

Estrategia Regional Nacional Para el Desarrollo Sustentable

Informe Final

Diciembre de 1997
Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca

Contenido

1. Presentación
2. Contexto internacional del desarrollo sustentable
3. El caso de México y el papel de la SEMARNAP
4. Las vías de instrumentación del desarrollo sustentable y la necesidad de un enfoque regional
5. Principios, objetivos, lineamientos generales y acciones prioritarias de la estrategia regional nacional
6. Características de una estrategia regional nacional para el desarrollo sustentable
7. Prioridades territoriales
8. Papel del gobierno federal en el impulso de dicha estrategia
9. Agenda mínima de corto plazo para iniciar la construcción del largo plazo

Apéndices:

1. Desarrollo sustentable: del concepto a la acción
2. La localización industrial en México: evolución reciente y perspectivas
3. Dinámica territorial y procesos de distribución regional

1. Presentación

El medio ambiente entró como dimensión institucional de nuestro desarrollo en los ochenta, al igual que lo había hecho una década antes en la mayor parte de los países industrializados. Pero es hasta los noventa cuando el medio ambiente empieza a considerarse como una faceta indisoluble del nuevo paradigma que a nivel internacional se denominó **desarrollo sustentable** diez años antes.

De la preocupación mundial por el agotamiento de los recursos naturales, vivos y no vivos, y por los niveles crecientes de contaminación, surgió en los ochenta una perspectiva de desarrollo que recupera sus dimensiones éticas, físico-espaciales y temporales. Se enfatiza entonces lo que por evidente parecía no tener relevancia: el crecimiento económico no se da en abstracto, no es infinito, ni genera automáticamente equidad social.

El desarrollo sustentable postula la interdependencia entre los objetivos económicos, sociales y ambientales, así como la necesidad de esquemas renovados de gestión política para impulsar la cooperación entre países, y dentro de éstos, entre órdenes de gobierno con la participación creciente de la sociedad civil.

A pesar de su juventud, el desarrollo sustentable es un propósito generalmente aceptado. Muchos países están avanzando con rapidez en la adopción del concepto y su traducción a principios, objetivos, políticas, instrumentos y acciones que lo lleven a la práctica.

Con objeto de darle mayor eficacia a la política ambiental, para la SEMARNAP es de la mayor importancia impulsar este proceso en nuestro país, ya que la administración del medio ambiente y de los recursos naturales está en la base de la discusión sobre el estilo de desarrollo que debemos seguir.

Este documento tiene por objeto integrar una propuesta de **estrategia nacional para el desarrollo regional del país**, como vía para avanzar en el proceso de consolidación del desarrollo sustentable, y como marco para orientar el proceso de descentralización de la gestión ambiental que está en marcha.

Se reconoce, como punto de partida, que la promoción del desarrollo sustentable ha sido incipiente hasta ahora en México, y que además se ha referido fundamentalmente a la sustentabilidad ambiental del desarrollo. Se explora en tal sentido un enfoque que recupera la capacidad integradora del concepto, complementa una ruta más transitada por la experiencia internacional relativa a la integración de políticas sectoriales, y ofrece opciones prácticas para involucrar a los distintos actores en el diseño y ejecución de la visión del país al que todos aspiramos.

El enfoque regional contribuye a formular la visión nacional de conjunto –con su gran diversidad y enormes desigualdades- que está en la base de una política de desarrollo sustentable, al incorporar elementos que le son propios:

- nuevos actores locales –interesados en problemas que viven directamente- que habrán de otorgar validación social a la formulación y ejecución de políticas

- la competencia internacional entre agrupamientos económicos regionales –*clusters*–
- mecanismos de inclusión social vía articulación de mercados locales y atención a economías de subsistencia
- la administración de los ecosistemas y los recursos naturales (por ejemplo, el agua)
- la concentración económica y poblacional en el territorio, y la necesidad de promover un mayor equilibrio regional.

Es así que la estrategia regional nacional pone de relieve la expresión territorial de las tendencias económicas, sociales y ambientales del país, y las prolonga con una **visión prospectiva de largo plazo**, a fin de identificar escenarios alternativos y las acciones articuladas que podrían tomarse para modificar la trayectoria de desarrollo en un sentido sustentable.

Al mismo tiempo, busca hacer congruente y operativa la **integración de los diversos enfoques regionales de las instancias federales** para fortalecer su acción conjunta, y propone finalmente, con un sentido estratégico de largo plazo, **ámbitos territoriales prioritarios** sobre los que es necesario actuar desde ahora para consolidar el tránsito hacia el desarrollo sustentable.

El trabajo examina en primer término la experiencia internacional, particularmente de los países más avanzados, en la aplicación del concepto de desarrollo sustentable, que gana aceptación creciente como un nuevo paradigma en formación sobre la evolución de los países y del mundo. Se ubica la situación actual de México y el papel de la SEMARNAP en el impulso del concepto. Se identifican las vías existentes para instrumentar el desarrollo sustentable y se argumenta sobre la necesidad de incorporar un enfoque regional que contribuya a ello.

Se definen, asimismo, las características de la estrategia regional nacional a partir de las tendencias económicas, sociales, ambientales y territoriales previsibles, así como su articulación y expresión prospectiva, que configuran un posible escenario futuro. Se proponen objetivos y líneas de acción para reorientar la trayectoria tendencial, con base en la identificación de prioridades territoriales y de gestión regional. Por último, se proponen acciones que la SEMARNAP podría impulsar para cimentar las bases interinstitucionales y de participación comunitaria que un esfuerzo de esta naturaleza requiere, así como el papel que en un contexto más amplio podría desempeñar el gobierno federal en la ejecución de la estrategia.

Una las acciones primordiales de la SEMARNAP se refiere a la **descentralización de la gestión ambiental**, que en el marco de la estrategia regional nacional cobra un nuevo sentido: más articulada con las prioridades y los procesos económicos y sociales de las distintas regiones, más congruente con un enfoque regional federal, y de mayor participación social comunitaria. En la lámina de la página siguiente se ilustra la vinculación de la estrategia regional nacional con la formulación de una política de desarrollo sustentable y con la descentralización de la gestión ambiental.

Con este documento se pretende contribuir a la convergencia de esfuerzos de la Federación, de otros órdenes de gobierno, y de instituciones y organizaciones sociales, hacia el desarrollo sustentable del país, a través de propuestas de acción integradoras, que vinculen una estrategia nacional con las aspiraciones locales, y definan nuevos métodos e instrumentos de trabajo conjunto.

En particular, se busca estimular el interés de los actores federales y locales, públicos y privados, que tienen o requieren un enfoque regional en el cumplimiento de sus tareas.

Entra lámina sobre vinculación entre la ERN y la descentralización de la gestión ambiental

2. Contexto internacional del desarrollo sustentable

Las preocupaciones mundiales en torno al desarrollo sustentable tienen su origen, como se sabe, en varios fenómenos convergentes: la interconexión creciente de las economías, la marginación de amplios segmentos de una población todavía en aumento y sus condiciones persistentes de pobreza, los patrones de producción y consumo no sostenibles a largo plazo del mundo moderno, el deterioro y agotamiento de los recursos naturales, y sus disparidades regionales.

