

CUARTO NIVEL DE GOBIERNO Y CONTRALORÍA EN PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO

Mtro. Rafael Vela Martínez*
Ing. Verónica Ávila**

Sumario: Introducción I. La planeación del desarrollo en México en los últimos años. II ¿Cuál es la función de un gobierno regional? III. La globalización y los gobiernos regionales en América Latina. IV. La evidencia del vacío administrativo regional en Veracruz. Reflexión final.

Introducción

El presente trabajo está encaminado a analizar el vacío administrativo que existe a nivel regional y las limitaciones que en materia de planeación para el desarrollo se advierten en México. Se destaca el Cuarto Nivel de Gobierno en otros países de América Latina, y las tendencias globalizadoras hacia la descentralización gubernamental. El ensayo comienza discutiendo los aspectos básicos de lo que ha sido la planeación para el desarrollo en los últimos años; posteriormente aborda la delimitación de las funciones de un gobierno regional desde la perspectiva del fenómeno de la globalización en que el crecimiento económico se fundamenta en las ventajas competitivas a nivel local. Se continúa con una breve descripción de las experiencias conocidas en América Latina, para dar marco a las evidencias del vacío administrativo en el ámbito regional dentro del Estado de Veracruz. Finalmente se llevan a cabo algunas reflexiones acerca de los beneficios que la institución de un gobierno regional trae consigo.

Un estudio del Banco Mundial muestra que veinticuatro países en vías de desarrollo alcanzaron un crecimiento más alto en rentas, una esperanza de vida más larga y una mejor condición de bienestar como resultado de su integración a la economía mundial durante las décadas de 1980 y 1990. En la lista se encuentra México, China, India y Hungría.¹

De acuerdo con el estudio, estos países han logrado estos beneficios al adoptar políticas internas e institucionales que han permitido a la gente obtener provecho de los mercados globales y aumentar así, sostenidamente, su producción de bienes y servicios.²

* Candidato a Doctor en Economía por la Atlantic International University; maestro en Desarrollo Regional por El Colegio de la Frontera Norte; y Licenciado en Economía por la Universidad Veracruzana; actualmente es catedrático de El Colegio de Veracruz y Director General de la consultoría Enfoque Veracruz, especializada en estudios regionales, políticos, económicos y sociales.

**Especialista en temas de Urbanismo y Medio Ambiente, es actualmente estudiante del 4to semestre de la Maestría en Desarrollo Regional de El Colegio de Veracruz.

¹ Almanaque Anual 2006, editora cinco, p. 11

² Ídem

Por supuesto que esta afirmación es muy relativa, pues lo que es válido para el conjunto no necesariamente lo es para la región; al respecto, debe citarse el caso del estado de Veracruz, donde se advierten situaciones perjudiciales para su planta agropecuaria a partir de la puesta en operación el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) en 1994.

A nivel mundial el proceso globalizador también enfrenta contradicciones, pues debe destacarse que no todos los países se han integrado con éxito a la economía global: unos dos mil millones de personas en los países al sur del Sahara Africano, en Medio Oriente y en la ex-Unión Soviética, no han podido aumentar su integración a la economía mundial, por lo que su relación de transformación del comercio de bienes y servicios es plana o esta en declinación, ya que sus economías se han contraído, la pobreza se ha incrementado, y los niveles de educación han crecido más lentamente que en los países más globalizados.³

Contrario a lo que se supone, el proceso globalizador es excluyente: excluye de la búsqueda de beneficios a las regiones o países más pobres. En este sentido, las posibilidades que tiene una economía de incorporarse a esta nueva lógica de acumulación de capital, depende en gran medida de las posibilidades de los gobiernos locales para entrar en una dinámica de competencia a nivel mundial; al respecto, diversos académicos señalan que en el esquema globalizado las ventajas comparativas locales han quedado de lado, pues ahora son las ventajas competitivas las que fincan las bases prospectivas del crecimiento económico a nivel local: *soluciones locales, para problemas globales*, reza la publicidad.

Es por ello que la descentralización del poder es necesaria, pues lo que se requiere es un mayor acercamiento entre la autoridad y la gente; este acercamiento permite mejorar la capacidad de respuesta, de oportunidad y de transparencia gubernamental, al tiempo que consiente un mayor compromiso y responsabilidad política por parte de los ciudadanos. En su caso, la distancia que existe entre pueblo y gobierno, característica de un gobierno centralizado, crea condiciones para la existencia de gobiernos mediocres que afectará directamente la calidad de vida de la comunidad, limitando las oportunidades para obtener beneficios a partir del proceso de desarrollo: uno de los resultados más frecuentes es la disparidad en las condiciones de bienestar y desarrollo de las regiones: *“El proceso de descentralización se hace cargo de la heterogeneidad territorial y las demandas de medidas para las correcciones en las disparidades territoriales del modelo de desarrollo.”*⁴

Un aspecto que se debe destacar, es la capacidad que tienen los gobiernos regionales en el acercamiento con las personas; si bien es cierto que esta tarea aparentemente corresponde a los gobiernos municipales, la tendencia es que los ayuntamientos cada vez más se concentran en la atención de los servicios

³ Ídem

⁴ Carlos Cantero (2003) , Desarrollo Regional y Descentralización: Los Nuevos Desafíos en la Sociedad del Conocimiento, en Comunidad Virtual de Gobernabilidad página Web, consulta en línea el 27 mayo 2:40 PM en <http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=article&sid=335>

públicos y no en los usuarios; por ello es que la directriz que se sigue a nivel global de descentralización gubernamental apunta a la creación de gobiernos regionales: ello obedece, además de la necesidad de acercarse al usuario, a la insuficiencia de respuesta a problemáticas que rebasan los límites políticos de las municipalidades.

