

LA SUSTENTABILIDAD COMO POTENCIADOR DEL DESARROLLO REGIONAL: EL CASO DE MUNICIPIOS DEL RIO ALTAR, SONORA

Reyna Elizabeth García Moraga

Lizbeth Salgado Beltrán¹

RESUMEN

Un desarrollo regional solo puede alcanzarse con el progreso equilibrado de cada uno de sus componentes: economía, sociedad y protección al ambiente, tres conceptos que deben caminar unidos en pos de una calidad de vida al corto, mediano y largo plazo. Las desigualdades hacen evidente que no todas las entidades, regiones y municipios se han beneficiado de los profundos cambios que se han emprendido en México a partir de los años setenta; se precisa la construcción de estrategias en los tres órdenes de gobierno para que de manera coordinada se afronten diversos retos como el empleo, educación, vivienda, salud, bienestar y sustentabilidad. Para efectos de este trabajo, el enfoque se centrará en el desarrollo regional sustentable por la relevancia que presenta ya que además debe ser un eje transversal en todos los aspectos de la vida de las colectividades. El presente trabajo tiene objetivo analizar a la sustentabilidad como potenciador del desarrollo regional: El caso de los municipios del río Altar, Sonora, que comprende los municipios de Altar, Átil, Caborca, Oquitoa, Trincheras, Tubutama, Pitiquito y Sáric para que pueda desencadenar en propuestas de políticas públicas de sustentabilidad regionalizadas. En el caso, el desarrollo regional sostenible se ha visto reducido o quizá no ha sido evaluado como parte de una estrategia conjunta y coordinada para el progreso que represente mayores oportunidades a sus habitantes, donde la economía se finca primordialmente en la agricultura y ganadería y desde hace aproximadamente 15 años en la minería, por lo que presentamos algunas propuestas

¹ Doctora en Administración Pública, Universidad de Sonora Campus Caborca, correo electrónico:

reynael@caborca.uson.mx

Doctora en Negocios Internacionales, Universidad de Sonora, Campus Caborca, correo electrónico:

lsalgado@caborca.uson.mx

para el desarrollo sostenible de la región que incluye la conformación de un consejo ciudadano intermunicipal y una regulación regional desde los Ayuntamientos de los municipios que conforman la región del río Altar.

Palabras clave: desarrollo regional, sustentabilidad, municipio

DESARROLLO DE LA PONENCIA

La realidad municipal

Hoy por hoy el municipio en México enfrenta serios desafíos. Prueba de ello son las profundas reformas nacionales para el fortalecimiento de su gobierno que comprenden aspectos estructurales de carácter político, legislativo, de hacienda y administrativas que derivan en un conjunto de actuaciones y argumentaciones dentro de la administración que escasamente se reflejan en el desarrollo integral de los municipios. El modelo federalista mexicano ha propiciado que los municipios vivan en suma inequidad respecto a la tríada competencias-responsabilidades-recursos, derivado de una herencia cultural centralista de gran arraigo sobre todo cuando se analiza la escasa eficiencia y eficacia a la luz de otros países de nivel de desarrollo similar.

Ese centralismo adquiere mayor relevancia en el marco legislativo y presupuestal, siendo particularmente este último la principal barrera del desarrollo local y regional pese a ser motor prioritario del mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes y vecinos. La postura constitucional considera al Municipio como un ente autónomo; el Derecho Público concibe la autonomía municipal como la capacidad de crear preceptos obligatorios de derecho objetivo como son los estatutos o reglamentos (Rendón, 2005:135) materialmente son normas jurídicas obligatorias que no pueden engendrarse ni por contrato privado ni por convención o acto colectivo, situaciones comunes del Derecho Privado. Sin embargo el devenir histórico muestra una autonomía funcional administrativa, gestora y ejecutora de la normatividad jurídica imperante, que rápidamente está cambiando para adecuarse a la realidad social y a las exigencias de la comunidad y

su entorno. Un ejemplo claro es el tema del medio ambiente el que afecta con inmediatez a los habitantes de los municipios, espacios donde existe una constante en problemas ambientales por lo que han cobrado fuerza los movimientos sociales en la región del río Altar a través de manifestaciones ciudadanas que demandan un cuidado ambiental sostenido. Se comparte una preocupación moral y ética en la que se reconoce la carencia de estudios que diagnostiquen la calidad de vida en un ambiente sano a presente y de cuidado a futuro en los que no debe invocarse un crecimiento económico continuado con recursos que son finitos, a más que la relación con la naturaleza siempre se desarrolla en un contexto social que tiene valor en la medida en que es parte de nuestras propias construcciones sociales y por ende es una tarea colectiva dotar de contenidos y significados a la relación con el entorno (Gudynas, 1999:101).

