



LA REGIONALIZACIÓN: DE LA PLANEACIÓN CENTRALIZADA A LA CIUDADANIZACIÓN DEL DESARROLLO LOCAL



MIRIANA ELIZABETH PARTIDA ZAMORA

Licenciada en Ciencia Política y Maestra en Desarrollo Económico Local por la Universidad Autónoma de Nayarit. Actualmente se desempeña como profesora universitaria, así como coordinadora del Departamento de Investigación y Posgrado de la Federación de Estudiantes de la Universidad Autónoma de Nayarit. Perteneció al Consejo Consultivo Ciudadano del Instituto Municipal de Planeación de Tepic, Nayarit, México.

INTRODUCCIÓN

La necesidad de hacer participativa a la ciudadanía en los procesos de desarrollo es cada vez más imperante para los gobiernos locales. Los procesos de participación ciudadana para la planeación del desarrollo, buscan romper con la lógica tradicional de la planeación centralizada, redirigiéndola a una planeación ciudadanizada, en donde los actores de las regiones cobran una participación más activa.

La reflexión en materia de la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021 del estado de Nayarit, transita desde la lógica de la regionalización, en donde los convocados a la participación activa

para la formulación de estrategias y proyectos fueron los ciudadanos de cada una de las seis regiones del estado.

En el presente se realiza una distinción teórica conceptual entre la planeación y la planificación en el apartado “Planificación y planeación: distinciones teóricas en una práctica centralizada”, derivado del propio planteamiento constitucional que en México se encuentra vigente para la construcción de una planeación democrática y participativa. Mientras que en “El territorio como actor político”, se analiza al territorio como actor del desarrollo más que como espacio físico, ya que es de él de donde parten las estrategias de desarrollo económico territorial.

En “*El papel de las regiones en la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Nayarit, México*”, se presenta el caso que dio origen al análisis principal de este documento. El apartado “*La regionalización: de la planeación centralizada a la ciudadanía del desarrollo*”, plasma a la regionalización como herramienta de la planeación territorial, siendo un esfuerzo articulador de territorios en donde se construyen estrategias conjuntas de acuerdo a las necesidades particulares de los mismos.

Para finalizar, se considera “*El modelo de desarrollo regional: propuesta de política de gobierno y apertura a la participación ciudadana*”, cuya metodología fue creada y utilizada por la Secretaría de Planeación, Programación y Presupuesto del estado de Nayarit, quien realizó la convocatoria y formulación del Plan Estatal de Desarrollo, el cual comparte las dimensiones del desarrollo territorial.

1. APROXIMACIÓN TEÓRICA

1.1 Planificación y planeación: distinciones teóricas en una práctica centralizada

La discusión teórica conceptual entre planeación y planificación, se convierte en un elemento básico para comprender el ejercicio de *planeación centralizada* como práctica del Estado mexicano.

La planificación es un proceso integral que se encuentra destinado a racionalizar las decisiones que tienen influencia sobre el desarrollo económico y social de un país; se parte de un plan general de desarrollo que integra el marco normativo de la gestión, tratando los objetivos del crecimiento y se precisan las principales políticas o estrategias de acción

para alcanzar los objetivos que se prevén (Morones y Santana, 1991 citados en Chapoy, 2003).

Mientras que la planeación es la función de la administración pública que involucra determinar los objetivos generales de cada institución o conjunto de las mismas a corto, mediano y largo plazo. Es el establecimiento del marco normativo para efectuar las operaciones necesarias en la ecuación de un plan mediante la formulación de programas y proyectos identificando las medidas, estrategias y recursos para cumplirlos (Morones y Santana, 1991 citados en Chapoy, 2003).

Chapoy (2003), hace clara referencia al problema de distinción teórica en el derecho mexicano que enmarca los procesos de desarrollo, en donde la planificación y la planeación se *involucran* en un mismo concepto que es el de planeación. Se entiende por tanto que planeación deberá ser el término aceptado y utilizado como el del instrumento de la política de desarrollo que posibilita el establecimiento de políticas coherentes de crecimiento en donde se postulan metas que se pretenden alcanzar con la ejecución de planes, programas y proyectos.