Para poder instituir este nivel de gobierno en México, es necesario replantear el Artículo 115° Constitucional que versa sobre el municipio como la base de la división territorial y organización política del gobierno republicano.

En la Fracción primera de este Artículo se determina que no habrá autoridad intermedia entre el municipio y el gobierno del Estado; y, en la Fracción Segunda se precisa que el municipio cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Las Reformas necesarias para instaurar un cuarto nivel de gobierno, inician en este Artículo Constitucional, pues además de definir al Gobierno Regional como un intermediario entre el Gobierno Federal y el Municipal, también se deberán ajustar los criterios de la personalidad jurídica del municipio.

En la Fracción Tercera del mismo Artículo se enlistan las funciones y servicios públicos a su cargo; de estos, algunos tendrían que ser abrogados y convertirse en parte de las funciones del Gobierno Regional, pues su manejo es intermunicipal, como es el caso del tratamiento y disposición de aguas residuales y la dotación de agua potable, limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos sólidos, seguridad pública, tránsito y policía preventiva, en la modalidad de intermunicipal.

I. La planeación del desarrollo en México en los últimos años

La planeación gubernamental en México, se ha estructurado sobre la base de una perspectiva tradicional, de un conjunto de normas complejas que atienden más al instrumento que al objeto, y que paradójicamente presumen garantizar un ambiente adecuado para la planeación del desarrollo y la cultura misma de la planeación entre la clase política gobernante. Esta normatividad no ha creado una cultura de la planeación entre la ciudadanía, porque no ha sido pensada para este fin; incluso, al interior de las mismas estructuras de gobierno, aún cuando se elaboran muchos planes y programas, no existe una cultura del ejercicio de la planeación.

Existen si, esquemas de planeación en el ámbito de la política macroeconómica, principalmente en relación con acciones que tienen que ver con el exterior⁵; pero en todo caso, solo representa una parte de lo que debería ser la planeación del desarrollo nacional. A partir de la década de los ochenta, cuando desapareció la Secretaria de Programación y Presupuesto, se perdió la instancia rectora de la planeación a nivel nacional, a pesar de que el discurso

⁵ Iracheta Cenecorta Alfonso Xavier; Planeación y Desarrollo, una visión del futuro; Plaza y Valdez Editores, México 1997

planteaba extender el ejercicio de la planeación a todas las dependencias de gobierno.

Esta acción en gran medida enmarcaba una nueva concepción del Estado Mexicano que abandono su papel de Estado planificador del desarrollo, en correspondencia con el abandono ideológico del Estado del bienestar, del Estado benefactor. No obstante, en años subsecuentes, el Estado Mexicano impulso, en una perspectiva de planeación macroeconómica, políticas coherentes con esta nueva concepción ideológica:⁶ la privatización de las empresas paraestatales de corte estratégico, la desregulación y apoyo a la inversión privada, principalmente de tipo extranjero, la contención de una política de corte social, entre otras acciones de igual tipo.

En los últimos años, la planeación regional, la de tipo sectorial y la planeación micro-regional, no registraron mayor cambio al observado en décadas precedentes; por el contrario, la planeación como elemento rector del desarrollo ha sido abandonada:

“...Un análisis comparativo de la evolución ocurrida en los últimos diez años entre la planeación económica global por un lado, y la relativa a los sectores de la economía y del desarrollo social y la planeación espacial por el otro, haría evidente las diferencias comentadas...”⁷

Un aspecto que, en esta lógica de la planeación desde la instancia gubernamental, debe destacarse en el contexto de la planeación para el desarrollo en nuestro país, es que existe una apreciación más o menos generalizada, tanto a nivel de las instituciones, como a nivel social, sobre el fracaso de la planeación para el desarrollo.

Este fracaso, tiene que ver con cuestiones del ejercicio del poder, así como con aspectos técnicos:

- a) En relación al ejercicio del poder.

La planeación desde la administración pública federal, estatal y municipal, solo ha cumplido un papel de legitimación ideológica, en tanto solo aparece en dos momentos en el mejor de los casos: un “plan libro”⁸, que se elabora a inicios del ejercicio de la administración y, presuntas evaluaciones anuales que en la realidad son un encuadre de acciones, en reportes que se supone dan cuenta de lo que se había programado realizar y lo que en realidad se llevó a cabo durante un periodo anual, trimestral o sexenal. La situación a nivel municipal es mucho más extrema, pues existen alcaldes que su plan de desarrollo municipal lo entregan hasta el final de su administración, con la complicidad de las instancias legislativas, responsables de garantizar que toda nueva administración a nivel municipal no inicie funciones sin contar con dicho documento. Y esto tiene que ver directamente con los contrapesos político partidistas que exista al interior de las Legislaturas correspondientes; con la

⁶ Ibídem.

⁷ Ibídem

⁸ Concepto acuñado por Carlos Matus

capacidad técnica y cultura de la planeación de los propios legisladores; y, con situaciones de voluntad política.

Con los contrapesos político partidista, porque en una Legislatura Local integrada con una mayoría de elementos provenientes de un solo partido, tiende a ser más frecuente esta irregularidad, principalmente si además el poder ejecutivo está en manos de ese mismo partido dominante y hegemónico: esto, es la regularidad de la historia de la planeación municipal de nuestro país.

Tiene que ver con la capacidad técnica y cultural de la planeación de los propios legisladores, en tanto, por lo menos para el estado de Veracruz, una comisión de legisladores es la encargada de vigilar que las nuevas administraciones de los ayuntamientos, en los primeros cuatro meses en el ejercicio en funciones,⁹ entreguen su plan de desarrollo municipal; sin embargo, en la mayoría de los casos, estos legisladores carecen de una formación técnica de los aspectos más elementales de la planeación y de la planeación para el desarrollo, por lo que les resulta más sencillo dejar de lado esta función, sin tener claro las implicaciones de soslayar su responsabilidad.

