

ANÁLISIS SOBRE LAS PROPUESTAS DE CAMBIO REGIONAL EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, (2019-2024)

Dr. Lázaro Ávila Cabrera¹
Dr. Manuel Cedeño del Olmo.²

Resumen

El objetivo de la ponencia es el análisis del diseño y estrategias del gobierno federal para el desarrollo de las regiones (ahora bajo un enfoque territorial) de México. Se parte de un diagnóstico de la evolución de otros planes de desarrollo y su efecto en materia de capacidad económica. Se trata de un análisis sobre el ordenamiento territorial y la viabilidad de los proyectos para determinar políticas públicas que permitan lograr esos objetivos. Asimismo se busca indagar sobre la tendencia que tienen los recursos presupuestales para lograr las metas estimadas en el proceso.

Abstract

The objective of the presentation is the analysis of the design and strategies of the federal government for the development of the regions (now under a territorial approach) of Mexico. It is based on a diagnosis of the evolution of other development plans and their effect on economic capacity. This is an analysis of the land use planning and the viability of the projects to determine public policies that allow achieving these objectives. It also seeks to investigate the tendency of budgetary resources to achieve the estimated goals in the process.

Palabras clave: Región, territorio, Plan Nacional de Desarrollo en México.

¹ Doctor en Ciencia Política. Unidad Académica de Economía, Universidad Autónoma de Zacatecas “Francisco García Salinas”. Correo-e: lavila@uaz.edu.mx

² Doctor en Ciencias Sociales. Unidad Académica de Economía, Universidad Autónoma de Zacatecas “Francisco García Salinas”. Correo-e: mcede@hotmail.com

Introducción

El presente texto partió de la idea de establecer una reflexión acerca de la conceptualización de la localización de recursos públicos hacia lo que ahora se denomina territorio. Para nosotros era familiar el término región y que ha sido aceptado normalmente en diferentes sitios, entre ellos en el medio académico, asimismo el concepto ha permitido el desarrollo de teorías, particularmente aquellas desarrolladas en las ciencias sociales.

Cuando pensamos en el título de este trabajo nos pareció conveniente hablar de las políticas regionales, pero para sorpresa nuestra el actual Plan Nacional de Desarrollo (PND) introduce el término de territorio.

Asimismo durante nuestras búsquedas de información, encontramos dos aspectos en los que no habíamos reparado. Uno que a pesar de que fue un paradigma en otros gobiernos del pasado lejano y reciente, sobre todo del último cuarto del siglo XX, de pronto en el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018), digamos que de manera abrupta se dejó de lado este enfoque y por consiguiente es de suponer que se abandonaron tanto las técnicas y las estrategias para enfrentar los retos del desarrollo nacional, en su lugar se abordaron otros objetivos y conceptualización de problemas, pero en los hechos quedo sin definir cómo se atenderían las diferentes problemáticas.

Ahora bien, en el PND (2019-2024) se da otro golpe de timón y se recupera la idea de lo local pero bajo el concepto de territorio, Consideramos adelantando nuestros supuestos que si bien es un término muy en boga y que paulatinamente ha ido universalizándose que no obstante su pertinencia -sobre todo en términos de las actividades espacializadas-, puede cambiar las coordenadas económicas, presupuestales y políticas, aunque quizá es muy pronto adelantar conclusiones por lo joven del actual gobierno.

El cambio quizá entonces “anacrónico” de región tiene que ver con las visiones y políticas sexenales. Estas nuevas formas quizás quieran decir lo mismo (o más o menos), pero territorio no es lo mismo que región, según el autor de estas líneas. El punto está en qué políticas nacionales se asumirán en lugar de regiones y ahora territorios.

Como en todos los PND’s históricos, el objetivo es cambiar la situación del país en un marco de mayor bienestar, pero esto ¿realmente sucede? Esta es la primera pregunta, pero tenemos otros cuestionamientos como son:

¿Cuáles son los efectos de cambiar el esquema de regionalización que se aplicó inercialmente en el pasado? ¿Cuáles pueden ser sus ventajas en el marco actual en términos de territorialización?

Consideremos un sustento empírico. Por ejemplo, pensemos en un proceso concreto cuando el jefe del Ejecutivo habla de sacar al sureste del atraso, ¿de qué manera se piensa cambiar en términos de territorios?