A más de una década de que el mundo empezó a hablar del desarrollo sustentable (con el Informe Brundtland de 1987), la mayoría de los gobiernos, de las instituciones internacionales y de las organizaciones sociales coinciden en que se trata de una visión integradora y de largo plazo que busca articular los aspectos económicos, sociales y ambientales del desarrollo con objeto de mejorar, generación tras generación, las condiciones de vida humana.¹

La aplicación del concepto a la realidad registra ya múltiples experiencias, sobre todo en los países desarrollados. No ha sido un proceso fácil, en particular por la tendencia generalizada de actuar sobre los problemas desde ópticas sectoriales y de corto plazo.

Se acepta ahora que una sociedad sustentable debe definir explícitamente el fin último de su desarrollo, recuperando –por un lado- valores morales tales como la equidad, la solidaridad social, la consideración hacia nuestro entorno físico y otras formas de vida; y reconociendo –por otro lado- que el crecimiento material (económico, poblacional) tiene límites que es necesario conocer y administrar, y admite modalidades o estilos distintos al convencional, a fin de que el desarrollo pueda continuar en el futuro. La continuidad del desarrollo se alcanza, en estos términos, con:

- (i) una conciencia clara de las condiciones presentes y de la interrelación de los sistemas sociales, económicos y ambientales de los que depende la vida misma, en ámbitos territoriales específicos;
- (ii) una visión prospectiva de largo plazo centrada en la manera en que el ser humano puede satisfacer sus necesidades básicas, sin violentar la capacidad de regeneración del entorno social, económico y ambiental;
- (iii) un enfoque de planeación y de acción holístico y estratégico, que permita integrar objetivos e instrumentos de desarrollo, y definir pautas, prioridades y acciones específicas para avanzar en el camino seleccionado;
- (iv) y un esquema institucional que favorezca la participación y corresponsabilidad sociales a distintos niveles, enfatizando la labor desde la comunidad misma, como la unidad de gestión básica, por su vinculación directa con los problemas reales.

Es a partir de estas definiciones que el mundo desarrollado ha incorporado el desarrollo sustentable como una política pública de especial importancia, y ha trabajado primordialmente en dos vertientes de instrumentación: la integración de políticas sectoriales –hasta ahora

¹ Cabe destacar que el informe de la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo (o informe Brundtland), auspiciada por la ONU, y responsable de otorgar curso legal al término “desarrollo sustentable”, enfatizó la integralidad del concepto, vinculando los fenómenos sociales de pobreza, inequidad, crecimiento demográfico, educación y empleo, con la necesidad de un crecimiento económico distinto, más frugal, orientado a satisfacer las necesidades básicas, y de mayor eficiencia ambiental, con sistemas políticos participativos, a fin de aprovechar el potencial productivo cambiante de los ecosistemas, sin poner en riesgo la capacidad de las generaciones futuras para cubrir sus propias necesidades.

sobre todo la económica y la ambiental-, y la participación comunitaria en ámbitos territoriales apropiados, de acuerdo con el tipo de problemas. Véase, en este sentido, el esquema general que aparece en la lámina de la página siguiente. De hecho, ambas vertientes han encontrado un cauce de convergencia en la política regional de los países desarrollados.²

Así por ejemplo, la Comunidad Europea viene fortaleciendo sus mecanismos de apoyo al desarrollo regional desde hace más de una década, que proveen fondos para el desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas, así como para la reestructuración de regiones afectadas por la declinación de su industria. A nivel de los países miembros se cuenta con casos como Francia, que tiene una larga experiencia desde la década de los sesenta en materia de planeación y acción regional con el organismo DATAR (*Delegation a l'aménagement du territoire et a l'action regionale*), que recientemente ha elaborado un esquema nacional de ordenamiento y desarrollo territorial de actividades, equipamientos, transporte, medio ambiente y desarrollo sustentable, como base para apoyar la localización de grandes infraestructuras y equipamiento de servicio público.³

Alemania, por su parte, a través de su ministerio de planeación regional, construcción y desarrollo urbano, ha formulado marcos para el desarrollo territorial futuro que consideren los avances hacia la unificación europea al tiempo que propicien el fortalecimiento de las ventajas locacionales de su país frente a la competencia global. Japón mismo tiene también una experiencia de décadas en materia de planes y leyes que promueven el desarrollo regional e industrial, a través de la edificación de nuevas ciudades industriales, el ordenamiento territorial de las industrias, la inducción del establecimiento de industrias en zonas rurales, la promoción de la relocalización industrial, y el fomento de infraestructura especializada y de tecnopolos para industrias de alta tecnología.

Para el caso de México, reviste especial interés la política regional aplicada en España a partir de su ingreso a la Comunidad Europea. Fue necesario entonces establecer nuevas estructuras organizativas a nivel regional con funciones consultivas de promoción del desarrollo, administrativas e, incluso, de decisión política. También se definieron distintos tipos de regiones y se aplicaron instrumentos diferenciados. La tipología incluye distritos industriales, áreas de descentralización productiva, áreas de funcionamiento metropolitano, áreas de producción artesanal y rurales, entre otras zonas.

² Para una revisión más amplia de la experiencia internacional en la aplicación del concepto de desarrollo sustentable, véase el apéndice 1 de este informe que se denomina "Desarrollo sustentable: del concepto a la acción".

³ *L'aménagement et le développement du territoire en France*, DATAR, 1995.

Entra lámina acerca del desarrollo sustentable: del concepto a la acción

3. El caso de México y el papel de la SEMARNAP

El desarrollo sustentable como propósito integral de política no está todavía incorporado a las leyes, planes y programas formales del país, salvo en los aspectos de sustentabilidad ambiental del desarrollo. Paradójicamente, la mención más integral de este concepto que aparece en el Plan Nacional de Desarrollo vigente no incluye explícitamente la dimensión ambiental: "...sin crecimiento económico, generación de empleos y una mejor distribución del ingreso, el progreso no puede ser sustentable".⁴

Es dentro del significado pleno de desarrollo sustentable que la política ambiental encuentra sus mejores posibilidades de aplicación. Ello se debe a que para cumplir eficazmente su papel en la administración de los ecosistemas y los recursos naturales, la política ambiental descansa hoy en esquemas participativos a nivel local, que involucran a los actores representativos del tejido social y económico del país. Sin embargo, la discusión y toma de decisiones en torno a los ecosistemas y los recursos naturales -que no se degradan y agotan de la noche a la mañana, y cuya evolución depende de patrones de utilización (producción y consumo) que tienen efectos acumulativos graduales y que no pueden modificarse de tajo-, es en gran medida la definición acerca del estilo de desarrollo –incluyendo su ritmo- que habrá de seguirse.

Una dificultad adicional se refiere a que la sincronización adecuada de políticas requiere de un horizonte de planeación más amplio del que regularmente se toma. El largo plazo es consustancial de la política ambiental, dado que los efectos de la actividad humana sobre el medio ambiente se aprecian mejor a distancia.