Y tiene que ver con cuestiones de voluntad política, porque finalmente son los legisladores quienes tendrían que hacer cumplir esta legislación; sin embargo, si no la hacen cumplir, no existe ningún tipo de penalización en su contra; de tal forma que, aún cuando cuenten con una formación técnica adecuada, por cuestiones de voluntad política pueden no requerir a los ayuntamientos el cumplimiento de la norma.

Alfonso Iracheta Cenecorta,¹⁰ cuando discute en torno al fracaso de la planeación para el desarrollo, se refiere a esta situación como la *“valoración política que se otorga al sistema de planeación”*; y señala: en tanto el proceso de planeación es un ejercicio que implica comprometer y aplicar recursos para

⁹ Durante el año 2000 se registro la reforma integral de la Constitución del Estado de Veracruz presentada por el Ejecutivo del Estado a la LVIII legislatura el 13 de septiembre de 1999, aprobada el 15 de enero del 2000, y promulgada el 3 de febrero de ese mismo año. Con el propósito de sentar las bases normativas que enmarcan la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de los Planes Municipales de Desarrollo y sus programas, se emitió la nueva Ley de Planeación del Estado de Veracruz-Llave: “LEY NÚMERO 56 LEY DE PLANEACIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE”, en el “CAPÍTULO V”, referente a “PLANES MUNICIPALES DE DESARROLLO Y SUS PROGRAMAS” se señala:

“ARTÍCULO 26. Los Planes Municipales de Desarrollo de cada uno de los municipios del Estado, deberán elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de cuatro meses, contados a partir de la fecha de la toma de posesión de los Ayuntamientos respectivos, y su vigencia no excederá del periodo que les corresponda....”

“...El plan, precisará los objetivos, estrategias y prioridades del desarrollo municipal. Contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los órganos responsables de su ejecución; sus previsiones se referirán al conjunto de las actividades económicas, sociales y culturales y regirá el contenido de los programas que se deriven del Plan....”

¹⁰ Delgadillo Macias Javier e Iracheta Cenecorta Alfonso; Actualidad de la investigación regional en el México Central; Plaza y Valdés Editores, México, 2002. Páginas 70 a la 72.

el cumplimiento del Plan, así como la creación de los mecanismos e instrumentos de orden económico, jurídico, social o administrativo que faciliten la implementación de los objetivos, metas y acciones acordadas en el Plan, el gobernante puede decidir aplicar o no el plan diseñado, con base en la valoración política de la coyuntura.

En tanto la planeación para el desarrollo no se ha llevado a un nivel de obligatoriedad para quienes ejercen la acción gubernamental, la acción de gobierno esta separada de la acción planeada. Sobre el particular Iracheta sintetiza como segunda causa del fracaso de la planeación para el desarrollo precisamente la falta de *“niveles de obligatoriedad de las políticas, estrategias y acciones concertadas en planes y programas, así como las consecuencias que derivan de su incumplimiento”*.¹¹ En este caso, señala, se registra una gran ausencia de estructuras, mecanismos y procedimientos que garanticen el cumplimiento del Plan, de tal suerte que su aplicación o no, queda sujeta a una actitud totalmente de carácter voluntarista, no obstante que la legislación en la materia establece la obligatoriedad en su cumplimiento.

De esta forma, en la ausencia de un referente metodológico que guíe la acción de gobierno, en su toma de decisiones en pro del desarrollo, la administración gubernamental pierde su sentido previsor, de futuro, y se convierte en una administración de tipo reactiva, con una fuerte inercia de lo urgente y pérdida del sentido de oportunidad¹², del rumbo del desarrollo y de la búsqueda de la consecución de los objetivos planeados. Este es el tipo de administración para la cual todo urge; y, en consecuencia, resulta que nada es importante, pues lo fundamental se pierde en la superficialidad de una acción de gobierno reactiva.

b) En relación a los aspectos técnicos.

En los últimos años se ha dado prioridad a la creación de instituciones encargadas de la auditoría y fiscalización de la obra pública, conocido como Órgano de Fiscalización Superior (ORFIS) para el caso de Veracruz; sin embargo, no se ha dado importancia a la creación de organismos que vigilen y aseguren que la toma de decisiones desde los gobiernos locales y estatales en materia de obra pública, tengan un sentido en términos del desarrollo.

A pesar de que a partir de diciembre de 1999, se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 115,¹³ con la

¹¹ Ibídem.

¹² Matus Carlos: Planificación de Situaciones. Op. Cit.

¹³ La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos observó cambios trascendentes en las últimas dos décadas. El primero de diciembre de 1982, el Ejecutivo Federal promovió la reforma al ARTÍCULO 115 Constitucional, para ampliar la capacidad política, jurídica y administrativa de la unidad básica de gobierno y de relación con la comunidad.

A partir de 1983, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, registra tres importantes reformas y adiciones al artículo 115, todas ellas, orientadas a fortalecer a los municipios y sus Ayuntamientos. La décima reforma a la Constitución en materia de Gobierno

intención de brindar mayor nivel de autonomía a los municipios, el recurso financiero con el que ahora cuentan los ayuntamientos, y que se canaliza a través del Ramo 033, no está siendo orientado en acciones necesariamente para impulsar el desarrollo del municipio, a pesar de que una gran parte de este recurso viene “etiquetado”. Es decir, las acciones de gobierno en este ámbito satisfacen la normatividad contable y de ingeniería de la obra pública, tal y como lo exigen los órganos de fiscalización correspondientes; no obstante, los alcaldes o el Cabildo pueden decidir cualquier acción por absurda que sea en términos de la planeación para el desarrollo, y no tener ningún problema en el ejercicio del gasto público.