Se precisa establecer espacios de reflexión analítica con la participación de la sociedad civil para definir procesos de crecimiento y discusión de ideas generadoras de alternativas para el buen vivir sobre la base conceptual de que el territorio es un recurso como elemento de desarrollo y no solo el espacio físico donde se asientan las actividades de sus habitantes incluyendo el aspecto económico y productivo. Para ello es conveniente establecer distancia entre la tradicional planeación municipal que encabezan las administraciones municipales a través de los ayuntamientos para abrir paso a nuevos modelos que conciban el desarrollo sustentable como eje principal de cualquier actividad con énfasis en un enfoque territorial regional en el que la participación de la sociedad civil y grupos locales sea imprescindible para la articulación de sus capacidades individuales y colectivas orientadas a una conciencia de sustentabilidad ambiental.

En efecto, la comunidad condiciona al individuo y determina su vida; el Estado (federación-estado-municipio) puede alcanzar su máximo desarrollo y potencia, siempre y cuando integre los elementos constitutivos de la vida común con una procuración de progreso, visión, capaci-

dades e inteligencia puesta al servicio del agregado humano. Solo desarrollando al individuo puede entonces el Estado evolucionar y alcanzar la suya propia. La potencia individual puede fomentarse invitando a las personas a participar colegiadamente en las actividades de la administración pública a través de diversos esquemas que van desde la organización por barrios, colonias y sectores, hasta los grupos reconocidos como tales dentro de la sociedad; sea en una provincia o en una localidad pero siempre en franca armonía con el medio ambiente.

Desarrollo regional sustentable y sus indicadores

Uno de los desafíos más significativos que enfrenta toda comunidad en desarrollo es que este se alcance en forma ordenada con la intervención de la sociedad civil y el Estado. Pese a ello en México subsisten grandes desequilibrios regionales en el que se manifiestan diversas cuestiones de competitividad, pobreza, marginación, administraciones públicas municipales deficientes, corrupción, inseguridad pública y migración entre otros aspectos. Tales circunstancias han provocado la formulación de nuevos análisis conceptuales del enfoque territorial de la planeación nacional y por ende estatal y municipal. No es posible asumir hoy en día que una política pública nacional sea significativamente aplicable en el sur de la república o al norte de ella. Las disparidades nacionales han provocado mayor cuidado en la construcción de políticas públicas lo que implica ejecutarlas según sea el contexto territorial reconocido como espacio social y ambiental. Actualmente el tema de sustentabilidad se considera punto central para el desarrollo de los municipios y las regiones. No se refiere solo a la conservación de recursos naturales sino también a fomentar la comprensión de las articulaciones existentes entre los grupos sociales y la naturaleza para apoyar proyectos que consideren aspectos ambientales para revertir el impacto actual cultural y ecológico del modelo de desarrollo imperante (Zamudio, s.f.).

El artículo 115 Constitucional ha sido objeto de algunas reformas; baste recordar las de 3 de febrero de 1983 y 23 de diciembre de 1999; la primera delimitó la competencia municipal y fortaleció la autonomía administrativa; la de 1999 sirvió para reconocer al municipio como una instancia de gobierno que faculta a los ayuntamientos a expedir los bandos de policía y buen gobierno de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones de acuerdo con las bases normativas que expidan las correspondientes legislaturas de los estados (Fernández Ruiz, 2009:108). El reformado artículo Constitucional en su fracción V, otorga facultades a los municipios para participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deben de estar en concordancia con los planes generales de la materia en tanto obliga a la Federación y Entidades a que en el caso de ser estas instancias las que elaboren proyectos, deberán asegurar la participación de los municipios.

Así tenemos a nivel Constitucional que el concepto desarrollo regional no es en sí mismo una novedad administrativa o política sino una construcción real normativa superior. En términos teóricos las regiones se forman por la interacción económica, social y política en un territorio y se determinan por el asentamiento de la población (Hinojosa Rodríguez, et al., 2012) en tanto que desarrollo regional se define como un proceso de crecimiento y cambio estructural en el que confluyen diferentes visiones que comparten un mismo enfoque de las políticas de desarrollo a partir de una localización territorial común (Vázquez Barquero, 2007); es un proceso integral de cambio en las sociedades pero en una dirección concreta que es la de llegar a ser como las sociedades occidentales en cuanto a industrialización y al aumento en el nivel de vida de los habitantes de un país o sociedad, considerando su medio ambiente, tradiciones y cultura. Surge de esta manera los esquemas de planificación estatal a través de la implementación de planes de desarrollo que a la postre se convirtieron en un instrumento para lograr aquel objetivo. Cabe puntualizar que a finales de la década de 1970 emerge una nueva definición de desarrollo más centrada en las personas que en el crecimiento económico el cual es importante pero es

solo un medio para ampliar las opciones para que las personas puedan llevar vidas valiosas como beneficiarias e impulsoras, como particulares y grupo según definición del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (Desarrollo, 2010-2011).