Resulta entonces que lo que aparece sólo como un asunto ambiental, no lo es; sino que se liga indisolublemente con la definición sobre el desarrollo mismo y sus perspectivas. Se llega a la conclusión de que la política ambiental debe interactuar de manera explícita con las políticas económicas y sociales a fin de que su formulación y aplicación sea eficaz; y de igual modo, las políticas económicas y sociales, si han de ser sustentables, deben vincularse con la política ambiental. Tal integración está todavía pendiente en el caso de México.

Es necesario reconocer, con todo, que el nuevo paradigma del desarrollo sustentable encuentra hoy un campo propicio para su adopción en nuestro país. El ciudadano común siente haber recuperado cierto control sobre los asuntos públicos en virtud de la efectividad con que se reflejó su voluntad en los procesos electorales federales de 1997. Hay pues una disposición a participar que debe ser aprovechada. De parte del gobierno federal se percibe también la voluntad de profundizar la vida democrática, y de redistribuir eficazmente el poder con autoridades de otros órdenes de gobierno, a fin de que tanto en lo individual como concurrentemente se responda mejor a las demandas de la ciudadanía. La nueva conformación de fuerzas políticas y la ausencia de mayorías absolutas en la Cámara de Diputados ha revalorado la deliberación y el análisis como base para llegar a acuerdos y consensos.

La necesidad de explicitar objetivos, justificar medidas y evaluar opciones, llevará previsiblemente a la formulación de políticas públicas de aceptación más amplia que pavimenten el camino para el establecimiento de políticas de Estado, que habrán de enfocar los grandes problemas nacionales y estrategias de largo plazo para resolverlos. De hecho, se considera que el desarrollo sustentable –su filosofía,

⁴ Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000, capítulo sobre desarrollo social, página 84.

principios, objetivos y enfoques- podría enmarcar la definición de políticas de Estado en materias tales como: población, empleo, combate a la pobreza, administración de los recursos naturales críticos (agua, suelo, hidrocarburos), y desarrollo regional, entre otras.

Existe, por un lado, una percepción generalizada de que hay fenómenos claramente no sustentables que tendrían que formar parte de una agenda nacional que inicie a corto plazo y tenga una perspectiva más amplia. Algunos de ellos son: la falta de una visión de largo plazo y de estudios prospectivos sistemáticos; una base institucional sectorizada en el gobierno y de desarrollo incipiente en el ámbito no gubernamental; el tamaño y crecimiento de la zona metropolitana de la ciudad de México y su sistema urbano ampliado de la región central del país; la escasez creciente de agua y el deterioro de su calidad; la erosión de suelos; la agudización de la desigualdad social; la dinámica poblacional y sus tendencias en muchos estratos sociales y regiones.

Asimismo, habría que identificar las posibles áreas de oportunidad y de convergencia con otros esfuerzos actuales y nuevos. Tal es el caso del impulso al Federalismo; el proceso descentralizador de la zona metropolitana del valle de México; de procesos paralelos de desarrollo regional y de reordenamiento territorial urbano-rural; de la detección, planeación, promoción y desarrollo de zonas nuevas, aptas para el establecimiento de las actividades económicas del futuro; del aprovechamiento productivo de la biodiversidad; de las ventajas competitivas en ciertas ramas industriales y su consolidación como agrupamientos económicos regionales (*clusters*); del acceso al mercado norteamericano y otros con los que se hayan negociado condiciones adecuadas de participación (algunos de Centro y Sudamérica, y próximamente la Comunidad Europea).

La promoción del desarrollo sustentable en México tiene un vehículo importante en la SEMARNAP, que cuenta con instrumentos valiosos para este propósito: la política del agua, de los recursos forestales y pesqueros y de la fauna y flora silvestres; los ordenamientos ecológicos territoriales, las evaluaciones de impacto ambiental, la agenda 21, los programas de desarrollo regional sustentable (PRODERS), el sistema nacional de áreas naturales protegidas y, desde luego, la normatividad ecológica. La coordinación eficaz entre estos instrumentos es en tal sentido una prioridad institucional. Sin embargo, la posibilidad de que el desarrollo sustentable se torne en una política nacional sólida, influyente y de largo aliento dependerá de que rebase el ámbito estrictamente ambiental y se articule verdaderamente con objetivos, políticas e instrumentos económicos y sociales, a nivel sectorial y regional.

4. Las vías de instrumentación del desarrollo sustentable y la necesidad de un enfoque regional

En el inicio de un proceso orientado al desarrollo sustentable, es necesario avanzar simultáneamente en tres frentes. El primero se refiere a la construcción de la visión aglutinadora, con expresiones nacionales concretas: de problemas, oportunidades, aspiraciones, vocaciones y restricciones. El segundo frente consiste en el establecimiento de mecanismos institucionales que acerquen gradualmente las formas tradicionales de formular e instrumentar las políticas a nuevos procesos caracterizados por la consideración explícita de objetivos múltiples –económicos, sociales y ambientales- y de largo plazo, así como de instrumentos articuladores de alcance regional bien acotados (lo internacional, lo nacional, lo macroregional y lo microregional). Un mecanismo relevante de este tipo es la descentralización de las funciones públicas, para que el diseño y ejecución de las mismas ocurra cerca del lugar donde se generan los problemas y también las oportunidades.

El tercer frente, por su parte, se refiere al impulso de fórmulas pragmáticas que combinen eficazmente un gobierno profesional y ágil, mecanismos de mercado bien acotados, y una participación ciudadana organizada, informada y responsable, para la atención de un número creciente de problemas complejos, tanto en el ámbito nacional como en escala comunitaria, local y regional.

Es importante incorporar a este proceso enfoques y esquemas de nuevo tipo, que superen la visión sectorial de corto plazo, permitan analizar el futuro a largo plazo y generar escenarios, e incorporen formalmente la participación de diversos agentes interesados en ámbitos territoriales adecuados, abriendo la discusión, el proceso de toma de decisiones y la asunción de responsabilidades (prioridades, acciones) cada vez más a los directamente afectados. Esto es necesario por la naturaleza multidimensional y especificidad geográfica de los problemas, y porque su atención en cualquier curso de acción que se defina habrá de afectar en diversas formas a cada uno de los involucrados. No se trata solamente de un problema científico para el que pueda plantearse una solución técnica óptima. Se requiere entonces una sanción explícita para que el camino seleccionado esté debidamente respaldado.

Las políticas sectoriales para el desarrollo del país adquieren connotaciones particulares en función de los ámbitos regionales en que se aplican, que no se circunscriben además a los límites estatales. De ahí la necesidad de considerar lo regional no simplemente como un nivel o espacio físico en que se aplican políticas sectoriales de carácter general, sino como un enfoque propio de desarrollo que articula y ajusta tales políticas, además de incorporar fenómenos particulares y procesar consensos.