Producto de esa amalgama teórica, el término aquí utilizado será el de planeación, con énfasis en el papel que tiene el Estado en la determinación de las estrategias para lograr el desarrollo.

La planeación en México es una tarea inherente del Estado, que desde el sustento constitucional del Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, determina que:

El estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación será democrática deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional desarrollo al que se sujetará los programas de la Administración Pública Federal (Cámara de Diputados, 2017).

El Estado es el encargado de la formulación, ins-

trumentación y puesta en marcha de planes de desarrollo. La apertura en materia de generación de mecanismos de participación (que establezca la ley), permiten redireccionar el enfoque hacia el desarrollo territorial y el desarrollo económico local, ya que permite la implementación de planes enfocados en las necesidades territoriales reales en consideración de las particularidades del territorio.

1.2 El territorio como actor político

El territorio, más allá de ser un espacio físico-geográfico, es un actor vivo en los procesos de desarrollo. De acuerdo con Alburquerque (2015) “*el territorio es el conjunto de actores y agentes que lo habitan, con su organización social y política, su cultura e instituciones, así como su medio físico y medio ambiente*”.

El territorio es el punto del cual parten las estrategias de desarrollo económico territorial, el cual involucra el esfuerzo de movilización y participación de actores locales que son los impulsores del mismo.

La importancia de una planeación bajo las categorías del desarrollo local y el desarrollo territorial, permite la ciudadanía de los procesos, ya que el planteamiento de las estrategias se elabora a partir de la movilización y la participación de los actores territoriales, es decir, bajo un esquema *desde abajo*, contrario a la estrategia aún implementada en México, la cual consiste en un esquema *desde arriba* y sectorial desde las instancias federales del Estado (Alburquerque, 2015).

El enfoque del desarrollo económico territorial, promueve la construcción social del territorio, consistente en la creación de redes, instituciones y capital social que sustenten acuerdos necesarios para la estrategia local. Para concretar los procesos, se requiere de la participación de los actores territoriales mediante procesos de gestión socio-institucionales con una visión estratégica (Alburquerque, 2015).

El papel que tiene el territorio como actor político es fundamental. Es tanto contenedor de todos los actores como agente potenciador de estrategias para el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos que en él habitan. El territorio por sí brinda oportunidades de acción, siempre y cuando los otros actores sepan identificarlas.

La planeación territorial es una modalidad de planeación que tiene como propósito la intervención a un territorio bajo la idea de gestión dentro de un espacio determinado (Correia de Andrade, 1996 ci-

tado en Sandoval, 2014). Las políticas públicas en lo local, equivalen al conjunto de estrategias y acciones, planeadas y desarrolladas por autoridades de lo local, con el objetivo de solucionar un problema o modificar una situación que impacta en la población o a parte de la misma (Rojas, 2009).

Las iniciativas territoriales requieren de la movilización y participación de los actores locales; de un gobierno local con actitud proactiva; de la existencia de equipos de liderazgo local; de la cooperación público-privada; de la elaboración de una estrategia territorial de desarrollo que impulse el fomento de las microempresas y capacitación de recursos humanos bajo la existencia de equipos de liderazgo local y la institucionalización del desarrollo económico local (Alfaro y Costamagna, 2015).

1.3 La regionalización: de la planeación centralizada a la ciudadanía del desarrollo

Siempre y cuando los gobiernos locales tengan la capacidad de generar condiciones para la planeación territorial, con una orientación y voluntad política, con capacidad de planeación, de gestión y de gestión participativa con capacidad de diálogo y concertación intersectorial (Rojas, 2009), será posible impulsar un proceso de desarrollo territorial de largo aliento.

El enfoque de las políticas territoriales pasó del clásico con políticas selectivas de incentivos hacia sectores y firmas, de esquemas de incentivos de corto o mediano plazo con un enfoque en áreas o regiones *problemas* con un énfasis en inversión y transferencias externas, bajo una planeación normativa y con énfasis en el gobierno central bajo la perspectiva centralizadora y evaluaciones ex-post a un enfoque *moderno* en donde las políticas son de entorno o contexto, bajo problemas de desarrollo de mediano a largo plazo bajo un enfoque multi-región (Williner, 2016).

