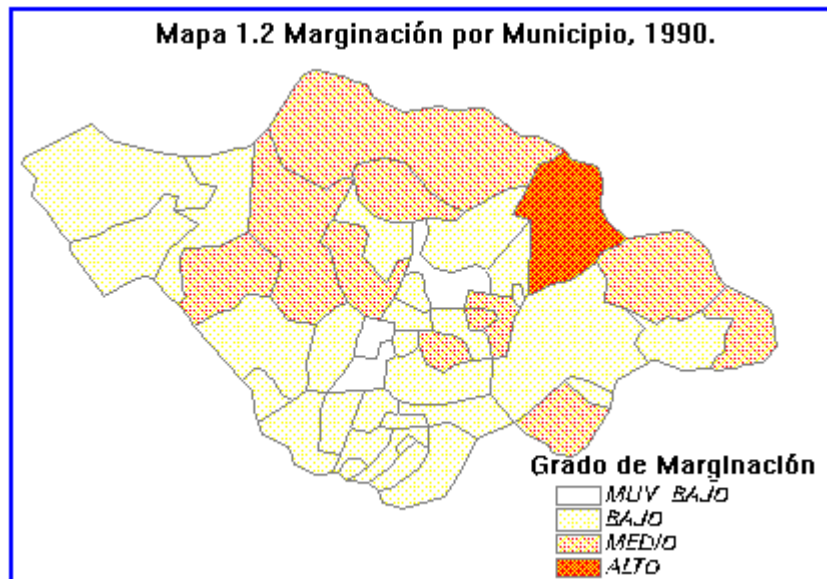


Fuente: CONAPO, “Desigualdad regional y marginación municipal en México, 1990”.

Es importante destacar que son cuatro las entidades que coinciden con el estrato de grado de marginación medio, como son: Nayarit, Quintana Roo, Sonora y Tlaxcala. Esta condición se justifica porque son entidades colindantes con estados de alta y muy alta marginación y tienen un gran intercambio de bienes y servicios; como en el caso de Tlaxcala que además tiene municipios inmersos en la zona metropolitana de la ciudad de Puebla y lo rodea el mismo estado en su zona norte donde la marginación es alta. Se puede apreciar que la marginalidad “más baja” se ubica en el Distrito Federal, Coahuila y Baja California. En nuestra entidad la mayoría de los municipios se encuentran clasificados dentro de la marginalidad “baja” y sólo 3 municipios (Tlaxcala, Apizaco y Totolac) dentro de la marginalidad “muy baja”. Dentro de la marginalidad “muy alta”, se encuentra sólo el municipio de Terrenate. (Ver Mapa 1.2), este municipio se caracteriza por tener a más del 20% de su población analfabeta y al igual que municipios como: El Carmen, San Pablo del Monte, Tlaxco, Calpulalpan e Ixtacuixtla más del 15% de su población carecen de energía eléctrica y tienen la mayor concentración de localidades que carecen del servicio en un 50%. Cabe hacer notar la correspondencia que existe entre las comunidades con carencia de servicios y su ubicación geográfica, lo cual hace difícil el acceso y representa un reto para las acciones orientadas a satisfacer la carencia en la



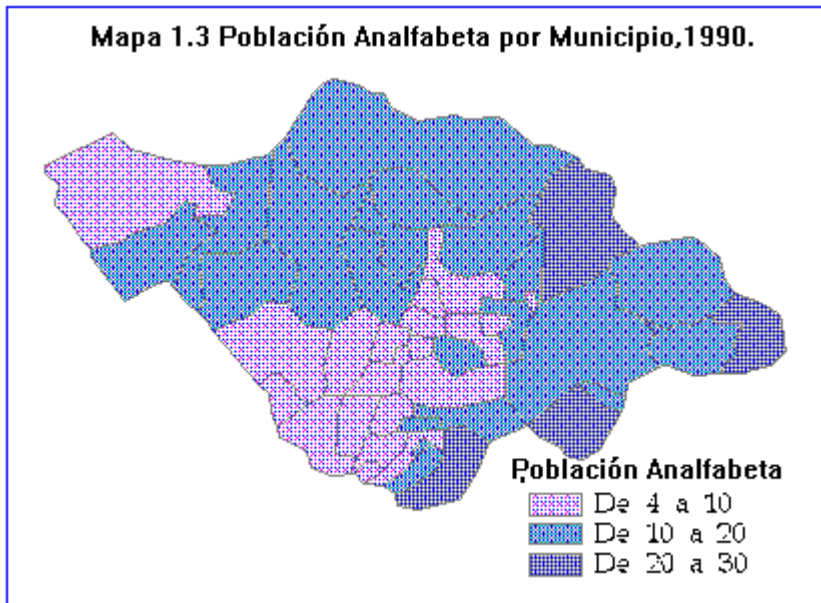
dotación de servicios. Sin embargo, es muy importante señalar que muchas de las localidades más marginadas apenas alcanzan los 20 habitantes que viven en 4 casas en promedio.



Fuente: CONAPO, “Desigualdad regional y marginación municipal en México, 1990”.