De este modo, en el ámbito propiamente regional es posible definir situaciones y fenómenos que tienen una clara expresión territorial sobre los que la acción local puede ser eficaz: promoción y consolidación de agrupamientos económicos, marginación rural y urbana, migraciones, desbordamiento de las urbes, administración de los recursos naturales y contaminación de ecosistemas.

Desde la óptica regional, es posible diferenciar y matizar potenciales, vocaciones, ventajas, desventajas y problemas. Una estrategia regional nacional toma en cuenta la diversidad sin perder de vista la unidad. Aporta justamente la visión de conjunto y promueve el equilibrio entre las partes. Fija prioridades en función de objetivos nacionales específicos y apoya la organización y acción locales.

Como nivel intermedio entre lo nacional y lo comunitario, lo regional es el eslabón que permite asumir la estrategia nacional de desarrollo y darle expresión propia, al tiempo que alimenta las visiones locales para enriquecer dicha estrategia. Es vía eficaz para incorporar a otros actores interesados –además del propio gobierno federal- a la definición e instrumentación de políticas de desarrollo, propiciando una mayor base de aceptación social de las medidas y al mismo tiempo dándoles mayor eficacia al acercar los problemas al sitio donde se generan. Es también, en términos económicos, el ámbito adecuado para estimular el mercado interno e incorporarlo a los circuitos dinámicos de la globalización económica.

5. Principios, objetivos, lineamientos generales y acciones prioritarias de la estrategia regional nacional

En este trabajo se ofrece una formulación esquemática de la estrategia regional nacional, ya que su definición más acabada requiere del

concurso de otros actores públicos y privados. A continuación se enuncian los principios y tesis que sustentan la relevancia de dicha estrategia. Asimismo, se propone como objetivo central uno de carácter eminentemente operativo: contribuir al diseño e instrumentación de una política de desarrollo sustentable. Se describen enseguida tres lineamientos generales de los que se desprenden diez acciones prioritarias, y sobre los cuales se hacen algunos planteamientos puntuales más adelante en el documento.

En particular, en las secciones 6 a 9 de este informe se avanza en la visión de conjunto regional, en la propuesta de prioridades territoriales para el desarrollo urbano-industrial sustentable, y en la identificación de algunas acciones de corto plazo que la SEMARNAP podría impulsar desde ahora.

Los **principios y tesis** que animan la estrategia regional nacional son:

- i) El aprovechamiento más equilibrado de las distintas regiones y zonas del país abre oportunidades nuevas de desarrollo, contrarresta inercias centralizadoras, y genera dinámicas favorables para el crecimiento a largo plazo.
- ii) Para lograr este aprovechamiento más equilibrado se requiere de una orientación territorial explícita, con criterios de interés público y visión de conjunto, de la inversión, la actividad económica y social, y los asentamientos humanos.
- iii) La inserción de México en la economía mundial está generando ventajas para algunas regiones –que es necesario consolidar-, y condiciones –que deben ser superadas- de mayor marginación en otras.
- iv) En la convivencia internacional, el fomento al desarrollo regional dentro de los países es una práctica pública de aceptación generalizada, por lo que es necesario intensificar en México el uso de las diversas opciones de mecanismos e instrumentos que existen para ello.
- v) Los ámbitos regionales y locales son propicios para la atención eficaz de problemas concretos (de pobreza extrema, relacionados con la administración del medio ambiente y los recursos naturales, de fomento económico urbano-industrial y rural, entre otros), y para aplicar nuevas formas de participación y corresponsabilidad de los actores sociales representativos, en tareas de interés colectivo.
- vi) La diversidad y creciente complejidad social de nuestro país –que se manifiesta regionalmente-, es cada vez más el punto de partida y la base para formular respuestas adecuadas a los retos del desarrollo.
- vii) Dentro de un marco de congruencia nacional, es necesario facilitar y estimular procesos de participación comunitaria que den sustento y legitimidad a la formulación de políticas y definición de cursos de acción.
- viii) El país es más que la suma de sus partes, pero es el desarrollo de cada una de sus distintas regiones la medida de su realización efectiva como nación.

En este marco, la estrategia regional nacional se propone como **objetivo**:

Contribuir al diseño e instrumentación de una política de desarrollo sustentable mediante:

- La incorporación plena de las particularidades regionales del país al proceso público de formulación de políticas y cursos de acción
- La expresión y articulación de políticas sectoriales en términos territoriales
- La convergencia de esfuerzos federales en torno a regiones específicas y objetivos prioritarios, en coordinación con otros órdenes de gobierno
- Y la participación social de los actores locales a través de esquemas de planeación y acción regionales.

Para llevar a la práctica este objetivo es necesario trabajar en tres líneas de acción generales, así como en las acciones prioritarias a corto plazo que derivan de éstas:

- i) Consolidar la visión espacial del desarrollo mediante la formulación de un marco de referencia territorial para la inserción de visiones de largo plazo, la evaluación de iniciativas y la definición de prioridades de acción a nivel regional.

De este primer lineamiento general se desprenden las siguientes acciones específicas:

- Proponer desde el gobierno federal una **visión de conjunto regional del país**, a partir de las tendencias observables, destacando las restricciones y oportunidades que enfrentan y enfrentarán en el futuro, así como los cursos de acción alternativos que pueden tomarse para superar las primeras y aprovechar las segundas.
 - Promover la integración de un **enfoque regional interinstitucional** para la acción pública federal.
 - Auspiciar, en el seno de instancias de participación social apropiadas, **ejercicios de planeación a nivel regional** para el desarrollo sustentable, que promuevan la discusión y definición de visiones regionales de largo plazo.
- i) Promover la articulación de políticas sectoriales –económicas, sociales y ambientales-, con base en la atención integral de objetivos prioritarios de desarrollo dentro de ámbitos regionales apropiados.

De este segundo lineamiento general se desprenden las siguientes acciones específicas:

- Definir **prioridades territoriales** que auspicien la convergencia de esfuerzos en torno a:
 - La promoción del *desarrollo urbano-industrial sustentable*
 - La erradicación de la pobreza extrema
 - El aprovechamiento sustentable de la biodiversidad.

- Promover con los gobiernos estatales la refuncionalización de instancias de planeación y coordinación de acciones macro y microregionales con la Federación.

i) Fortalecer la capacidad institucional y la participación social para el impulso del desarrollo regional sustentable en el país.

De este tercer lineamiento general se desprenden las siguientes acciones específicas:

- Promover mecanismos de articulación intersectorial, así como su formalización, en la medida en que vayan demostrando su eficiencia.
- Establecer un servicio de información, investigación, y análisis prospectivo como soporte técnico de alcance nacional, y promover el establecimiento de servicios similares de alcance regional y local.
- Promover la convergencia de instancias consultivas de participación comunitaria, a fin de fortalecer su funcionamiento y representatividad, y su inserción en los esquemas formales de planeación pública.
- Fortalecer la base jurídica de la planeación regional y de largo plazo.
- Apoyar el desarrollo, profesionalización y participación corresponsable de las organizaciones no gubernamentales.
- Explorar opciones institucionales para lograr una coordinación programática con visión regional.