De acuerdo con Williner (2016), el enfoque moderno da énfasis a los recursos locales y factores relacionales de innovación y aprendizaje, bajo una planeación y gobernanza estratégica en donde participan múltiples actores públicos-privados, impulsando procesos participativos y mixtos con evaluaciones ex-ante, intermedia y ex-post.

El desarrollo, es un desafío político, debido a que involucra un proceso de articulaciones que es posi-

ble a través de un proyecto político. La política del desarrollo local, es la condición que posibilita los procesos relacionales que comprometen a los actores territoriales a la realización de dinámicas colectiva de desarrollo mediante un aprendizaje colectivo. Para articular el proceso se requiere de liderazgo, la organización y el conocimiento, que además, impulsa la competitividad territorial (Williner, 2016).

El escenario deseable para la planeación territorial orientada a maximizar la gestión pública, sería aquel en el cual los territorios locales, tuvieran planes de desarrollo.

Para el abordaje de planeación territorial, es fundamental entender la regionalización, como aquel esfuerzo articulador de territorios que poseen características compartidas para el establecimiento de estrategias conjuntas que vayan de acuerdo a sus particularidades.

La región, abordada desde lo político, tiene larga data. Desde la antigua Roma se contemplaban las unidades territoriales delimitadas en función de interés de apropiación, dominación y control, que permitió organizar los territorios con base en subdivisiones espaciales; lo que actualmente se denomina como unidades político-administrativas para el escalamiento del territorio con jerarquías que permiten la estructuración de poderes regionales (Gasca, 2009).

De acuerdo con Gasca (2009), la región es el resultado de procesos históricos producto de las relaciones y mediaciones de poderes. La regionalización política, es por tanto, un proceso en constante cambio a lo largo del tiempo, y es diferente a otras forma de regionalización, debido a que *“es un constructo social, resultado de una combinación de acciones y eventos promovidos por diferentes actores sociales e instancias políticas, y proyectadas sobre formas de organización y representación espacial del poder”*.

EL PAPEL DE LAS REGIONES EN LA ELABORACIÓN DEL PLAN ESTATAL

DE DESARROLLO DEL ESTADO DE NAYARIT, MÉXICO

Las regiones del estado de Nayarit, por ejemplo, han sido modificadas de acuerdo con los objetivos que las administraciones estatales trazan al momento de elaborar el Plan Estatal de Desarrollo (PED). En el PED 2017-2021, se consideran seis regiones y se definen cuatro ejes rectores:

1. Gobernanza eficiente y seguridad ciudadana;
2. Productividad y empleo;
3. Gestión social integral; y
4. Gestión sustentable para el territorio.

La regionalización consiste en la identificación de elementos comunes en las regiones que permitan la articulación de estrategias para el crecimiento económico y el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes del territorio.

“EL PED 2017-2021 DEL ESTADO DE NAYARIT, COMBINA UNA SERIE DE ANÁLISIS Y CONSULTA COMUNITARIA Y DE LOS ACTORES DEL DESARROLLO; LA METODOLOGÍA EMPLEADA REORIENTA LA ELABORACIÓN, ASÍ COMO EL PLANTEAMIENTO DE TRES ELEMENTOS PARTE FUNDAMENTAL DEL DESARROLLO LOCAL: LA DISTRIBUCIÓN DE LA RIQUEZA, UN MAYOR EQUILIBRIO INTEGRAL ENTRE REGIONES Y LA SUSTENTABILIDAD (PED, 2017).”

El PED 2017-2021 del Estado de Nayarit, combina una serie de análisis y consulta comunitaria y de los actores del desarrollo; la metodología empleada reorienta la elaboración, así como el planteamiento de tres elementos parte fundamental del desarrollo local: la distribución de la riqueza, un mayor equilibrio integral entre regiones y la sustentabilidad (PED, 2017).

La promoción de la articulación entre gobierno, la sociedad y las instituciones, se orienta a la convocatoria de los actores que promueven la innovación y el desarrollo teniendo como objetivo el desarrollo social, económico y territorial a través no solo del PED, sino de Proyectos Estratégicos Regionales (PER) (PED, 2017).