El movimiento ecológico tiene sus antecedentes en 1930 en el Reino Unido, donde se podían encontrar los primeros esfuerzos por cultivar la tierra con principios orgánicos cuando en gran parte del mundo estaba en aumento la opción por una agricultura química, y en 1946 fue cuando realmente ganó coherencia (Soil Association, 2007). A partir de la década de los 70's es cuando empieza a darse en todo el mundo y específicamente a partir de los 90's incrementa su fuerza (Schahn y Holzer, 1990; Stead et al, 1991; Banerjee, et al 1995) impulsado por la Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente y el Desarrollo en 1987, cuando los gobiernos hicieron suyo el concepto de desarrollo sustentable, en virtud del cual debían procurar el logro de sus metas económicas, sin poner en peligro los recursos naturales para las generaciones futuras (Nuestro futuro en común, 1987).

En América Latina a principios de los años setenta se consideraba que el desarrollo debía ser a cualquier costo, cual si los recursos fueran inagotables, con ecosistemas enormes que podían soportar el impacto humano cualquiera que este fuese, sin límites ni fronteras habida cuenta que la naturaleza podía reproducirse a sí misma (Gudynas, 1992:52). El concepto ha ido derivando en mayor importancia debido a una multitud de factores que afectan la calidad de vida de las personas como es la pérdida de áreas silvestres, la contaminación urbana y rural, el abatimiento de mantos acuíferos, la no renovación forestal entre otros muchos.

La perspectiva del desarrollo regional surge en la década de 1980 como reacción al proceso de globalización ante la insuficiencia de políticas macroeconómicas de desarrollo; para resolver problemas asociados con la creación del empleo y la mejora del bienestar social y se centra en

darle una mayor participación a los niveles locales y regionales en la planificación del desarrollo. Constituye un proceso sociopolítico en el que los actores sociales, políticos y económicos del entorno a desarrollar tienen presencia. El modelo de distribución de competencias entre los tres órdenes de gobierno se explicita en la Constitución Política Mexicana, a través de la cual se definen materias a favor del gobierno federal, determina competencias para las entidades federativas y precisa lo conducente en materia municipal. La regla general consiste en que la Constitución otorga una garantía institucional para que cada nivel de gobierno tenga reservado su propio ámbito de actuación y de autoridad.

La indicada reforma de 1999 fue acaso la más importante al señalar que los municipios serán gobernados por un Ayuntamiento, dejando con ello claro y en el pasado la locución administrar (Rendón, 2005:146) reconociendo al municipio como un auténtico orden de gobierno. Es el encargado de tutelar el ordenamiento jurídico, procurar la asistencia social, proveer y/o gestionar los medios económicos y financieros para el desarrollo de sus atribuciones y el mantenimiento de relaciones con otros entes públicos, privados, sociales y productivos. Sin embargo, la planeación y gestión municipal no pueden constreñirse a sus estrictos límites políticos-administrativos y territoriales porque necesitan ineludiblemente la colaboración de otros municipios en todos los planos de interés público, de ahí que previo acuerdo entre los ayuntamientos participantes podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les corresponden (Reyes, 2004:125). La relevancia de la fracción V del 115 Constitucional ya comentada faculta a los ayuntamientos a formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, creación y administración de reservas territoriales, autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, regulación de la tenencia de la tierra urbana, creación y administración de zonas de reserva ecológica y elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia, celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales, entre otras. Las normas adminis-

trativas de carácter general que emitan los ayuntamientos deben adecuarse a las leyes que emitan las legislaturas correspondientes por definición Constitucional. Desde un punto de vista económico, el sistema para resolver el problema ambiental como la administración y asignación de recursos, ha sido incapaz de poner un precio que refleje el valor. En este sentido la biosfera, como sustento de vida, tiene un valor indudable, ya que proporciona una serie de servicios que permiten satisfacer necesidades humanas y por lo tanto, aumentar el bienestar de los habitantes (Azqueta, 2002).

Indicadores de Desarrollo Sustentable (IDS)

Los indicadores de desarrollo sustentable (IDS) son sistema de señales que facilitan evaluar el progreso de los países y regiones hacia el desarrollo sustentable (Rayen, 2001: 9). En el transcurso del tiempo se ha dado la diversidad de indicadores ha contribuido con el desarrollo y aplicación de diferentes marcos de referencia que se enfocan y clarifican sobre qué medir, qué esperar de las medidas y los indicadores a utilizar (Pintér et al., 2005: 5).

Los marcos de referencia, inicialmente fueron causales y estaban basados en el modelo Causa-Efecto (Chirino et al., 2008). Primero, el marco de referencia Presión-Estado-Respuesta (PER): El modelo de Presión-Estado-Respuesta (PER) propone una metodología causal de los principales problemas relacionados con el tema analizado que puede ser social, económico o ambiental. Fue desarrollado en 1970 por el analista canadiense Anthony Friend y que posteriormente adoptado por la OCDE para la medición y reporte del estado del Medio Ambiente en sus países miembros (SIASEG, 2012). Continuó su evolución al marco de referencia Fuerza Conductora-Estado-Respuesta (FER); y este último al marco de referencia Fuerza Conductora-Presión-Estado-Impacto-Respuesta (FPEIR) (Antequera, 2005).