6. Características de la estrategia regional nacional para el desarrollo sustentable

La planeación regional y del territorio ha tenido en el pasado un énfasis sectorial –vinculado con proyectos específicos de gran envergadura- y un corte administrativo relacionado con la división política del país. De este modo, las regiones, sus condiciones y aprovechamiento, han sido ingrediente –por un lado- de los programas nacionales de fomento a la industrialización, de desarrollo agropecuario e hidroagrícola, de formación de polos turísticos; y por otro lado, de programas nacionales, estatales y locales de urbanización e introducción de servicios básicos.

La consideración de las regiones y de su expresión espacial –el territorio- como un tema con relevancia propia surge cuando se evidencian los efectos acumulativos de los desequilibrios regionales gestados por las modalidades de desarrollo seguidas hasta la fecha. Las preocupaciones ambientales vienen a corroborar, en adición, que el acervo de recursos naturales del territorio se puede deteriorar y agotar, reduciendo aún más las posibilidades de calidad de vida y de desarrollo local.

Somos ya un país densamente poblado en relación con los recursos naturales, económicos y tecnológicos de que disponemos, así como altamente concentrado en términos espaciales. La perspectiva demográfica apunta a que la población total del país aumentará en alrededor del 38% su tamaño actual en los próximos casi treinta años (al año 2025), antes de estabilizarse. Para tener una idea de lo que esto significa puede mencionarse un dato: si deseáramos reducir a la mitad la brecha que nos separa del nivel de ingreso per cápita que

hoy tiene Estados Unidos, el país tendría que crecer –en su producto interno bruto- a una tasa promedio de 7.5% durante ese lapso.⁵

La distribución territorial del PIB per cápita presenta además agudos contrastes. La entidad federativa de mayor PIB per cápita (el D.F.) se encuentra más de 2.5 veces por arriba del promedio nacional, mientras que la entidad que ocupa el último lugar (Chiapas), registra menos de la mitad del promedio nacional.

Sin duda, el crecimiento económico es un imperativo para México. Pero si ha de ser sustentable, tendrá que basarse en nuevas pautas que reviertan las tendencias que llevaron a los desequilibrios regionales actuales y abran opciones mucho más amplias a la distribución social de los beneficios del crecimiento. Ello es indispensable si se desea reducir sensiblemente el problema de pobreza –incluso extrema- de una gran parte de la población, que de acuerdo con el programa sectorial en la materia representa un 26% del total.⁶

La estrategia regional nacional busca en este contexto facilitar el tránsito hacia una política de desarrollo sustentable del país. Su ámbito propio es el de la participación social y la acción política en dos planos complementarios: el de la visión de conjunto que busca reducir desequilibrios entre regiones, fijar prioridades y apoyar la acción local; y el de la acción local misma, que busca acercar el manejo de los problemas a las comunidades y zonas donde se generan.

Procesos económicos

La globalización está teniendo efectos de reestructuración productiva del país muy profundos y desiguales en los años recientes. Algunas actividades están creciendo y concentrando el aporte dinámico de relación con el exterior (destaca, por ejemplo, la industria automotriz y de autopartes). Otras muchas se han estancado o están incluso desapareciendo por la competencia con el exterior y/o su imposibilidad para conectarse con los circuitos dinámicos.

La planta industrial refleja una enorme concentración geográfica en torno a las tres metrópolis principales, en la región central del país y, dentro del fenómeno maquilador, en la frontera norte. Esto se puede apreciar en el mapa 1 siguiente, que además ilustra la localización de los principales centros exportadores y maquiladores del país. Destaca la conformación de dos zonas industriales de primera importancia: una que tiene como núcleos la zona metropolitana del valle de México y de Guadalajara, así como una multiplicidad de centros y corredores urbano-industriales que se han estructurado a lo largo de los enlaces carreteros que unen el centro del país con la frontera norte y el puerto de Veracruz; y la otra alrededor de la zona metropolitana de Monterrey, con ramificaciones hacia Saltillo-Ramos Arizpe, Monclova y Torreón, por un lado, y el corredor Matamoros-Reynosa por el otro.

⁵ Tomando como base los datos de la publicación de 1997 The State of World Population, del Fondo de Naciones Unidas para la Población, donde aparece México con un PIB per cápita de 2,720 dólares en 1995 (una vez absorbido el efecto de la fuerte devaluación de ese año), mientras que Estados Unidos registra un PIB per cápita de 26,420 dólares.

⁶ Puede afirmarse, en ese sentido, que en un horizonte de largo plazo no es sustentable un país donde el diez por ciento de la población de mayores ingresos tiene un ingreso per cápita más de 32 veces superior al del diez por ciento de población de menores ingresos. Véase el artículo de Pánuco y Székely acerca de la distribución del ingreso y la pobreza en México, en el número 84 de las Lecturas del Fondo de Cultura Económica (El Nuevo Modelo Económico en América Latina), 1997.

Así, desde el punto de vista económico, la estrategia regional nacional debe –por un lado- proponer una visión general y los énfasis que permitan concentrar selectivamente el esfuerzo de los actores cuya acción es de carácter nacional. Por ejemplo, la identificación y desarrollo de zonas que puedan auspiciar el desenvolvimiento futuro de las actividades industriales de mayor impacto para competir eficientemente con el exterior. Ello es así porque en un mundo globalizado el modelo de desarrollo del país descansa en lo fundamental en la inserción competitiva a la economía internacional, y no hay todavía una definición clara de zonas que por sus atributos y por criterios de interés público deban promoverse para la captación de los nuevos flujos de inversión que requiere el país. Es un hecho, en este sentido, que casi cualquier proyecto de inversión de cierta cuantía ocasiona problemas de infraestructura y servicios en la zona donde decide establecerse.

Por el otro lado, la dimensión económica de la estrategia regional debe apoyar el fortalecimiento y equiparación de las condiciones y capacidades locales para atraer inversiones con base en el liderazgo comunitario, así como la formulación y asimilación local de visiones propias de desarrollo –congruentes con el esquema general del país- que busquen una inserción competitiva de las distintas regiones del país hacia el exterior y una complementación eficiente hacia el interior, formulando marcos de referencia para la acción local y el desarrollo de proyectos específicos.

Una vía para la iniciar la instrumentación de la estrategia regional en el ámbito económico consiste en promover la consolidación de los agrupamientos (*clusters*) industriales del país, y la contribución al desarrollo de otros nuevos que tengan perspectiva, por su papel como motores de la inserción de nuestra economía en los mercados internacionales. Habrá que reconocer la lógica de funcionamiento de los distintos agrupamientos y, dentro de ésta, los factores locacionales que influyen en sus decisiones de inversión, a fin de preparar respuestas comunitarias, de intervención pública y de mercado acordes con las circunstancias de cada zona y el perfil de las inversiones industriales que se busca atraer.⁷

Si bien ya existe una base industrial con cierta especialización en algunas zonas, asociada en general a los grandes centros urbanos y el triángulo interior que conforman las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey, es necesario sopesar las limitaciones, particularmente ambientales, que su desarrollo futuro puede encontrar, así como las opciones de diversificación productiva y de ramificación hacia otras zonas que se podrían generar.