Esta lógica de elaboración del PED, responde a las dimensiones del desarrollo territorial, entendido como una visión integral de cuádruple hélice: lo institucional, lo político, lo cultural, lo humano y



Mapa 1. Regiones del estado de Nayarit
Fuente: Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021, 2017.

lo ambiental (Alfaro y Costamagna, 2015).

La denominada plataforma de gobierno en la que se basa el PED 2017-2021, conserva estas cuatro dimensiones del desarrollo territorial, que de forma comparativa con las dimensiones del desarrollo territorial planteadas por Albuquerque (citado en Alfaro y Costamagna, 2015) coinciden tal como se ilustra en la figura 1.

La importancia de la inclusión de la ciudadana en la elaboración del instrumento de planeación que se ejecutará durante la administración estatal en turno, involucra la generación de políticas, programas y proyectos innovadores, así como la incorporación de elementos de las tradiciones y costumbres de la comunidad, cuyo aporte central es el equilibrio y la cohesión social en las regiones del estado (PED, 2017).

2.1 EL MODELO DE DESARROLLO

REGIONAL: PROPUESTA DE POLÍTICA DE GOBIERNO Y APERTURA A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

Los coordinadores para la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021, miembros de la Secretaría de Planeación, Programación y Presupuesto, organizaron Foros y Talleres de Consulta Pública (FTCP), en donde los ciudadanos de las distintas regiones del estado, expusieron las principales necesidades de su entorno, bajo la consideración de que “la efectividad real de la participación ciudadana depende de que esté presente en todo momento del ciclo de una legislación, un plan, un programa o un proyecto” (PED, 2017).

De acuerdo a lo contenido en el PED (2017), la formulación del plan se sustenta en dos componentes: el análisis de las necesidades de acuerdo con los indicadores nacionales e internacionales y la consulta ciudadana para identificar las problemáticas



Figura 1. Comparativo: plataforma de gobierno del PED 2017-2021 y las dimensiones del desarrollo territorial de Alburquerque. Fuente: Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021, 2017; Alburquerque 2015 citado en Alfaro y Costamagna, 2015.

puntuales de la población a través de un ejercicio ciudadano.

La consulta ciudadana se ejecutó a través de tres distintas herramientas: encuestas, conferencias y talleres, en donde se solicitó la participación de académicos, minorías, líderes ciudadanos, empresarios y sociedad en general. Se contó con la participación de 1,095 ponencias, con un total de 9,970 asistentes y la organización de 31 foros organizados en las seis regiones del estado. La participación por región en la presentación de ponencias se distribuye de la siguiente manera: 39% en la región Centro; 18% en la región Costa Norte; 15% en la región Costa Sur; 10% en la región Norte; 10% en la región Sur y el 8% restante en la región Sierra (PED, 2017). Las fases se pueden consultar en la figura 2.

De acuerdo con la información de la encuesta aplicada a los 20 municipios de la entidad, los principales problemas identificados por la población nayarita se concentran en el gráfico 1.

Las temáticas por región (gráfico 2) permiten ob-

servar que en cada una de las regiones, los actores identifican las necesidades que deben ser atendidas.

De las consulta ciudadana a través de las ponencias, la SPPP las clasificó en dos tipos de demanda y de propuesta, en donde las el 56% de las ponencias presentadas correspondieron al primer tipo y el 44% de propuesta (PED, 2017).