La mayoría de los países que están probando IDS de la Comisión de Desarrollo Sustentable (CDS) creada en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de Río de Janeiro, en junio 1992, están utilizando el marco ordenador Presión-Estado-Respuesta (PER) o Fuerza Motriz-Estado-Respuesta (FER), originalmente recomendado por la Organización para la Cooperación de Desarrollo Económico y el Programa de Trabajo de IDS. Adicionalmente, uno de los indicadores que puede ser útil para evaluar la sustentabilidad de un área y genera mucha información, es la huella ecológica, equivale al área biológicamente productiva requerida para producir los recursos utilizados y absorber los residuos generados por dicha población (Rees y Wackernagel 1994; Crotscheck y Narodoslowsky, 1996; Wackernagel *et al*, 1999; Wackernagel y Rees, 2001; Chapagain y Hoekstra, 2004). Es decir, cuánta superficie útil necesita un individuo de determinada región para vivir como vive (Sarandon, 2002). Desde un punto de vista global, se ha estimado en 1,8 ha la biocapacidad del planeta por cada habitante, o lo que es lo mismo, si se tuviera que repartir el terreno productivo de la tierra en partes iguales, a cada uno de los más de seis mil millones de habitantes en el planeta, les corresponderían 1,8 hectáreas para satisfacer todas sus necesidades durante un año. En México son 3.27 ha por habitante según la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat). En el año 2005, el consumo medio por habitante era de 2,7 hectáreas, por lo que, a nivel global, se están consumiendo más recursos y generando más residuos de los que el planeta puede generar y admitir. Asimismo México tenía un consumo de 3.4 ha per cápita. La Huella se refleja en número de planetas (figura 2). La biocapacidad total, representada por la línea de puntos blanca, equivale siempre a un planeta Tierra, aunque la productividad biológica del planeta cambia cada año. La energía hidráulica se incluye en la tierra urbanizada y la madera usada como combustible en el componente de bosques (GFN, 2010). Por lo tanto, la huella ecológica debe examinar la estructura socio-económica y política de los seres humanos ya que esta afecta a los ecosistemas y la misma sociedad (Martínez, 2008).

La región del río Altar

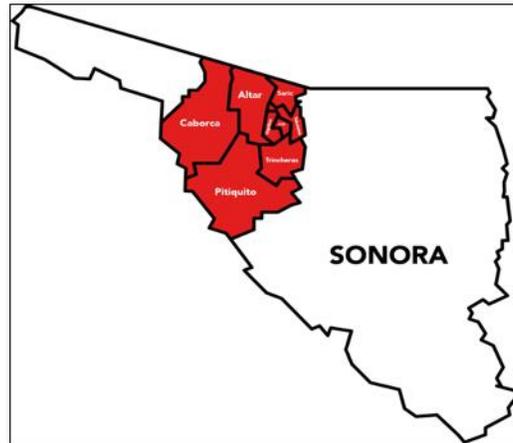


Figura 1: Elaboración propia (2016)

El Estado de Sonora está dividido en 72 municipios; limita al norte con Estados Unidos de América, al sur con Sinaloa, al este con Chihuahua y al Oeste con el Golfo de California (Mar de Cortés) y representa el 9.15% de la superficie del país. En la entidad se cultiva trigo, algodón, cártamo, sandía, ajonjolí, garbanzo, sorgo, maíz, vid, espárrago. Los municipios del río Altar se localizan al noreste de la entidad y son preponderantemente agrícolas con cultivos de espárrago, vid, hortalizas, granos y forraje. El uso del agua en esta zona del Noroeste del Estado de Sonora ha traído serios problemas ambientales originado por un vertiginoso desarrollo agrícola que despegó en los años sesenta convirtiendo al valle de Caborca en importante distrito de riego por bombeo de pozos profundos (Reyes y Luisa, 2009:19). El crecimiento económico se construyó sobre la base del aprovechamiento de acuíferos que se ha llevado en forma inadecuada y sin una planeación al corto, mediano y largo plazo.

Los municipios que conforman el denominado río Altar constituyen uno de los ecosistemas más importantes de Norteamérica por su diversidad e impactante geología con temperaturas máximas que llegan a los 49 grados en los meses de julio y agosto. El desierto de Altar es de una grandeza y belleza sin igual. La mayor parte de su superficie es plana, zonas accidentadas, zonas semiplanas, montañosas y planos inclinados hacia el mar. Se ubica en la región noroeste

del estado de Sonora y colinda con Arizona y California de los Estados Unidos. El lugar fue habitado por etnias de los pimas altos, y pápagos. La economía prevaleciente en la región son la agricultura y ganadería aunque en los últimos años se ha presentado mayor incidencia de la minería. Los contenidos de sales en aguas subterráneas y en los suelos provocan paulatinamente serios problemas ambientales, decremento de rendimiento de cultivos, abatimientos acuíferos, aumento en la profundidad del bombeo que se traducen en costos de operación, energía eléctrica, mayores costos de mantenimiento (Reyes y Luisa, 2009:15).