El desequilibrio regional que presenta el país en materia de desarrollo industrial –su aguda concentración territorial- difícilmente será superado sin la intervención pública directa y mediante mecanismos de mercado, para generar condiciones de mayor eficiencia regional y de atracción de inversiones en las zonas más rezagadas: como es el caso del sur y sureste del país. Estas regiones tienen, además, condiciones naturales que es posible aprovechar para la generación de productos competitivos, por razones climáticas y de biodiversidad, dentro del mercado de América del Norte. La otra vertiente clara de desarrollo, por el patrimonio cultural y natural de la zona, es el turismo, cuyo efecto detonador puede consolidar economías locales.

⁷ Para una revisión más amplia de la evolución reciente y las perspectivas de la localización industrial en México, véase el apéndice 2 de este informe. Cabe sólo enfatizar que mientras el modelo predominante sea el de la globalización económica –y no parece haber muchas alternativas- es indispensable aplicar las reglas del juego a nuestro favor. De otro modo, seguirá ensanchándose una brecha cada vez más difícil de cerrar.

En perspectiva, pueden identificarse centros industriales tradicionales y de dinamismo reciente que se encuentran en proceso de consolidación, así como centros manufactureros que tienen condiciones para acelerar su crecimiento o tienen potencial para el desarrollo industrial. En el mapa 2 de la página siguiente se ilustran estos conceptos.

Entra mapa 1

---mapa 2---

Si bien la actividad industrial merece prioridad por su carácter de motor económico que genera y atrae otras actividades comerciales y de servicios, no se trata necesariamente de desarrollos industriales de gran escala, ya que es probable que en muchas zonas la actividad viable esté ligada a la base distintiva de recursos naturales no tradicionales: el aprovechamiento productivo de la biodiversidad. Esta opción exige a su vez profundizar la investigación y el desarrollo tecnológicos, y observar escrupulosamente los criterios ambientales para la preservación del recurso. Es necesario, en suma, consolidar vocaciones y desarrollar nuevas opciones productivas en las diferentes regiones. Se requiere también trascender límites estatales, ya que las dinámicas y sinergias económicas, sociales y ambientales no obedecen a fronteras administrativas.

Procesos sociales

Desde el punto de vista social, además de los rezagos acumulados y la fuerte presión demográfica, deben considerarse los efectos excluyentes que ha tenido el modelo de crecimiento del país. El fenómeno de marginación y pobreza no es privativo de las zonas rurales, sino que se concentra cada vez más en los centros urbanos principales. Es necesario reconocer que junto a la economía moderna competitiva coexistirá por largo tiempo otra tradicional y de subsistencia, que requiere encontrar cauces de vinculación con mercados locales dentro de economías y sociedades regionales plurales que apoyen actividades no formales. Es materia también de la dimensión social de la estrategia regional nacional el impulso a las organizaciones civiles para que puedan cumplir con eficacia y responsabilidad su función de representantes y gestores de sus comunidades. Podría explorarse, en este sentido, la posibilidad de otorgar a estas organizaciones un estatuto de interés público, regulado a semejanza del que rige para los partidos políticos.

En la actualidad, la distribución poblacional en el territorio muestra una aguda concentración en la región central conurbada a la zona metropolitana del valle de México (32% del total), y se espera, conforme a las tendencias demográficas, que mantenga dicha participación hacia el año 2010. Destaca en particular la fuerte atracción que seguirá ejerciendo el estado de México, en contraste con el crecimiento prácticamente nulo que experimentará el Distrito Federal. En la zona norte del país, Nuevo León y Tamaulipas aumentarán su participación en la distribución poblacional, al igual que Aguascalientes y Querétaro. También Tlaxcala, Tabasco y Quintana Roo incrementarán su participación al año 2010. Sin embargo, la estructura actual predominante no se modificará significativamente. Estos fenómenos pueden apreciarse en los mapas 3, 4 y 5 siguientes.

---Entra mapa 3---

---entra mapa 4---

---entra mapa 5---

En materia territorial, la estrategia regional requiere modificar las inercias asociadas al patrón de urbanización vigente (con sus servicios asociados) desde ahora, para que en el largo plazo predominen un sistema de ciudades mejor articulado, con algunas metrópolis eficientes, de dimensión humana, viables financiera y ambientalmente, y otros centros urbanos de tamaños y funciones diversos, en las que sea posible reorientar los fenómenos migratorios y erradicar con eficacia la pobreza. Cabe destacar, en este sentido, la oportunidad única que tendrá el país durante las próximas tres décadas para influir en la consolidación del patrón territorial vía la atracción de los flujos migratorios hacia regiones intermedias y centros urbanos cercanos a las zonas de expulsión demográfica. En el mapa 6 siguiente se ilustra la densidad poblacional y las zonas marginadas, que en conjunto configuran áreas de potencial migratorio relevante. Destaca, en efecto, la importancia de la región central del país como opción receptora de flujos migratorios a corta distancia.

Habrá que recuperar escalas manejables para las grandes metrópolis, y en particular para la ciudad de México; se requerirá fortalecer centros urbanos que aglutinen población y servicios en zonas rurales; tendrán que consolidarse las ciudades medias actuales y, sobre todo, será necesario identificar y promover opciones de localización para la población futura vinculada a las nuevas zonas de la actividad económica.

Además del liderazgo local que pueda generarse en torno a estos propósitos, será necesario articular desde la visión nacional los mecanismos para la descentralización de las grandes metrópolis. En particular, debe aprovecharse el proceso de descentralización que está viviendo el gobierno federal para reubicar personas, áreas y, en su caso, entidades públicas completas. En suma, se requiere auspiciar un nuevo impulso al ordenamiento territorial, apoyando y orientando la reestructuración de la economía y la población en las diferentes regiones.⁸

Procesos ambientales

Desde la óptica ambiental, la estrategia regional presenta tres vertientes. Una que conduce a identificar, atender y, en su caso, prever, los límites y umbrales por regiones de los centros urbanos y su desarrollo económico asociado en cuanto al deterioro del ambiente y el agotamiento de recursos naturales. Particularmente crítico resulta el problema del agua. Es imperativo incorporar a las comunidades en la planeación y administración de su explotación y uso. Sin embargo, ello no podrá hacerse eficazmente mientras no exista información fidedigna y puntual acerca de las condiciones de este recurso: capacidad y calidad de las fuentes, patrones de consumo, reciclaje, tecnologías disponibles, costos, escenarios prospectivos, entre otros elementos. Una visión gruesa de este problema puede derivarse del mapa 7 que se presenta a continuación, y que ilustra la disponibilidad relativa de agua superficial y subterránea, así como el nivel de calidad del agua en el territorio. Es posible asociar las áreas de escasez y de baja calidad del agua a las concentraciones de población y actividad económica. Destaca, en contraste, el potencial de las zonas costeras del Pacífico Sur y del Golfo-sureste.