Según el PED (2017), se seguirá un modelo de desarrollo regional, basados en el hecho que la política regional:

[...] una vinculación con el enfoque de desarrollo integral que se pretende en Nayarit y la reflexión de los fenómenos sociales, económicos y culturales de su población. La visión del estado en su desarrollo futuro, lo relaciona con el valor de cada una de sus regiones a partir de la fortaleza de las comunidades y el potencial de su territorio. En tal sentido, el reto es precisamente generar la igualdad de oportunidades para cada individuo y su colectividad en el lugar mismo en donde se desenvuelve y ahí, lograr fortalecer las capacidades y potencialidades que tiene

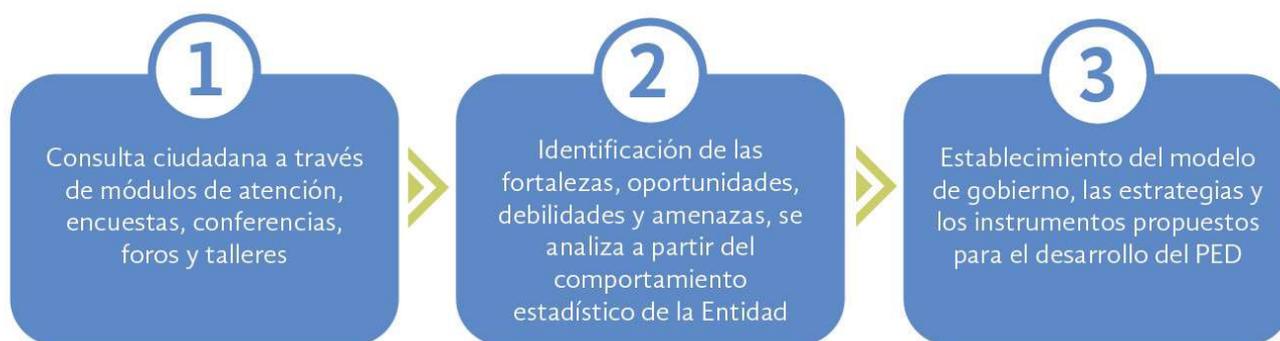


Figura 2. Fases del PED. Fuente: Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021, 2017.

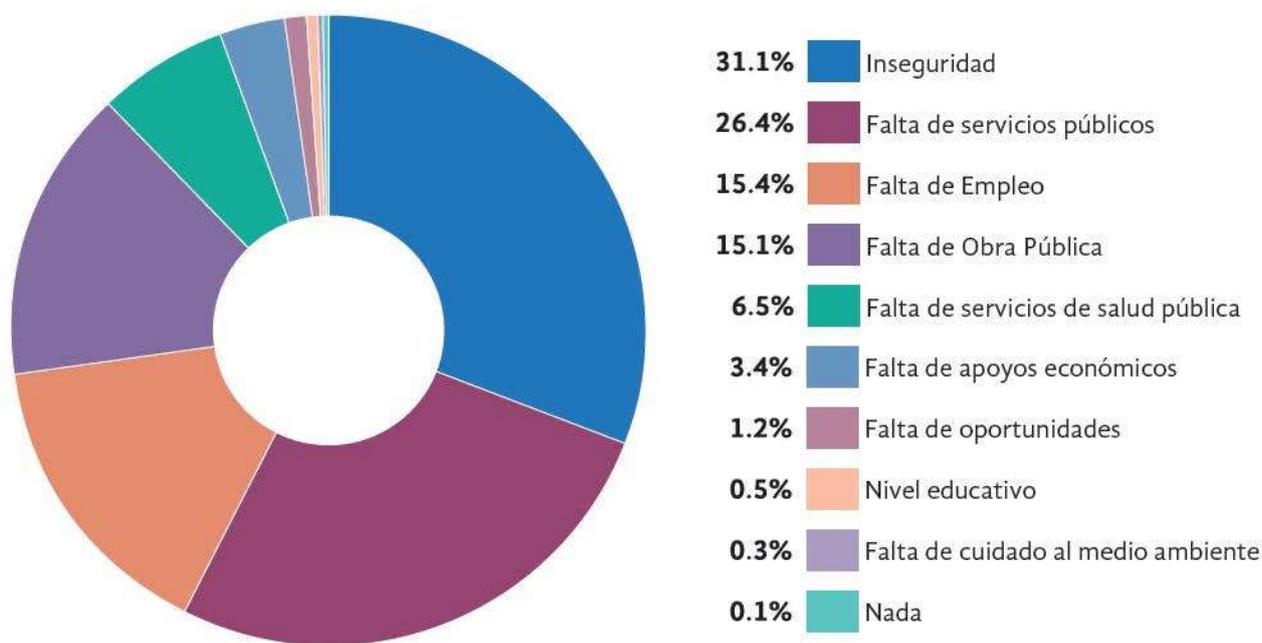


Figura 2. Fases del PED.
Fuente: Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021, 2017.

para lograr su autodesarrollo.