Aquí entra una de nuestras reflexiones, la intención es muy correcta de terminar con la histórica situación de atraso del sureste mexicano, habría que recordar que se aplicaban diferentes estrategias ya fuera considerando a los estados conjuntamente o en lo individual, también había una regionalización fronteriza y regiones de acuerdo a las características de sus recursos naturales, entre otros criterios (incluidos los históricos).

Nuestros supuestos gravitan en torno a que empero dado el esquema territorial aplicable, eventualmente podría entrar a una arena que generaría condiciones diferentes a lo que son

tradicionalmente los criterios regionales. Y entonces surge la pregunta sobre si perderían sus atributos los criterios de las políticas públicas. En suma ya no es política regional, es política territorial. ¿Pero que en los hechos que implicaciones tiene?

Finalmente la hipótesis que sostenemos es que el nuevo formato de territorio, puede eventualmente causar eventualmente varios desfases, uno de ellos: es el los criterios de distribución del presupuesto federal a los estados y las subdivisiones regionales. Aclaremos que no se trata de ir a detalles que escapan a la intención del texto pero quedan como asignaturas pendientes.

El texto se divide en tres partes. La primera hace referencia al entorno de tipo teórico y analítico sobre qué elementos componen la región y el territorio. La segunda parte aborda, muy brevemente, una comparación con el Plan inmediatamente anterior. La tercera parte indaga y describe que partes del PND se relacionan con el enfoque territorial. Finalmente se siguieren algunas posibles conclusiones que tendrán que ser validadas conforme transcurre el periodo sexenal.

1. Elementos teóricos sobre territorio y región.

Cuando nos encontrábamos en la etapa de obtención de información sobre el PND e indagando sobre el tema de las regiones (sean geográficas, administrativas, históricas o económicas) ya sea para discusiones de diferente tipo como académicas, económicas o políticas, nos encontramos la alusión al territorio. En realidad desde el punto de vista de la economía, ambos términos siempre han dirigido las discusiones. En estricto el **territorio** es geográfico (lo que también puede ser similar al término regional); sin embargo coincidimos que el primero hace referencia a dos coordenadas fundamentales que son por un lado el espacio y en segundo lugar aparece la noción de tiempo. De esta manera para algunas sociedades y gobiernos les ha resultado más atractivo cimentar las actividades de todo tipo en términos territoriales. Por ejemplo en un país como Colombia que tiene fuertes raíces étnicas y afroamericanas, ha resultado muy útil la gestión y asignación de recursos a partir de un criterio territorial. Además cabe agregar que se trata de un país con una forma de departamentos con cierto grado de autonomía, lo que contrasta con el sistema federal nuestro.

No abundaremos más en ello, pero si es sustancial la diferencia en términos de asignación de recursos.

Pero si lo llevamos a México el PND, al hablar de un criterio territorial implica un cambio de por lo menos 180 grados sobre lo que se debe aplicar en términos de recursos de todo tipo, incluidos los recursos públicos.

Cuando iniciamos el marco teórico sobre la materia, nos llamó la atención la continua mención de estudiosos que la región está vinculada generalmente al suelo, en tanto que la nación como un todo hace continuamente referencia al territorio. Por ejemplo Carreras (2010), no sólo lo relaciona con actividades espacializadas, también con el hecho de que la territorialidad es pensada y argumentada como la base de la formación y evolución hacia la constitución de lo que se convertirá en términos modernos como **nación**.

Parafraseando a la autora:

“...lo regional, quizá con un componente eminentemente ‘telúrico’, se distingue del principio de la territorialidad erigida como plataforma sustentable de la nación”. (Carreras, 2010).

Pero nosotros argumentaríamos que el concepto regional ha resultado muy útil para Consideramos que el concepto de región en algunas disciplinas como la economía por ejemplo, ha permitido una metodología muy importante para el análisis socio-económico “Es preciso aceptar que los fenómenos

económicos no comienzan y terminan en el interior de una región dada, sino que están vinculados con otras regiones y con la nación”. (Carreras, 2010).

Otro punto de vista también acorde con la necesidad de reforzar las categorías para precisar la fortaleza del concepto, es el de Llanos (2010) quien establece que el territorio es un concepto teórico y metodológico. En efecto debe enriquecerse el concepto a partir de definir y explicar la evolución de relaciones sociales que se dan en diferentes niveles de interacción lo que implica conocer los ambientes económicos, los sociales, los políticos y los culturales, Si bien todos estos ámbitos o espacios nos remiten a determinar acotaciones empíricas claras y precisas también representa un concepto propio de la teoría.