Una segunda vertiente se refiere a identificar y atender problemas críticos de contaminación de ecosistemas y de degradación de recursos naturales. Destacan en este sentido las zonas costeras y lagunares, las zonas boscosas de montaña, las áreas agrícolas de intenso consumo de agroquímicos, y las grandes aglomeraciones urbano-industriales. En este último caso, conforme al mapa 8 siguiente, es posible de nuevo identificar la condición crítica de la región central, del noreste en el corredor Torreón-Matamoros, y de zonas puntuales

⁸ Véase el apéndice 3 de este trabajo, relativo a la "Dinámica Territorial y Proceso de Distribución Regional".

vinculadas a la actividad maquiladora como Chihuahua-Cd. Juárez y Tijuana-Mexicali.

La tercera vertiente se enfoca a identificar y promover el aprovechamiento del potencial ambiental: la biodiversidad por un lado, y la capacidad de carga de los ecosistemas para actividades humanas, por el otro. Para revertir las tendencias ambientales prevalecientes, entonces, es necesario evolucionar de las acciones correctivas a las preventivas y del conservacionismo *per se* al aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

Entra mapa 6

Procesos territoriales

Dentro de las dinámicas e inercias territoriales prevalecientes (véase mapa 9 siguiente), cabe destacar tres fenómenos principales: el desbordamiento de la zona metropolitana del valle de México hacia las zonas aledañas y la ampliación del sistema urbano central del país (que incluye la zona metropolitana de Guadalajara); la integración de sistemas urbanos binacionales en la frontera norte, a partir del fenómeno maquilador (en Tijuana-San Diego, Hermosillo-Nogales-Tucson-Phoenix, y en Chihuahua-Cd. Juárez-El Paso, por ejemplo); y, en tercer lugar, el desarrollo urbano-industrial a lo largo de los enlaces carreteros principales de vinculación con Estados Unidos (particularmente en la llamada carretera del TLC).

Estas dinámicas e inercias se han empezado a modificar con la apertura económica del país, pero en algunos casos –señaladamente la frontera norte- la tendencia apunta a su agudización. Es necesario, por ello, generar opciones territoriales que contrarresten lo anterior, echando mano de todos los instrumentos de intervención pública que estén disponibles. En el mapa 10 que se presenta a continuación, se ilustran cuatro zonas de oportunidad:

Entra mapa 7

Entra mapa 8

---entra mapa 9---

----entra mapa 10----

- La integración turística y productiva en torno a la cuenca del Mar de Cortés
- El fortalecimiento urbano y de enlaces, así como la promoción del segundo piso de la frontera norte
- La integración turística y productiva del litoral del Pacífico Sur, desde Nayarit hasta Oaxaca
- El fortalecimiento urbano y de enlaces, y la promoción industrial de la región Golfo-Istmo de Tehuantepec.

Síntesis regional

Es la interrelación orgánica de las tendencias económicas, sociales, ambientales y territoriales, su proyección a largo plazo para generar escenarios posibles, y la incorporación de criterios de interés público para lograr cambios que permitan la configuración de nuevos escenarios, lo que fundamenta la estrategia regional nacional.

En términos regionales, la evolución de nuestro modelo económico debe modificarse para generar condiciones de atractividad en nuevas zonas con potencial para el desarrollo industrial, vinculándolas con centros urbanos de apoyo y servicios especializados. Es en este sentido que las grandes metrópolis cobran importancia renovada, ya que su papel en la economía global es insustituible.

La evolución social del país debe también, en términos regionales, modificarse, a fin de incidir eficazmente sobre los flujos migratorios de las próximas décadas, generando opciones urbanas y de empleo a corto distancia, fuera de los centros tradicionales.

La evolución ambiental, por su parte, requiere incorporarse a las prioridades económicas: contribuyendo desde la óptica del saneamiento ambiental a la reestructuración del aparato productivo, especialmente en las zonas de más alta concentración; y por el otro lado, generando condiciones para el aprovechamiento sustentable de los recursos en zonas con potencial de desarrollo económico.

La evolución territorial debe modificarse a partir de la diversificación de los centros urbano-industriales tradicionales y de mayor concentración, abriendo opciones articuladas de centros urbanos, zonas industriales y enlaces que respondan a la lógica de la economía globalizada, pero también al fortalecimiento de los mercados internos.

Sólo la integración de políticas y la participación social pueden contribuir a ajustar el rumbo, identificando oportunidades firmes de mejoría y dándole sustentación social al proceso. La estrategia regional puede aportar para ello esquemas de trabajo integradores.

7. Prioridades territoriales

Como parte de la estrategia regional nacional, las prioridades territoriales constituyen ámbitos funcionales para la aplicación de los propósitos centrales de una política que pretende ser integral y de largo plazo. En tal sentido, representan un esquema de trabajo práctico para buscar la convergencia tanto en el sector federal como en las regiones particulares, ya que por un lado proponen una visión de conjunto del país, y por el otro definen prioridades para la acción regional.

Debido al imperativo que tiene el país de seguir creciendo, la dimensión económica y, en particular, la actividad industrial adquiere

relevancia como el pivote sobre el cual deben estructurarse las dimensiones de lo social, ambiental y territorial.

En un horizonte de largo plazo, deben considerarse dos vertientes de acción: la que atiende problemas agudos actuales y busca aprovechar las oportunidades de corto plazo, y la que se orienta a construir desde ahora las condiciones necesarias para el largo plazo.

El mapa 11 que se presenta a continuación ilustra la propuesta de prioridades territoriales para el desarrollo urbano-industrial sustentable. Destacan las regiones y acciones siguientes:

- La zona metropolitana del valle de México y su región conurbada, las zonas metropolitanas de Monterrey, Guadalajara, Puebla, León y Torreón, así como la frontera norte, como áreas en las que debe privilegiarse la reestructuración económica la consolidación de los agrupamientos industriales y su descentralización, así como el rescate ecológico de las ciudades, y la administración sustentable del agua. En la región central, además, habría que buscar incidir sobre los flujos migratorios principales, dentro de un patrón de ordenamiento territorial más equilibrado.
- La región intermedia del corredor centro-noroeste (que va de Zacatecas a Hermosillo) como el segundo piso de la frontera norte, asociado a la consolidación de la base maquiladora de Tijuana a Cd. Juárez.
- Los corredores urbano-industriales de Occidente, del Noreste y Centro-Golfo, como opciones para el redespigie industrial exportador de las grandes metrópolis (D.F., Guadalajara y Monterrey), que deben enfatizar la consolidación de agrupamientos industriales competitivos, y la relocalización de ciertos procesos de los centros urbanos principales hacia zonas aptas para el desarrollo industrial de gran escala.
- Las regiones y corredores (particularmente el corredor del sureste) que pueden apoyar nuevas dinámicas territoriales, en las que deben generarse condiciones adecuadas de competitividad para ciertas actividades (como el turismo, la industria petrolera, la agroindustria, y otras industrias basadas en recursos naturales no tradicionales. También se requiere fortalecer sus sistemas urbanos y sus enlaces internos y hacia otras regiones, fomentar el uso intensivo del mar, no sólo como fuente de recursos sino particularmente como medio de transporte, y brindar especial atención a la administración integral de ecosistemas.