En el ámbito estatal la situación es similar, una gran mayoría de funcionarios públicos carecen de una cultura de la planeación, así como, en muchos casos, del perfil profesional adecuado para estar en los puestos de responsabilidad desde donde se orientaría el desarrollo de las entidades federativas.

De manera especial debe destacarse la inadecuada realización de diagnósticos integrales, sobre el que las instancias gubernamentales elaboran sus planes y programas, pues las dependencias de gobierno regularmente no realizan trabajo de investigación de fondo para diagnosticar la realidad sobre la que actúan y toman decisiones; en el mejor de los casos, los diagnósticos son sumamente descriptivos y se realizan con información macro, con base en estadísticas sectoriales:

“...en general los planes no representan en su contenido de manera adecuada a los fenómenos y problemas por atender, pues son documentos más bien descriptivos que analíticos; no integran todas las posiciones socio-políticas involucradas, especialmente en los sectores y asuntos con posiciones sociales divergentes...”¹⁴

Es precisamente debido a estas cuestiones de ejercicio del poder y aspectos técnicos que la acción pública no ha logrado tocar las raíces de muchas problemáticas sociales y económicas, que son fundamentales remover y encauzar para lograr mejores estadios de desarrollo. La planeación para el desarrollo debe redimensionarse en el contexto de la globalización de las economías, pues es evidente que cada vez menos las políticas de orden nacional explican y resuelven en menor medida las problemáticas micro-regionales.

Municipal, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999, significa una modificación integral a las bases del régimen municipal. Con base en dicha modificación se consigna al Municipio como la base territorial y de organización política y administrativa de los estados que integran la República; de esta manera, el Municipio se convierte en un órgano de gobierno en pleno.

A partir de esta reforma a la Constitución General de la República, los Municipios quedan facultados para impulsar esquemas de planeación y desarrollo acorde a sus condiciones regionales y prioridades espaciales; todo esto, a través de los bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

¹⁴ Delgadillo Macías Javier e Iracheta Cenecorta Alfonso; Actualidad de la investigación regional... Op. Cit.

Xavier Iracheta¹⁵ ha propuesto tres ámbitos de la planeación del desarrollo: global, sectorial y espacio ambiental; y tres niveles: nacional, regional y local; su aportación es relevante, pues pone el énfasis en la planeación territorial; sin embargo, al parecer deja de lado la planeación en torno a las problemáticas micro-regionales que se registran a nivel intermunicipal e interestatal, y es que su perspectiva parte de un estado dado de las cosas, de los niveles de gobierno, de la división política administrativa y de la forma como actúan las instituciones gubernamentales.

Es posible que si se conciben unidades de planeación por encima de los límites político administrativos, muy en similitud al esquema de planeación impulsada por Enrique González Pedrero¹⁶ en el estado de Tabasco¹⁷, en el periodo que fue gobernador de esta entidad, se puedan alcanzar mejores resultados. Se trata en todo caso de rescatar el espacio territorial, pero además anteponiendo la atención a los fenómenos micro-regionales que lastran el desarrollo de las regiones del país. En esta perspectiva, pensar en una instancia administrativa y de gobierno que se ubique de manera intermedia entre la instancia del municipio y la entidad federativa, se advierte como una alternativa para potenciar el desarrollo de las diversas entidades del País y fundamentalmente atender sus problemáticas regionales.

II. ¿Cuál es la función de un gobierno regional?

El gobierno regional es una institución de la administración pública descentralizada; en los países que cuentan con este nivel de gobierno, el objetivo es el desarrollo social, cultural y económico de los habitantes de la región a la que pertenecen, y cuyas gestiones son necesarias para que la

¹⁵ Iracheta Cenecorta Alfonso Xavier; Planeación y Desarrollo Op. Cit.

¹⁶ Enrique González Pedrero, originario de Villahermosa, Tabasco, es licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), se especializó en Sociología, Economía y Ciencias Políticas en La Sorbona de París. Catedrático de la UNAM desde 1955, dirigió la Escuela Nacional de Ciencias Políticas (1965-1970), la cual fue elevada al rango de Facultad durante su gestión. Ha sido en dos ocasiones senador de la república (1970-1976;1997-2000). Fue Gobernador Constitucional del Estado de Tabasco (1983-1987).

¹⁷ En el periodo de Enrique González Pedrero como gobernador de Tabasco, se impulso una estrategia de desarrollo, con sustento en una estrategia de regionalización centrada en la atención del fenómeno y de la problemática regional , más que en la división política administrativa. Los Centros Integradores, como se les llamó a estas unidades regionales para la planeación del desarrollo, contaban con estructuras de organización social, donde fueron incorporados de manera activa liderazgos reales a nivel comunitario. Esta estrategia de desarrollo regional fue de gran éxito y logro potenciar el desarrollo de todo el estado en un breve periodo de tiempo de poco menos de cinco años. Es reconocida, por los regionalistas, como una de las pocas experiencias de desarrollo regional de éxito a nivel nacional.

población de la zona geográfica denominada región, pueda acceder a todos los beneficios sociales así como servicios públicos.¹⁸

En el caso de México y en particular del estado de Veracruz, la gran tarea sería potenciar la integración funcional de los microsistemas urbano-rurales que, de hecho, es la alternativa más viable que se advierte para superar la marginación, el desarrollo polarizado a nivel regional y local, y alcanzar sustentabilidad económica regional.