Los cultivos en la región se presentan con mayor énfasis en el municipio de Caborca aunque el flujo comercial, económico, productivo y movilidad de personas se genera en forma constante entre todos los municipios aledaños, lo que justifica aun más la necesidad de definir una planeación regionalizada, atendiendo a la necesidad de construir un desarrollo endógeno que se construya a partir de las cuestiones comunes a los municipios, a las potencialidades de los municipios y sus economías locales; de ahí que el desarrollo debe ser una concertación estratégica de los actores intervinientes para que sean las propias administraciones públicas, organismos formales, grupos representativos y sectores que confluyen en la economía regional los que lideren una planeación estratégica que ayude a los distintos actores a construir, definir y ejecutar acciones plasmados primero en cada plan municipal de desarrollo y otro único de carácter regional a través del cual se fije un rumbo desde la perspectiva de lo regional. Se presenta una tabla que muestra la cantidad de personas por municipio en relación a superficie cultivada y tipo de cultivo que refleja las coincidencias económico-productivas de la región:

Municipio	Población (Número de personas)	Superficie sembrada por Hectárea	Superficie cosechada por Hectárea	Porcentaje de hectáreas sembradas y tipo de cultivo			
Altar	9,049	3,277	2,862	74	espárrago	26	forrajero y granos
Atil	625	499	499	85	forrajero	15	granos
Caborca	81,309	23,420	23,419	49	espárrago	51	uva y hortalizas
Oquitoa	443	130	130	80	forrajero	20	granos
Pitiquito	9,468	1,017	1,017	40	espárrago	60	forrajero y granos
Trincheras	1,731	2,376	2,376	80	forrajero	20	granos
Tubutama	1,735	1,452	1,452	80	forrajero	20	granos
Sáric	2,703	344	344	75	forrajero	15	granos

Tabla 1: Elaboración propia (2016) con datos <http://asudir037.com.mx>, <http://www.gob.mx/sagarpa> y <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx>

La minería inició hace aproximadamente 20 años debido a que en la región existen altas concentraciones de oro y plata. El sector tiene amplio potencial con altas concentraciones de estos minerales. La mina La Herradura de Industrias Peñoles S.A.B. de C.V. es la de mayor actividad con una extensión explotable de 800,000 hectáreas con una producción anual que supera las siete toneladas de oro y plata. Aunque la empresa cuenta con normas sobre sustentabilidad y cultura de trabajo en la prevención para proteger la vida, la salud y los ecosistemas, lo cierto es que no existen a nivel municipal o regional estudios de impacto ambiental que sean puestos a disposición de los habitantes de los municipios que conforman la región, lo cual es parte de diversa investigación de las expositoras.

En cuanto a ganadería, esta es variada en ganado bovino, ganado lechero y ganado de carne, siendo la primera de mayor inclusión en la región en su variante de carne en pie, carne en canal y la exportación de becerros. El registro de volumen de venta es de 800,000 toneladas. El factor climatológico es adverso a las actividades ganaderas principalmente por las sequías y la falta

de lluvias oportunas. Sin embargo las exportaciones de ganado oscilan en una tasa media anual de crecimiento del 18% a nivel estatal. Tampoco existe un modelo de sustentabilidad en la materia ni a nivel municipal ni regional.

Debido a la cercanía con los Estados Unidos la región tiene un potencial crecimiento por lo que es indispensable una planeación cuidadosa del entorno que proteja, preserve y mejore el medio ambiente en aras de un equilibrio ecológico sustentable en beneficio de los pobladores de los ocho municipios del río Altar, con políticas ambientales conjuntas de los gobiernos municipales. Además, se estima necesario no solo el cumplimiento y ejecución de la normatividad existente, sino también definir una mayor coordinación interinstitucional de los demás actores/programas de incidencia local y regional que fortalezcan las capacidades de gestión basados en una ética de valores en la naturaleza, con límites ecológicos, con programas que incorporen transversalmente la dimensión ambiental. Pese a la relevancia del tema, a nivel municipal la labor apenas esboza sus inicios, lo que conlleva a pensar que se requerirá mucho más que políticas públicas: Debe buscarse una alternativa de desarrollo regional que brinde poder a los municipios para que elaboren un modelo que les permita identificar y ejecutar a plenitud las condiciones de sustentabilidad considerando que para la generación de un auténtico desarrollo territorial integral se requiere una estrategia de focalización que conjugue las acciones de desarrollo social con la potenciación de la base productiva, que genere empleo permanente e inversión para lograr un desarrollo regional sostenido (Gudynas, 1992).

Por obligación constitucional cada Ayuntamiento debe elaborar, aprobar y publicar dentro de los cuatro meses iniciales de gestión de gobierno un plan municipal de desarrollo definido como eje rector principal; debe contener los objetivos, estrategias y acciones de desarrollo que habrán de regir la actuación de este órgano colegiado durante el lapso para el cual fue electo donde a la par se documente una proyección de desarrollo al corto, mediano y largo plazo. Un aspecto

relevante es que debe incluir indicadores para la medición, evaluación del desempeño y resultados de la gestión municipal así como las metas establecidas respecto a los indicadores considerados. En la elaboración de este documento debe participar idealmente la población organizada a través de sectores como son el social, productivo, económico, educativo, de salud y otros cuya intervención sea relevante, atendiendo a las características del municipio en cuestión.