Entra mapa 11

8. Papel del gobierno federal en el impulso de dicha estrategia

La atención de los desequilibrios regionales no se refiere, desde luego, al reacomodo físico de personas, ciudades, plantas industriales, como si el país fuera una gran maqueta; sino, justamente, de definir y aplicar una estrategia regional explícita que acompañe y refuerce la política general de desarrollo del país. Dicha estrategia, para ser eficaz, ya no puede ser centralista ni gubernamental solamente. Debe ser, por el contrario, ampliamente participativa y consensual; y debe utilizar en todo lo posible los mecanismos del mercado: incentivos a la inversión productiva, atención pública de externalidades, generación y difusión sistemática de información, entre otros elementos.

En su etapa inicial de construcción, la estrategia regional nacional puede formular planteamientos que sirvan de base para la discusión y el acuerdo social. Puede ser una propuesta del gobierno como instancia representativa capaz de estructurar una visión de conjunto del país. Pero debe evolucionar hacia una política pública que sea resultado de un proceso amplio de debate y consenso social. Debe, incluso, llegar a formalizarse como política de Estado, que refleje propósitos y líneas de acción de largo plazo de aceptación generalizada.

Los efectos de una estrategia regional nacional son de largo plazo, por lo que sus líneas de acción tendrían que considerar un horizonte tal, incluyendo los pasos que desde ahora deban tomarse. Ello no impide que, simultáneamente, y ya dentro del marco estratégico de más largo plazo, se puedan atender las urgencias del corto plazo: agudización de problemas urbanos a causa de las inercias que siguen operando, fenómenos de contaminación grave, entre otros.

9. Agenda mínima de corto plazo para iniciar la construcción del largo plazo

Para impulsar un proceso orientado al desarrollo sustentable a través de una estrategia regional, es conveniente empezar por articular esfuerzos y generar visiones conjuntas entre dependencias y entidades del gobierno federal, y entre éste y el Poder Legislativo, así como los otros órdenes de gobierno, estatal y municipal, y las organizaciones sociales a nivel local. Para la SEMARNAP, ello implica actuar desde ahora simultáneamente en dos vertientes:

- La acción regional
- La coordinación intersectorial.

Se buscaría en el corto plazo construir consensos desde abajo, antes de promover acciones de mayor envergadura al Ejecutivo Federal, a fin de que en su momento sea posible apuntalar la experiencia obtenida en los procesos iniciales.

En la primera vertiente, la acción regional, la SEMARNAP podría ampliar la aplicación de **proyectos piloto** en los que se involucrara a los actores representativos a nivel local –tomando como base los Consejos Consultivos Regionales que la Secretaría ha auspiciado–, para generar visiones regionales y esquemas de trabajo comunitario que dieran soporte a la gestión ambiental. En un segundo momento, estos proyectos piloto podrían abrirse a la participación federal conjunta con el doble propósito de iniciar la articulación a nivel técnico de acciones sectoriales dentro de las regiones, y de propiciar la articulación también de las diversas instancias de participación social local que responden a distintas dependencias federales.

En una siguiente fase, una vez que las dependencias federales cuenten con un enfoque común, y que se adquiriera experiencia de trabajo conjunto a nivel regional y local con las organizaciones sociales, podría plantearse la conveniencia de generar iniciativas de integración programática regional más estructuradas.

Por lo que se refiere a la segunda vertiente, de coordinación intersectorial, destaca la necesidad de que se consolide el enfoque regional institucional de la Secretaría, a fin de que se fortalezca su acción hacia fuera. Entre otros instrumentos relevantes susceptibles de integrarse se encuentran: el ordenamiento ecológico del territorio, los programas de desarrollo regional sustentable, la agenda XXI, las manifestaciones de impacto ambiental estratégico, el sistema de áreas naturales protegidas, y los consejos consultivos de cuenca. Todos ellos además tienen participación en el proceso de descentralización de la gestión ambiental, que habrá de vincularlos también con los actores sociales a nivel local.

Una vez logrado lo anterior, sería conveniente promover la conformación de varios **grupos de trabajo interinstitucionales** que pudieran abordar la siguiente temática:

- La formación de un grupo de trabajo para generar un enfoque federal regional que permitiera integrar visiones, métodos e instrumentos, con la participación –además de la SEMARNAP- de la SEDESOL, de CONAPO, e INEGI, que tuviera la encomienda de formular una política territorial del país.
- Otro grupo para integrar enfoques, métodos e instrumentos en materia de evaluación de proyectos de inversión e instrumentos económicos, donde concurrieran la Secretaría de Hacienda –a través de su Unidad de Inversiones-, Banobras –también a través de su área especializada en evaluación de proyectos-, el área de desarrollo regional de la SEDESOL, la Dirección General de Ordenamiento Ecológico Territorial y Evaluación de Impacto Ambiental del INE, la Subsecretaría de Planeación de la SEMARNAP, con la encomienda de incorporar metodológica y estructuralmente lo ambiental en la definición de instrumentos y proyectos.
- Un tercer grupo podría asumir el diseño de mecanismos jurídico-institucionales orientados a dar soporte a las propuestas de los otros grupos, así como proponer los cambios legales que pudieran ser aconsejables en distintas disposiciones jurídicas relevantes: desde la Constitución misma, hasta la Ley de Planeación, la de Asentamientos Humanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, etc. Este grupo podría, además, ser un puente con el Congreso para promover los cambios necesarios.

Todo lo anterior iría pavimentando el camino para que en su momento se impulsaran iniciativas clave para la consolidación del proceso de desarrollo sustentable. Entre estas iniciativas se encuentran las siguientes:

1. Incorporar a la Constitución Política el concepto del desarrollo sustentable como objetivo integrador económico, social y ambiental
2. Incorporar a la Ley de Planeación la necesidad de formular planes y políticas de largo plazo con alcance nacional y regional, y generar los mecanismos para su adecuada articulación, así como de garantizar la participación en ello de la sociedad civil y sus organizaciones

representativas⁹

3. Incorporar a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la responsabilidad de las distintas dependencias y entidades del Ejecutivo Federal de traducir a sus ámbitos respectivos de competencia el objetivo de propugnar por un desarrollo sustentable del país, enfatizando la integración de las políticas sectoriales
4. Establecer el gabinete intersecretarial de desarrollo sustentable, con la encomienda de proponer al desarrollo sustentable como política de Estado, así como las medidas específicas que conduzcan a la integración de políticas sectoriales, a la articulación de programas en torno a prioridades territoriales, y al fomento de la acción regional y comunitaria
5. Establecer una instancia pública de coordinación de los programas federales regionales
6. Establecer la Comisión de Estudios Prospectivos, como organismo técnico encargado de formular y proponer el plan de desarrollo sustentable de largo plazo del país
7. Formular una ley de fomento de las organizaciones no gubernamentales.

⁹ Esta propuesta es congruente con el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000 y, en particular, con la línea general de acción para impulsar el desarrollo político institucional.