En la experiencia de los países que cuentan con este nivel de gobierno, se advierte que incluso se han definido como Consejos Transitorios de Administración Regional que constituyen instancias de Gobierno con autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Les corresponden, dentro de su jurisdicción, la coordinación y ejecución de los planes y programas socio-económicos regionales, así como la gestión de actividades y servicios inherentes al Estado, conforme a Ley. Las regiones apoyan a los gobiernos locales, no los sustituyen ni duplican su acción o competencia.¹⁹

Usualmente en los países en donde existe este nivel de gobierno, este se constituye por dos elementos. Primero, de un jefe de un gobierno regional al que se le asigna el cargo de intendente; este cargo puede ser adquirido por votación directa como en Perú, o bien por designación del Presidente de la República, como en el caso de Chile; y, segundo, de un consejo regional que funciona como un órgano de fiscalización y participación de la comunidad.

El mecanismo de funcionamiento es el siguiente: El intendente es quien encabeza el Consejo, y tiene la obligación de presentar las propuestas; El Consejo aprueba, modifica o sustituye dichas propuestas, y posteriormente el Intendente ejecuta lo aprobado por el Consejo.

Habitualmente el Consejo Regional elabora un reporte anual sobre el desempeño del Intendente, de acuerdo al balance presupuestal presentado y al estado financiero del gobierno regional.

En los países latinoamericanos en los que se tiene un gobierno regional, el marco jurídico nacional sustenta este nivel administrativo a través de una ley orgánica, que establece la función de este nivel de gobierno en cuatro principios básicos: El desarrollo armónico y equitativo del territorio; la equidad, eficiencia y eficacia en la asignación y utilización de los recursos públicos; la preservación y mejoramiento de del medio ambiente; y la efectiva participación de la comunidad regional.²⁰

¹⁸ Página Web del Gobierno de Chile, consulta en línea el 25 de mayo 2006 12:30 PM en http://www.gobiernosantiago.cl/link.cgi/Directorio_Regional/Gobierno_Regional/

¹⁹ Universidad Nacional Mayor De San Marcos, Perú. Resolución Directoral N° 007-99-EF/76.01, Glosario de Términos de Gestión Presupuestaria del Estado, publicada el 23 de febrero de 1999. Consulta en línea el 27 de mayo 12:45 PM en <http://www.unmsm.edu.pe/ogp/ARCHIVOS/Glosario/indg.htm>

²⁰ Ley Orgánica del Gobierno Regional, artículos 13° y 14°; consulta en línea 29 de mayo de 2006 8:30 AM en http://www.gobiernosantiago.cl/medios/docs/LEY_19175-20035.pdf

En los países en los que el Intendente es nombrado directamente, es considerado un representante natural e inmediato del Presidente de la República en el territorio de su jurisdicción, por lo que mantendrá sus funciones mientras cuente con su confianza. Caso contrario en los países en donde su elección se hace por votación.

Las funciones y atribuciones que corresponden al Ejecutivo del Gobierno Regional, son: Formular políticas de desarrollo regional en armonía con los planes nacionales y comunales; someter al Consejo la estrategia de desarrollo regional; promulgar los planes reguladores comunales e intercomunales; representar judicial y extrajudicialmente al Gobierno Regional, y coordinar y fiscalizar los servicios públicos creados por la ley en la Región.²¹

En algunos países como Chile, el Intendente preside además el Consejo Regional del Medio Ambiente y le compete la planeación del orden público y el transporte²²

Perú y Chile han desarrollado este nivel de gobierno en poco más de tres décadas (Perú inicio gestiones en 1980 y su congreso aprobó la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales en 2002; mientras que en Chile el proceso inicio en 1979) como resultado de las reformas económicas neoliberales durante los años 80's; tendencia importada por economistas que cursaron sus estudios en la Universidad de Chicago.²³

En la estructura de gobierno de Chile existe un Gabinete Regional que hace las veces de órgano auxiliar del Intendente Regional; este gabinete esta integrado por los gobernadores de los Estados pertenecientes, así como de los Secretarios Regionales Ministeriales (Ministerio de Educación, de Salud, de Industria, etc.)²⁴

Entonces, a los gobernadores les quedan conferidas las funciones destinadas a preservar la seguridad de los habitantes del Estado que preside, así como de sus bienes; a poner en marcha los dispositivos en caso de emergencia y catástrofe, las disposiciones legales sobre los extranjeros, y todas aquellas funciones que le sean delegadas por el Intendente de manera expresa.²⁵

III. La globalización y los gobiernos regionales en América Latina

Dado que el término globalización es actualmente usado para describir los cambios socio-culturales y económicos mundiales, las definiciones del fenómeno giran en torno de los medios de comunicación y los mercados, *“La globalización es el proceso por el que la creciente comunicación e interdependencia entre los distintos países del mundo unifica mercados,*

²¹ Ídem, artículo 24°

²² Página Web del Gobierno de Chile, consulta en línea el 25 de mayo 2006 12:30 PM en http://www.gobiernosantiago.cl/link.cgi/Directorio_Regional/Gobierno_Regional/

²³ <http://www.monografias.com/trabajos15/historia-chilena/historia-chilena2.shtml#ASALTO> y

²⁴ Página Web del Gobierno de Chile, consulta en línea el 25 de mayo 2006 12:30 PM en http://www.gobiernosantiago.cl/link.cgi/Directorio_Regional/Gobierno_Regional/

²⁵ Ídem

sociedades y culturas, a través de una serie de transformaciones sociales, económicas y políticas que les dan un carácter global."²⁶

Actualmente en los ámbitos económicos empresariales el término globalización se emplea para referirse exclusivamente a los efectos mundiales del comercio internacional, a los flujos de capital y de forma particular a los efectos de la liberalización y desregulación del comercio a través de los tratados de libre comercio.