El Mapa 1.3, nos revela datos muy interesantes, se observa la estratificación de la intensidad del analfabetismo, nos permite apreciar las profundas desigualdades que existen entre los municipios, así como las relaciones entre los rezagos educativos y su grado de marginación. En el estrato de bajo rezago (de 4 a 10% de analfabetismo), se ubica el municipio de Calpulalpan, Ixtacuixtla y por último Apizaco que presenta un porcentaje menor de población analfabeta. En el estrato de alto rezago (de 10 a 20% de población analfabeta), destacan: Tlaxco, Huamantla y Cuapiaxtla.

Es conveniente detenerse en el análisis de los municipios que tienen prioridad, tal es el caso de Terrenate, El Carmen Tequexquitla, Trinidad Sánchez Santos y San Pablo del Monte. En lo referente a la disponibilidad de servicios en la vivienda, se tiene que el problema de la cobertura ha presentado una tendencia a aminorarse. Al analizar la cobertura de este satisfactor en la entidad se identifican los municipios de Hueyotlipan, Calpulalpan, Huamantla, Terrenate, Cuapiaxtla y Xaltocan donde menos del 10% de sus localidades carecen de este servicio. Sin embargo, es importante señalar que el municipio que requiere de mayor atención es Nativitas.



Fuente: COESPO, Sistema de Información Georeferencial (ARC/VIEW).

En lo referente a la disponibilidad de servicios en la vivienda, se tiene que el problema de la cobertura ha presentado una tendencia a aminorarse. Al analizar la cobertura de este satisfactor en la entidad se identifican los municipios de Hueyotlipan, Calpulalpan, Huamantla, Terrenate, Cuapiaxtla y Xaltocan donde menos del 10% de sus localidades carecen de este servicio. Sin embargo, es importante señalar que el municipio que requiere de mayor atención es Nativitas. En cuanto a la disponibilidad del servicio de energía eléctrica, los municipios de Atlangatepec, Terrenate, El Carmen Tequexquitla y San Pablo del Monte son municipios que requieren de mayor atención en su cobertura, debido a que entre un 10 y 15 % de sus localidades carecen de este servicio.

Lo asentado anteriormente implica que dadas las interrelaciones entre los diferentes determinantes, los encargados de la planeación pueden diseñar diversos programas con la idea de que todos los impactos combinados y complementarios conducirán a los comportamientos resultantes deseados, para lo cual se requiere de nuevos indicadores, nuevos métodos y nuevos sistemas de información que efectivamente proporcionen una imagen real de los avances o retrocesos del progreso social.

## COMENTARIO FINAL

He querido en esta ponencia resaltar la importancia de la planeación como instrumento para el desarrollo regional y local. La existencia de una aceptación general acerca de la necesidad de llevar a cabo la planeación, materia sobre la que no hay escasez de literatura; sin embargo, el tema puede ser abordado bajo diferentes criterios. A pesar de que se da cierto consenso en las razones para la planeación, no hay un perfecto acuerdo entre ellas. Las más aceptadas son las siguientes: a) La utilización óptima de los recursos escasos ó al menos, el darles un uso más eficiente que el que se les daría si no se planeara; b) El proporcionar un proyecto nacional con sentido político y social; c) La práctica de la planeación instituye, tanto a los planeadores como a los encargados de la política, en el examen de la situación real, así como en las diversas opciones con que cuentan.

Es cierto que los intentos de planeación no ha tenido siempre todos los resultados de que de ellos se esperaban y preciso es reconocer también que en los últimos años el proceso de planeación ya sea sectorial, global o regional alcanzó un nivel de operatividad efectiva nunca antes alcanzado, y cada vez mas en estrecha relación con la realidad del país. Digamos que una buena planificación debe tener por lo menos las siguientes características:

- considerar la realidad nacional pero también el nivel local
- Permitir la participación civil y no resultar impuesta desde arriba
- Ser un instrumento para la ordenación flexible y la maximización de la eficiencia del proceso de toma de decisiones a todos los niveles y no una planificación “ sin aplicación practica”
- Considerar toda la realidad incluyendo la del medio ambiente.

La realidad es que, si bien es necesario elaborar planes y programas, el verdadero sentido de estos radica en su puesta en marcha, de forma ordenada y coordinada, lo que implica una serie de decisiones políticas que hasta hoy no se han tomado. Finalmente, debe ponerse de relieve que el objetivo de un planeador principalmente es la consecución de metas sociales como quiera que se definan.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Dr. Sergio Flores González “Planeación urbano-regional en los estados de Puebla y Tlaxcala”, junio 1995.

Martha Schteingart y Lucio de Andrea (Compiladores) “Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente” Colegio de México, 1991.

Jorge Padua, Alain Vanneph (Compiladores) “Poder local, poder regional” Colegio de México, 1993.

Miriam Alfie “Planeación urbana y medio ambiente: caso Tlaxcala”. El cotidiano, año 13, septiembre 1996.

CONAPO “Desigualdad regional y marginación municipal en México,1990”, noviembre 1994.