Del análisis realizado a los planes de desarrollo municipales objeto del presente trabajo, encontramos que ninguno establece como eje, indicador o meta el aspecto de desarrollo sustentable con los requisitos mínimos de formulación de diagnóstico y pronóstico pues la recolección de insumos, estadísticas, indicadores, información interna y externa no se explicitan o bien se realizan estimados sin metodología. Se formula un documento donde se plasman ideas o acaso sobre cantidad de obra similar realizada anteriormente siguiendo las mismas formas. Son notorias las deficiencias en cuanto a que en su mayoría no se tomaron en cuenta las opiniones de la población civil ni de organizaciones y grupos que realizan actividades en los municipios. Los ejes rectores de los planes municipales de desarrollo siguen un formato tradicional cuyo contenido se retoma del documento trienal anterior con variantes menores. Ninguno de ellos señala o prevé proyectos de desarrollo regional, acaso porque el propio Plan Estatal de Desarrollo tampoco considera la regionalización como una herramienta importante para el crecimiento de las comunidades y en todo caso, se establecen líneas de coordinación de arriba hacia abajo, es decir, del gobierno estatal a los municipios donde se le denomina regional a la simple construcción de programas que incluyan dos o más municipios donde las relaciones entre sí no aparecen. Lo ideal sería establecer proyectos inter-municipales desde los ayuntamientos involucrados que verdaderamente impliquen coordinaciones de las administraciones públicas para la elaboración de una agenda conjunta de proyectos de alcance regional.

El desarrollo regional constituye un proceso que implica la transformación y organización de los municipios asentados en un territorio que les es común, de tal suerte que tiene un campo amplio en materia económica, social, político, de seguridad pública, ambiental, de tecnología y territorial, que opera mediante el diseño de políticas públicas expresadas en planes y programas que orientan la organización administrativa y los distintos procesos que se generan en las regiones identificadas por su cercanía geográfica que se traduce además en similitudes en usos y costumbres.

El proceso de mundialización no es un desafío al desarrollo regional sino en todo caso un elemento para acentuar éste particularmente en lo que se refiere a la competitividad de las regiones, su identidad cultural y sobrevivencia social a partir de sus potencialidades. Así, es primordial la planeación regional que requiere la concurrencia de todos los actores sociales más allá de los estrictamente económicos. Los habitantes de la región no deben dejar las tareas sustanciales de prevención, protección y restauración del ambiente solo a las autoridades pues es con la participación activa, responsable y consciente de la sociedad como los problemas se traducirán en soluciones viables; hoy por hoy, la sociedad mexicana exige avances sistemáticos hacia un federalismo real fundado en el Municipio como figura más cercana a las necesidades cotidianas de cada comunidad, donde la gran tarea o prioridad es generar una justa distribución de los recursos y responsabilidades entre los distintos órdenes de gobierno sin menoscabo de la autonomía municipal. Un federalismo en que los Estados sean espacios básicos de participación política donde el conjunto de las comunidades contribuyan a la búsqueda y aplicación de soluciones plausibles a los problemas de cada municipio y región, conceptuada ésta como un conjunto de municipios unidos geográficamente con características, usos y costumbres similares. Es avanzar hacia una nueva concepción del federalismo donde éste sea palanca fundamental para lograr un desarrollo regional integral.

Debe existir más confianza en la capacidad de gestión de los municipios y éstos a su vez establecer esquemas de participación ciudadana que permitan no sólo la colaboración hacia el interior del municipio sino que a la vez éstos tengan la posibilidad material de integrar consejos ciudadanos a nivel regional para que en programas y acciones a este nivel se consideren las características y particularidades de las regiones. Además, resulta indispensable superar los desequilibrios regionales aprovechando las ventajas competitivas de cada lugar en coordinación y colaboración con actores políticos, económicos y sociales al interior de cada región, entre regiones y a nivel nacional, mediante el fortalecimiento de las capacidades institucionales y en la capacitación y formación de sus equipos humanos de servidores públicos con mentalidad abierta y mecanismos de acción para promover la regionalización a partir de esquemas de participación consistentes, coherentes, que permitan la innovación y la creatividad como agentes de cambio y de progreso.

Es necesario definir funciones a instancias locales que permitan a los municipios pensar y proporcionar insumos para la mejor toma de decisiones en lo regional para una eficiente definición de políticas regionales. Es pensar estratégicamente en equipo para al final, aterrizar los proyectos regionales es decir, apoyarles en la operacionalización e implementación de políticas regionales incluyendo la gestión del financiamiento. Una medida a considerar es la promoción del desarrollo integral competitivo, equitativo y sustentable en las regiones que vaya a la par con acciones de coordinación intersecretarial e interinstitucional que a la vez faciliten los procesos de planeación participativa.