De tal suerte que desde 1989 el Instituto Internacional de Administración y Desarrollo (IMD, siglas en inglés) con sede en Lausana, Suiza, publica cada año el Anuario de Competitividad Mundial que analiza el desempeño económico, eficiencia gubernamental, eficiencia de negocios e infraestructura productiva de alrededor de 60 economías mundiales; el estudio tiene el propósito de señalar las características que permiten que las empresas operen en un ambiente nacional, pero que al mismo tiempo facilite o impida su habilidad de competir doméstica o internacionalmente.²⁷

En este informe dado a conocer en el Foro Económico Mundial en Davos, Suiza se registran los factores, políticas y desempeño institucional que determina el nivel de productividad de una economía, y en consecuencia, las condiciones que prevalecen y condicionan el grado de prosperidad social.

En América Latina, el país mejor posicionado fue Chile en el lugar 23°, seguido de la República de Uruguay en el lugar 54°, México en el 55°, El Salvador en la posición 56° y Colombia en el puesto 57°.

En el caso de Chile, esto puede derivarse de las políticas regionales que soportan en gran medida las decisiones económicas nacionales. Uruguay, México, El Salvador y Colombia no incluyen en la estructura de su gobierno un nivel regional.

En punto central de las políticas regionales apunta al desarrollo económico de sus territorios, por lo que se plantean una planificación de alcances prospectivos. Tal es el caso de las políticas regionales en Perú, que incluyen el proceso de articulación vial con miras a mejorar las vías de comunicación de las agroindustrias para apoyar la exportación, y a incentivar la participación de la inversión privada para establecer un proceso de cadenas productivas que aprovechen las ventajas comparativas.²⁸

Si se contrastan los resultados del Anuario de Competitividad Mundial con los objetivos de las políticas regionales se observa la validez de plantear una reforma de descentralización gubernamental regional en busca de una mejor inclusión de las economías locales en el marco internacional, pues se puede

²⁶ Wikipedia, la enciclopedia libre, consulta en línea el 28 de mayo 4:00 PM en <http://es.wikipedia.org/wiki/Globalizaci%C3%B3n>

²⁷ Informe Global sobre competitividad 2004, consulta en línea 24 de mayo 2006 12:20 PM en www.camaradediputados.gob.mx/cesop/

²⁸ Gobierno de Perú, página Web consulta en línea 27 de mayo 2006 11:30 AM en http://www.regionpiura.gob.pe/deta_central.php?pagina=institucionalInformaciónInstitucional

constatar que se necesitan soluciones locales para cimentar las relaciones globales.

IV. La evidencia del vacío administrativo regional en Veracruz

En el ámbito Global de México los empresarios se encuentran solos, pues ellos mismos son los gestores de las negociaciones con otros países. En el mejor de los casos, el gobierno Estatal es quien ha buscado los vínculos de exportación para sus productos locales, caso de Guanajuato que a mediados de la década de 1990 se abrió a las negociaciones internacionales, y como resultado el 7 de junio de 2002 firmó un convenio con el Servicio de Administración Tributaria para la construcción de una aduana interior.

Este es el estilo de gobierno de las regiones europeas; Países como España y Francia que históricamente han convivido con este nivel de gobierno, han mantenido la tendencia del desarrollo regional de forma muy estable; actualmente sus economías se ven renovadas al participar del intercambio con nuevas regiones dentro del mismo continente. Hungría y Eslovenia han fortalecido sus economías a partir de incrementar sus relaciones con la Región Española de Castilla y León al establecer relaciones de cooperación empresarial.²⁹

En el caso del Estado de Veracruz, la planeación regional es algo cotidiano a nivel de discurso; sin embargo, la aplicación de las políticas públicas se advierten sumamente aisladas, sin una perspectiva de región, o de manifestación de los fenómenos que lastran el desarrollo de la entidad.

El ejecutivo estatal ha definido diez regiones al interior del estado, a diferencia de la administración anterior que manejaba siete regiones. En el Programa Veracruzano de Desarrollo 2005-2010 apunta los criterios bajo los cuales se han reconstruido las regiones: *“las regionalizaciones hechas por Administraciones anteriores han resultado infructuosas toda vez que estas se han hecho con base en criterios de similitud socioeconómica y no con criterios de agrupamiento sociodemográfico”*.³⁰

En términos de aplicación de recursos, la mayor parte de las Secretarías de Estado manejan regionalizaciones operativas a través de sus unidades estatales, por lo que los recursos son distribuidos de forma regional; Ejemplo de ello son las Unidades Estatales de Protección Civil y sus coordinaciones regionales; La Comisión Nacional del Agua y sus Consejos de Cuenca

²⁹ Página Web Centros Europeos de Empresas e Innovación de Castilla y León, España. “El Gobierno regional establece relaciones de cooperación empresarial con Hungría y Eslovenia” consulta en línea 27 mayo 12:40 PM en <http://www.ceical.es/noticias/noticias.jsp?id=76273&mes=03&anio=2004>

³⁰ Plan Veracruzano de Desarrollo 2005 – 2010. Pág. 72

regionales; y el INFONAVIT que se administra por Delegaciones estatales y subdelegaciones regionales.

Como se advierte, la perspectiva gubernamental no tiene una idea estratégica de región, su concepción es diversa y atiende a distintos criterios que, en consecuencia, se expresan como esfuerzos aislados que concluyen en resultados dispersos.

La naturaleza de la administración regional es por sí misma necesaria en el proceso de gobierno; sin embargo, el vacío de la gobernanza³¹ regional se hace evidente en el momento en que los recursos son aplicados a las unidades de servicio, y no a las personas; esto es evidente al recapacitar que las evaluaciones de estas administraciones se contabilizan en términos de la cobertura del servicio: número de escuelas, cursos de capacitación, metros cúbicos de agua, millones de pesos, kilómetros de tuberías, etc. Las evaluaciones dejan de lado la parte social cuando los usuarios se convierten en un número dentro de las estadísticas oficiales.