En palabras de Llanos:

“El territorio como concepto hace referencia a elementos presentes en la realidad; es decir, describe los elementos empíricos contenidos en el objeto de estudio y facilita la generación de nuevo conocimiento. El territorio puede formar parte de una teoría o estar presente en varias teorías”. (Llanos, 2010).

También encontramos una fuente con otra alternativa para abordar el tema de territorio Se trata de aportaciones de investigadores chilenos y que hace referencia a la vinculación territorial con la percepción política y social que tienen las personas que habitan el territorio (Delamaza, et al., 2015). Nos parece una forma original y una alternativa que puede fortalecer nuevas rutas para explicar tanto los comportamientos, digamos electorales, así como las definiciones de lo que son los asuntos públicos. Tal enfoque nos sugiere incluso una forma quizá diferente a lo que tradicionalmente se identifica como derechos y deberes ciudadanos. Es decir, se podría explicar si la participación ubicada territorialmente permite una comunicación y transmisión de valores más íntima, es decir más cercana.

Por ejemplo haciendo una digresión, consideremos el papel de las circunscripciones plurinominales establecidas en la reglamentación electoral en México. Al parecer su diseño y aplicación está basada en una típica forma de regionalización. Aunque continúa siendo un motivo de controversia por los criterios para asociar los estados federales, indudablemente no vincula directamente a los electores con los candidatos ya que se votan listas que dejan mucho que desear, en cambio la alternativa territorial (¿Distritos?), es focalizada.

Siguiendo con los argumentos de Delamaza, se parte de considerar la ventaja de establecer qué alcance tienen las mediciones aplicadas a muestras nacionales, lo cual nos resulta muy atractivo porque supera la forma tradicional de explicar incluso estadísticamente las tendencias de las personas. Para ello se preguntan el alcance de las mediciones aplicadas a muestras nacionales contra una posible análisis muestral donde se toma en cuenta el punto de vista de los ciudadanos y su correlación con el habitar el territorio (Delamaza, 2015).

Inician preguntando: alcance tienen las mediciones aplicadas a muestras nacionales –los promedios- en relación con la percepción política, si se toma el punto de vista de las y los ciudadanos y su habitar en el territorio?

Finalmente al aplicar su original metodología en distintas escalas territoriales, les permitió ampliar los caminos sobre dos aspectos centrales que son hoy por hoy centrales en las sociedades y que son, por un lado la inclusión de las percepciones políticas de los habitantes que incide en la posibilidad de generar una real gobernanza democrática (territorial) y además las posibles alternativas para constituir verdaderamente y en forma operativa una esfera pública perfectamente acotada.

En síntesis la literatura sobre el territorio, a pesar de tener mucho tiempo en circulación en las ciencias sociales, puede prometer nuevas combinaciones con otras variables que, juntas, den lugar a nuevas estrategias para lograr el desarrollo. Asimismo puede arrojar aire fresco a las indagaciones en materia de procesos locales, cualquiera que sean estos.

Por otra parte un subsector del territorio que puede ser visto como motivo de política es el ordenamiento territorial, pese a una rápida evolución y crecimiento de problemáticas asociadas a este nos permite ubicarlo como parte de una agenda pendiente, con más retos que soluciones. Aunque tradicionalmente se le identifica con el desarrollo urbano, ancla sus principios en la naturaleza del territorio.

Al respecto Sánchez, Casado y Bocco (sf), ofrecen una abultada lista de factores con los que se vincula el ordenamiento territorial y que por su importancia en el enriquecimiento de los parámetros del territorio, nos animamos a citarlos textualmente:

“A. Ser una política emanada del Estado que se sustenta en un marco legal e institucional y en instrumentos concretos.

B. Constituir un proceso de planeación territorial con un enfoque integral multifactorial, que refleja la naturaleza compleja y dinámica del territorio; es decir, entiende al territorio como un sistema complejo en el cual interactúan entre sí y a diferentes escalas componentes naturales, socio-culturales, económicos, urbano-regionales y políticos, cuyas relaciones no son estáticas, sino que cambian a través del tiempo.

C. Articular fases y etapas científicas, políticas y administrativas a lo largo del proceso de OT

D. Manejar una visión prospectiva que le permite prever la evolución de los procesos y ser proactivo, pudiendo dar respuesta a los conflictos territoriales antes de que ocurran.