Propuestas de desarrollo sustentable para la región del río Altar

El artículo 4º cuarto párrafo de la Constitución Política Mexicana establece que toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo

provoque en términos de lo dispuesto por la ley. Ante la primacía Constitucional, queda establecer y ejecutar las normas federales, estatales y municipales a través de las cuales se brinden espacios legales, administrativos y de sanciones para el cumplimiento de tal norma. De ahí que especialmente el Plan Municipal de Desarrollo debe contener transversalmente esta encomienda y hacerla visible en acciones, en indicadores que permitan analizar los avances en materia de economía, empleo, salud y educación principalmente.

El desarrollo regional sustentable a nivel regional debe ser incluyente, participativo, con miras a largo plazo y por ende es indispensable normar criterios de autoevaluación de acuerdo a las características de la región de tal forma que permita establecer políticas públicas regionales considerando al desarrollo como un proceso y no como una moda o un atributo de los países desarrollados. Es necesario establecer nuevos modelos de vida comunitaria donde los municipios vecinos establezcan políticas públicas conjuntas para la mejora de las condiciones de vida de la población de manera integral a partir de la proximidad territorial donde aquellas encuentren mejores condiciones para ser coherentes a partir de una realidad y participación ciudadana intensa. Es conjugar las capacidades locales en aras de mejoras regionales potenciando resultados con la aplicación de recursos técnicos, humanos y financieros a partir de acuerdos de los ayuntamientos y sectores que tengan asiento en esas localidades; solo así la transformación será auténtica para construir ventajas territoriales con una orientación sustentable. Se recomienda la creación de un órgano ciudadano que integre a vecinos de todos los municipios del río Altar cuyas funciones sean las de promover el cuidado del medio ambiente y la formulación de propuestas de reglamentación en la materia, así como el establecimiento de planes estratégicos de comercialización de productos o bienes de la región al largo plazo y con visión de futuro ante una región comprometida formalmente con el desarrollo sustentable.

Conclusiones

Es insoslayable asumir la figura del municipio no como un ente aislado sino como una entidad con reconocido espacio social y ambiental cuya vida se entiende a partir de la convivencia con otros similares. La dimensión, diversidad y complejidad de los problemas ecológicos deben arrojarse como obligaciones dentro del Plan Municipal de Desarrollo de cada Ayuntamiento agregando un apartado especial relativo al Desarrollo Regional definiendo políticas, metas, objetivos, líneas de acción e indicadores que permitan orientar la política de desarrollo regional con un enfoque territorial, con orientación endógena de dimensión regional articulado al ámbito estatal y nacional.

La protección al medio ambiente es una atribución pública que debe asumir permanentemente el gobierno en una acción coordinada entre la federación, los estados y los municipios en el que participe la sociedad civil organizada, los sectores productivo, económico, industrial, mediante el establecimiento de políticas públicas documentadas en los planes de desarrollo de cada municipio que orienten la organización colectiva regional administrativa y de procesos que se generen por su cercanía geográfica y cultural. Resulta indispensable superar los desequilibrios de sustentabilidad municipales aprovechando las ventajas que brinda la colaboración y coordinación de acciones inter municipales mediante el fortalecimiento de las capacidades institucionales y en la capacitación y formación de sus equipos humanos de servidores públicos con mentalidad abierta así como de mecanismos de acción para promover la regionalización en todos sus ámbitos a partir de esquemas de participación consistentes que bien puede materializarse a través de la conformación de un consejo ciudadano regional.

Una política regional moderna, contemporánea, puede considerarse como una verdadera matriz de información donde el principal papel del Estado sea lograr que los distintos actores tomen decisiones coherentes considerando la división constitucional político-administrativa que

impacte en la asignación de competencias constitucionales en lo regional a los municipios para contribuir así al establecimiento de regulaciones eficaces y pertinentes; resulta conveniente la elaboración de programas de desarrollo regional sin menoscabo de la autonomía municipal y potenciando proyectos de alcance económico regional como el establecimiento de esquemas conjuntos de comercialización de bienes o servicios. El Desarrollo Regional debe por necesidad nacer en las regiones propiamente y encontrar su cauce y apoyo en programas de gobierno estatal y federal que contribuyan a ese fortalecimiento que se busca.

El desarrollo sustentable de una región implica una decidida conciencia colectiva ecológica y de responsabilidad social de respeto al medio ambiente; la inclusión de políticas ambientales, la ejecución y seguimiento de ellas así como establecer lineamientos y estrategias de sustentabilidad transversales que cohesionen los planes municipales de desarrollo de los municipios del río Altar sumado al establecimiento de una regulación inter-municipal bajo el contexto de las normas legales federal y estatal provocarán una ejecución y cumplimiento oportuno, veraz, eficiente, participativo y vinculante del proceso de desarrollo regional territorial con orden y disciplina. Al final del día los problemas ambientales no respetan fronteras políticas ni administrativas o económicas, de ahí que uno de los grandes retos es la planeación regional y no el que se acota a la cuestión jurisdiccional de un municipio.