Este vacío en la acción de la gobernanza pone de manifiesto la necesidad de un cuarto nivel de gobierno; un nivel de gobierno que se preocupe por lo que se preocupa cualquier gobierno: las personas a las que gobierna.

El otro asunto que se debe tener presente es el de la legitimidad del gobierno. Sin la legitimidad que la ciudadanía otorga a las acciones de gobierno, estas no resultan válidas. El fracaso de los proyectos regionales se debe en parte a esta falta de legitimidad; ¿Cómo se puede respaldar en el ánimo de la ciudadanía una partida presupuestal de orden regional, si no existe una instancia que responda por el? Actualmente una forma de hacerlo es a través de la conformación de Comisiones, Consejos, y otro tipo de organizaciones administrativas menores.

Un ejemplo del fracaso de proyectos regionales debido a la falta de respaldo de un gobierno regional es el Proyecto de Desarrollo de la Cuenca del Papaloapan, que de 1947 a 1952 recibió apoyo de manos del entonces presidente Miguel Alemán Valdés, quien visitó los trabajos que se efectuaban en el Valle de Tennessee con el objetivo de tener una base para el proyecto en México.

El proyecto del Papaloapan fue ambicioso, pues se planteaban los siguientes objetivos³²:

- Efectuar una campaña de saneamiento en la Cuenca;
- Desarrollar la agricultura y la ganadería por medio de sistemas de drenaje y de irrigación complementaria;
- Aumentar la producción nacional de energía eléctrica;

³¹ De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, Gobernanza significa: Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.

³² Pagina Web del Consejo de Desarrollo de la Cuenca del Papaloapan, CODEPAP. Consulta en línea el 26 de mayo 2006, 12:58 PM en <http://www.codepap.gob.mx/codepap/actividad/actividad.htm>

- Controlar las crecidas del río y evitar las inundaciones;
- Crear nuevos centros de población y mejorar los ya existentes;
- Hacer navegable el Papaloapan como a principios del siglo XIX, y
- Abrir nuevas vías de comunicación.

Aunque se llevaron a cabo algunas obras de saneamiento y control de avenidas, la construcción del ingenio de Tres Valles, la planta de papel en Isla, y el rastro frigorífico en Piedras Negras, no fue posible concretar todos los objetivos planteados; tras la construcción de la Presa Cerro de Oro (posteriormente Presa Miguel de la Madrid) la Comisión del Papaloapan fue finalmente liquidada mediante la abrogación de su decreto de creación el 4 de noviembre de 1986³³.

Para el 25 de noviembre de 1999 se creó el Consejo de Desarrollo del Papaloapan³⁴, que obedece a la necesidad de contar con un organismo que ejecute acciones en materia de desarrollo agropecuario, forestal, pesquero y agroindustrial, –acciones pendientes desde la puesta en marcha del Proyecto de Desarrollo de la Cuenca en 1947– pero esta vez se hace énfasis en el concepto de reordenación de la cuenca hidrológica, a nivel de subcuencas y microcuencas.

Otra evidencia del vacío que existe a nivel regional, es la diferencia que existe en las participaciones presupuestales municipales en la entidad. Los municipios más marginados reciben los presupuestos más bajos, en tanto los municipios que están a la cabeza de los indicadores económicos y de seguridad social reciben enormes presupuestos.

Veracruz es el cuarto estado de la República Mexicana con mayor grado de marginación; cifras obtenidas del Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006, Veracruz cuenta con 76 municipios indígenas (representan el 36% del total de sus municipios), de los cuales 35 municipios presentan una marginación alta y los otros 36 muy alta.

Marginación Indígena en México, 2000					
Entidad Federativa	Total de municipios indígenas	Alta	%	Muy Alta	%
Oaxaca	379	185	48.8	153	40.4
Puebla	76	39	51.3	32	42.1
Chiapas	58	24	41.4	32	55.2
Guerrero	23	4	17.4	19	82.6
Veracruz	76	35	46.1	36	47.4

³³ Ídem

³⁴ Ídem

Fuente: Informe de la Situación del Medio Ambiente en México, 2002, consulta en línea 26 de mayo 2006 en http://www.semarnat.gob.mx/estadisticas_2000/informe_2000/01_Poblacion/1.2_Caracteristicas/index.shtml

La marginación es un fenómeno de exclusión estructural del sistema administrativo gubernamental; se expresa en dos dimensiones: la primera es la dificultad para propagar el progreso técnico en el conjunto de la estructura productiva y en las regiones del país; la otra dimensión es la exclusión de los grupos sociales del proceso de desarrollo y del disfrute de sus beneficios.³⁵

Sin embargo, no hay congruencia entre las partidas que el Gobierno Federal distribuye a los Municipios, con la posición económico-social de los mismos. Tehuipango y Mixtla de Altamirano son los dos municipios con más alto índice de marginación en la entidad; de hecho, según datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO), en el año 2000 el índice de marginación de estos dos municipios los colocó en los lugares 3° y 6° respectivamente, dentro de la lista de los diez municipios más marginados del país.

Bajo este esquema, el presupuesto total municipal que la federación le otorgó a Tehuipango para ejercer en el 2006 fue de 32 millones 419 mil 256 pesos, y para Mixtla de Altamirano 18 millones, 787 mil 125 pesos; en tanto para el municipio de Veracruz que presenta una marginación muy baja el presupuesto total de 833 millones, 444 mil 573 pesos.

Por otra parte, debe destacarse que los fenómenos sociales, económicos y políticos tienden en su mayoría a trascender las barreras de los límites políticos municipales, en tanto se expresan a nivel regional, como es el caso de la migración, el analfabetismo y el desempleo, por citar algunos de los más relevantes.