[...] Como un modelo de desarrollo explícito y bien definido, en donde la región adopte a la ordenación territorial como el instrumento adecuado para planear los procesos productivos en un horizonte de largo plazo.

La oportunidad identificada en la organización del territorio a través de regiones por la administración estatal de Nayarit, abre la oportunidad a una ciudadanía del desarrollo, en donde se participe de forma activa en todo el proceso de planeación; es un salto del modelaje teórico a la ejecución práctica del desarrollo mediante el enfoque del desarrollo territorial.

La visión del desarrollo en Nayarit, como se ha plasmado a lo largo del documento, se reorienta a una regionalización territorial, entendido como un modelo de desconcentración administrativa que pugna por ajustarse a las dinámicas y transformación socio-económica de la entidad; desde lo administrado, busca establecer y mantener mecanismos que permitan desconcentrar funciones sectoriales y atender en coordinación las demandas y servicios de la población con eficiencia y eficacia (PED, 2017).

CONCLUSIONES

La planeación del desarrollo cada vez apunta más a una ciudadanía de los procesos de elaboración de los planes que las administraciones gubernamentales buscan llevar a cabo. Bajo el enfoque del desarrollo territorial y la regionalización, se orientan los procesos de análisis para la creación de las políticas públicas.

La articulación e integración de los actores de un territorio, pasando de ser una condición marginal a una condición fundamental para el establecimiento de las directrices que habrán de seguirse para mejorar las condiciones de vida existentes en un territorio determinado.

La planeación como un proceso orientado, coloca a las condiciones del territorio y las regiones, sus potencialidades y sus particularidades que permitan a los actores la toma de decisiones.

En el estado de Nayarit, se identifica un esfuerzo de la administración gubernamental en la inclusión de los ciudadanos en la formulación del Plan Estatal de Desarrollo, el cual contiene claras tendencias a la planeación a través de la regionalización, definiendo las estrategias que ejecutará en el periodo 2017-2021 como un proceso integrado en donde participan todos los actores involucrados; es decir, se inicia una transformación en la planeación, ahora bajo un



Figura 2. Fases del PED.

Fuente: Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021, 2017.

orden *de abajo hacia arriba* para determinar los ejes estratégicos que sirvan como palanca de desarrollo a la entidad.

Más aún se requiere de la apropiación de la ciudadanía de los procesos, ya que se ha limitado a la participación expositiva de las propuestas y demandas, más no en el seguimiento y acompañamiento de la planeación, ejecución y evaluación de las políticas públicas emanadas del Plan Estatal de Desarrollo que los propios ciudadanos construyeron.

BIBLIOGRAFÍA

- Albuquerque Llorens, F. (2015). El enfoque del desarrollo económico territorial. En P. Costamagna, & S. Pérez Rozzi, Enfoques, estrategias e información para el desarrollo territorial. Los aprendizajes desde ConectaDEL. ConectaDEL.
- Alfaro, M. B., & Costamagna, P. (2015). El pensamiento de Francisco Albuquerque en torno al enfoque del desarrollo territorial. Buenos Aires: ConectaDEL.
- Cámara de Diputados. (2017). Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_240217.pdf
- Chapoy Bonifaz, D. B. (2003). Planeación, programación y presupuestación. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

- Gasca Zamora, J. (2009). Geografía regional: la región, la regionalización y el desarrollo regional en México. México: Instituto de Geografía.
- Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021 del Estado de Nayarit. (2017). Tepic: Secretaría de Planeación, Programación y Presupuesto.
- Rojas Morán, L. M. (2009). Guía de herramientas municipales para la promoción del Desarrollo Económico Local. San José, Costa Rica: Fundación DEMUCA.
- Sandoval Escudero, C. (2014). Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Williner, A. (Agosto de 2015). Competitividad(es) y territorio(s). Montevideo, Montevideo, Uruguay.