E. Ser un proceso concertado y participativo que busca incluir a todos los agentes sociales involucrados en el uso, aprovechamiento, ocupación y gestión del territorio, en todas las fases del proceso de ordenamiento: desde la caracterización y el diagnóstico territorial, hasta la construcción de la imagen-objetivo a mediano y largo plazo, el diseño del programa y de los mecanismos para su gestión y evaluación periódica de avances” (Sánchez, Casado y Bocco, sf).

Como puede apreciarse se trata de un proceso dinámico y necesariamente donde se realice o se implemente articula diferentes factores (multifactorial). Una mala organización o implementación puede tener efectos catastróficos.³

³ Por ejemplo el Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO), recientemente publicó un documento sobre los costos de los congestionamientos vehiculares en las ciudades. Entre otras cosas encontraron que la congestión en las 32 ciudades estudiadas el costo anual representa 94 millones de pesos; el 39 % de los mexicanos usa transporte público pero reciben solamente 1.2% del presupuesto federal para movilidad; los costos abonan a la desigualdad social debido a que los usuarios de transporte público pierden 69 millones de pesos anuales en oportunidad de ingreso contra quienes usan automóvil que pierden 25 millones de pesos. IMCO

En fin como se puede apreciar una mala decisión en materia de ordenamiento territorial tiene diferentes costos ya sea en dinero, en horas perdidas, en oportunidades, etc.

2. Algunos elementos de cambios en relación al PND (2013-2019). Antecedentes y propuesta.

Este apartado es en realidad muy breve, pero creemos que puede ayudar a acotar el objeto del estudio que es la noción de territorio en el PND actual. Lo que nos sugirió la literatura visto a partir de nuestros supuestos, es que la preocupación por el desarrollo del territorio siempre ha existido y particularmente en una dilatada área que va más allá de la etapa novohispana.

En el México posrevolucionario se advierte un elemento que en ocasiones pasa desapercibido referido a cómo se comportan las instituciones, en este caso la Administración Pública Federal en la materia.

Tal laguna puede obedecer a dos cosas. Una al notable incremento en el estudio de la formación del sistema político, dejando de lado otros elementos del sector público. La otra explicación es que se buscaba (y se busca todavía) generar crecimiento y desarrollo económico que es nodal en cualquier sociedad.

Pero aquí es posible explicar las cosas en forma más operativa.

Los antecedentes para la creación de la actual Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), se encuentran en las siguientes etapas:

- (1934-1970) Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización
- (1970-2012) Secretaría de la Reforma Agraria
- (2013- actualidad) Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU, sf)

Es muy valiosa esta información histórica porque el periodo de la posguerra refleja la preocupación sobre las características del territorio. Se pone atención a los asuntos agrarios y que se vinculan al proceso de ejidización intensiva. Pero luego con el paso del tiempo, y debido a la creciente migración del campo a las ciudades, se van derivando acciones públicas para atender los territorios urbanos.

No tuvimos tiempo de rastrear más allá en los planes sexenales, lo cual es una tarea pendiente y potencialmente muy útil, pero por lo menos hasta los años noventa aparecía la atención a los temas regionales y la forma de distribuir recursos. Incluso recordemos que el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), contemplaba un rubro sobre las transferencias al desarrollo regional, lo cual entre otras cuestiones implicaba la distribución del recurso federal entre las diferentes dependencias federales, cuestión que todavía estamos en posibilidad de replantear.

Desafortunadamente no conocemos análisis y evaluaciones acerca de cómo se coordinaban las diferentes dependencias del gobierno federal para canalizar esos recursos y mucho menos su impacto en diferentes campos de la actividad económica (a excepción del seguimiento en materia de pobreza o de ciertas zonas industriales o agrícolas).

Ahora bien con la intención de establecer cuáles han sido los criterios más actuales en materia territorial, revisamos el PND anterior. Al parecer hay un giro muy importante en la conceptualización sobre el desarrollo, así como también sobre los temas que preocupan en ese momento y que son problemas nacionales. Pero nos llamó mucho la atención de que en los consabidos ejes que cada Plan traza, no se encuentre contemplado en forma explícita en alguno de ellos lo relativo a temas territoriales y/o regionales.

Pero el que no aparezca de manera clara la atención gubernamental no puede dejar de reconocer que a principios del 2013, es decir en el primer año de gobierno, se creó la SEDATU, lo que implicó además realizar importantes reformas a la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Consideramos que para la construcción del PND se dieron los pasos para generar una alternativa viable.