La emigración de los habitantes de los territorios rurales a los territorios de la “ciudad” ha contribuido a la dramática desestructuración de algunos sistemas urbanos no planificados, que lógicamente no soportan las constantes oleadas migratorias y por lo tanto han colapsado en el transcurso del tiempo.

El aprovechamiento de los recursos naturales es una cuestión que se maneja en agendas regionales, sobre todo cuando se trata de la problemática de la contaminación o la dotación de servicios.

El agua es un recurso natural que se obtiene a partir de los cuerpos tanto superficiales como subterráneos; su explotación para consumo humano a nivel de municipio es concesionada por la Comisión Nacional del Agua, quien es la encargada a nivel nacional de supervisar la administración del recurso.

³⁵ Cita textual del documento “Concepto y dimensiones de la marginación” CONAPO; consulta en línea 18 de mayo 2006, 2:30 PM en www.conapo.gob.mx/

Dado que los cuerpos de agua no pertenecen solo a un municipio, sino que se encuentran repartidos en dos o más territorios políticos, este recurso se maneja a nivel de cuencas hidrológicas, es decir, por medio de consejos regionales.

La economía es otro quehacer que no obedece a la división política existente; en la mayoría de los casos obedece a la amplitud de la zona en la que se ubican la materia prima (sembradíos, hatos ganaderos), o bien a la zona en donde se extiende la localización de la tecnología productiva. Un ejemplo de ello es la industria cañera y los ingenios azucareros; la producción de caña incluye 15 estados de la república mexicana –entre ellos Veracruz. –

De esta industria se benefician 227 municipios, creando un efecto económico de 440 mil empleos directos y 2.5 millones de empleos indirectos, además la cadena productiva llega a 12 millones de personas; En todo México hay un total de 58 ingenios azucareros, 22 de los cuales están instalados en Veracruz.³⁶

En congruencia con la conformación regional de las economías, la consolidación de polos de desarrollo genera el fenómeno de la migración, cuando se registran problemas para mantener el crecimiento económico; es por ello que la migración es un fenómeno intermunicipal, pues la población económicamente activa de la región de la que es eje una determinada industria, emigrará cuando la capacidad de generación de empleos no se mantenga o tienda a incrementarse, ante problemáticas diversas que puedan enfrentar las unidades productivas.

Las ciudades entre sí guardan una relación jerárquica, y en ella, la dinámica económica se debe a los flujos originados por la centralidad o importancia de algunas ciudades, al respecto de lo rural. Sin embargo, cuando más fuertes son los procesos centralizadores en el seno de una ciudad, mayor es el grado de segregación de las zonas ajenas a estos procesos, lo que origina redes de pobreza, cuya solución trasciende al ámbito municipal.

Los municipios de reciente creación en Veracruz son un ejemplo de esta exclusión entre las ciudades y lo rural; En el caso de Santiago Sochiapan, denominado municipio en 2003, no se ha encontrado estabilidad política. En 2005 sus habitantes solicitaron al gobernador Fidel Herrera Beltrán su intervención para evitar que los grupos caciquiles cometan actos en contra de la representación gubernamental del municipio.³⁷

Reflexión final.

Los movimientos sociales no se gestan por que necesariamente se registre ausencia de comunicación con los gobiernos municipal y/o estatal, pues algunas problemáticas rebasan estos niveles de gobierno y tienden a expresarse intermunicipal o interestatalmente; este es el caso de los problemas del agua, migración, empleo, alfabetización, disposición de la basura y el agua residual entre otros.

³⁶ Unión Nacional de Cañeros A.C. página Web consulta en línea en <http://www.caneros.org.mx/principal.html>

³⁷ Damaso León Ruíz, Imagen de Veracruz, 29 de julio 2005. 3era página “b”

En los ámbitos regionales de Veracruz es prioritario atender:

- La integración funcional de los microsistemas urbano-rurales, con la intención de generar, en principio, sustentabilidad económica y capacidad de competencia inter-regional.
- Los efectos locales y regionales de la migración, para lo cual es necesario dejar de considerarlos como fenómenos aislados o locales;
- Las consecuencias de las economías de las remesas a nivel regional;
- El crimen organizado y los delitos contra la salud, en cuanto a los efectos que se tienen en las economías regionales;
- Los procesos de gestión en lo que toca a los servicios públicos municipales, que sobrepasan los límites políticos municipales: agua entubada, recolección y disposición de la basura, y tratamiento de agua residual.
- El manejo de programas regionales institucionales, la aplicación de sus recursos y la evaluación de resultados, así como el impacto que esto tiene en términos de desarrollo humano.

En cuanto a los beneficios que un nivel de gobierno regional reportarían en Veracruz se puede citar:

- Funcionamiento principal en términos de mercado, exportaciones y apoyo a la producción agroindustrial de frente a la globalización.
- Sentar las bases de políticas de sustentabilidad en cuanto al manejo de recursos; en lo que respecta a las políticas educativas y de salud; en los casos de la explotación y administración de los recursos naturales: agua y bosques; también en el diseño y aplicación de políticas públicas en los rubros de protección civil, medio ambiente y combate a la pobreza y a la marginación.
- La forma más palpable de beneficio a la población se podría presentar en la generación de empleos verdaderos, al insertar a las regiones de la entidad en el mercado internacional de forma contundente. De ello el proceso productivo de las empresas tendría que pasar por dos momentos: el primero de ajuste a las normas de calidad internacional, y el segundo momento al aumentar el nivel de productividad para cubrir una mayor demanda.
- El aprovechamiento de los ocho puntos de concentración urbana de la riqueza estatal, que puede ser la base de una estrategia micro-regional de crecimiento económico.
- El desarrollo micro-regional, como una alternativa de superación de la pobreza, la marginación y la potenciación de la sustentabilidad económica de los microsistemas urbano-rurales de la entidad veracruzana.