BIBLIOGRAFÍA

Antequera, Josep (2005). El potencial de sostenibilidad de los asentamientos humanos. Edición electrónica a texto completo en www.eumed.net/libros/2005/ja-sost/

Azqueta, Diego (2002) Introducción a la economía ambiental. McGraw-Hill. México.

Banerjee Subhabrata, Gulas Charles S., Lyer Easwar (1995) Shades of Green: A Multidimensional Analysis of Environmental Advertising, *Journal of Advertising*, 24 (2): 21-31.

Chapagain Ashok, Hoekstra Arjen (2004) Water footprints of nations. Value of Water Research Report Series No. 16, UNESCO-IHE. Delft. [en línea] Los Países Bajos Dirección URL:<
<http://www.waterfootprint.org>> [consulta 12 abril 2007].

Chirino Esteban, Abad José, Bellot Juan (2008) Uso de indicadores de Presión-Estado- Respuesta en el diagnóstico de la comarca de la Marina Baixa, SE, España. *Ecosistemas* 17 (1): 107-114.

Desarrollo, P. d. I. N. U. p. e., 2010-2011. Desarrollo centrado en las personas, New York: ONU.Fondo Mundial para la Naturaleza WWF (2014) *Informe Planeta Vivo 2014* [en línea] http://www.wwf.es/noticias/informes_y_publicaciones/informe_planeta_vivo/

Gudynas, E., 1992. Una extraña pareja: Los ambientalistas y el Estado en América Latina. *Ecología Política*, Issue 3, pp. 51-64.

Gudynas, E., 1999. Concepciones de la naturaleza y desarrollo en América Latina. *Persona y Sociedad*, abril, 1(13), pp. 101-125.

Krotscheck Christian Narodoslowsky Michael (1996) The sustainable process Index – A new dimension in ecological evaluation. *Ecological Engineering*, 6(4): 241-258.

Pintér László, Hardy Peter, Bartelmus, Peter (2005). Indicators of Sustainable Development: Proposals for a Way Forward. Expert Group Meeting on Indicators of Sustainable Development United Nations Division for Sustainable Development.

Rayen Quiroga, M. Rayén (2001) Indicadores de sostenibilidad ambiental y de desarrollo sostenible: estado del arte y perspectivas. División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Organización de Naciones Unidas. Santiago de Chile.

Rees William, Wackernagel Mathis (1994) Ecological footprints and appropriated carrying capacity: Measuring the natural capital requirements of the human economy”; en A. M. Jansson, M. Hammer, C. Folke, y R. Costanza (eds.) Investing in natural capital: The ecological economics approach to sustainability. Washington: Island Press.

Rendón, T., 2005. Derecho Municipal. 3ª ed. México(México): Porrúa.

Reyes, C., 2004. La facultad reglamentaria de los ayuntamientos y el acceso a la información. Derecho Comparado de la Información, enero-junio, I(3), pp. 125-143.

Reyes, A. & Luisa, Q. M. L., 2009. Problemática del agua en los Distritos de Riego por bombeo del Estado de Sonora. Revista Digital Universitaria, 10 agosto, 10(6), p. 19.

Sarandón Santiago J. (2002) La agricultura como actividad transformadora del ambiente. El Impacto de la Agricultura intensiva de la Revolución Verde. En Agroecología: El camino hacia una agricultura sustentable, SJ Sarandón (Editor), Ediciones Científicas Americanas, La Plata. Cap 20: 393-414

Schahn Joachim, Holzer Erwin (1990) Studies of individual environmental concern - the role of knowledge, gender, and background variables, Environment and Behavior, 22 (6): 767-786.

Sistema de Indicadores Ambientales y de Sustentabilidad SIASEG (2012) Modelo P-E-R. Instituto de Ecología del Estado de Guanajuato [en línea] <http://ecologia.guanajuato.gob.mx/sitio/micro/siaseg/modeloper.php> [Consulta 10 junio 2016].

Soil Association (2007) [en línea] Dirección URL: <www.soilassociation.org> [Consulta 10 abril 2007].

Stead W. Edward, Stead Jean Garner, Worrell Dan L. (1991) Investigating the psychology of the the green consumer, Psychological Reports, 68 (3): 833-834.

Wackernagel Mathis, Onisto Larry, Bello Patricia, Callejas Linares Alejandro, López Falfán Ina Susana, Mendez García Jesús, Suárez Guerrero Ana Isabel, Suárez Guerrero María

Guadalupe (1999) National natural capital accounting with the ecological footprint concept. *Ecological Economics*, 29(3): 375-390.

Wackernagel Mathis, Rees William (2001) *Nuestra Huella Ecológica*, LOM, Santiago de Chile.

Zamudio, Y., s.f. *Academia*. [En línea] Available at:
[http://www.academia.edu/3777289/Administración Pública y Desarrollo Regional Sustentable en México Reflexiones y tendencias desde el enfoque de la complejidad](http://www.academia.edu/3777289/Administración_Pública_y_Development_Regional_Sustentable_en_México_Reflexiones_y_tendencias_desde_el_enfoque_de_la_complejidad)

[Último acceso: 13 junio 2016].