Si comparamos los años de operación de la dependencia anterior con la actual es muy grande la diferencia, por lo que se trata de un recurso joven para la Administración Pública. Valdría la pena revisar sus presupuestos, sus programas, entre otros valiosos elementos pero la extensión del texto es limitada.

Ahora bien el PND actual es interesante porque refleja como está sucediendo en otras esferas del país cuestiones que todos conocemos por el tono polémico de los actores políticos, pero de eso no nos ocupamos. Si bien hubo cambio de nombres en algunas secretarías de Estado (Bienestar, Cultura, entre otros), se conservó el nombre de la SEDATU. Suponemos que los analistas o expertos convocados, le encuentran todavía elementos para lo que se tiene en mente realizar.

También es importante señalar que en tal materia se visualiza un puente que los vincula y que es el relativo a la Agenda 2030 que emitió la ONU, conforme a los objetivos del año 2015. Decimos que hay un puente porque en el eje transversal sobre territorialidad se contemplan esos objetivos. Restaría solamente comparar hasta donde se cumplieron metas parciales con miras a lograr la realización de la Agenda 2030.

También otro elemento en común de los dos planes es la atención al desarrollo sostenible. Esta es una preocupación mundial y está repercutiendo sobre las estrategias del PND presente y seguramente de los futuros.

Sentadas estas bases pasaremos a un somero análisis de la mecánica sobre la cual está articulada la parte relativa al Eje territorialidad y desarrollo sustentable, haciendo los comentarios que consideramos pertinentes para analizar la “ruta de viaje”.

Haríamos una acotación relativa a la implementación del Sistema Nacional de Planeación Democrática. Se trata de una suerte de engrane que inicia con la presentación del PND por el Presidente. Va involucrando a la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, para luego transitar a la Cámara de Diputados que contempla a su vez en las tareas del Programa Nacional de Financiamiento del desarrollo (PRONAFIDE) y al estudio de los planes de acción, la siguiente etapa concluye con la inserción del Sistema de Evaluación del Desempeño y la aparición nuevamente de la SHCP y del Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL). (Observatorio regional de la CEPAL, sf).

3. Análisis de la propuesta del PND en materia de territorio y desarrollo sustentable.

Como se señala en la presentación del PND, (y como en prácticamente todos los predecesores sucede), el objetivo general es el de transformar la vida pública del país para lograr desarrollo. En el caso que nos ocupa se agrega el término incluyente pero puede tener otros sinónimos. La argumentación de las problemáticas a enfrentar es contundente pero, conviene señalar que tiene un matiz en cuanto a la transformación de la vida pública.

Es decir que en forma muy directa establece que no puede dissociarse el tema de la corrupción (que es una de las prioridades del gobierno), lo cual es una diferencia con el pasado; sin embargo en cuanto al tema del desarrollo incluyente no es distinto a lo que anteriores Planes proponen. Los términos pueden

cambiar como participativos, plurales, etc., pero en esencia es la justificación que todo gobierno está obligado a declarar.⁴

Ahora bien, la columna vertebral del Plan lo componen tres ejes generales con los siguientes ámbitos:

- 1. Justicia y Estado de derecho;**
- 2. Bienestar y**
- 3. Desarrollo Económico.**

Si bien en la estructura normal de un Plan aparecen estos factores que son innegables, al adentrarnos al tercer eje, relativo a desarrollo económico, nos llamaron la atención algunos cambios que le dan un giro al ambiente discursivo, por dos razones: por ejemplo, en otros planes se anteponeía el tema de la economía nacional, entre otras razones para reflejar un criterio pragmático y muy convincente para los sectores de la sociedad que se atreven a revisar un Plan completo.

Pero ahora este punto es relevado por el tema del bienestar, que abarca un amplio espectro de lo que son las políticas sociales y sus correlaciones con la pobreza y la desigualdad.

Este último elemento tiene trazado un objetivo, que puede desglosarse en varios fines y que para hacer más ágil la presentación los agrupamos de la siguiente manera:

- La atención a la necesidad de incrementar la productividad;
- El uso eficiente y responsable de los recursos (lo cual estaría relacionado con la sostenibilidad);
- Un desarrollo igualitario, incluyente y sostenible. (PND, 2019-2024).

Nuevamente el tercer punto es el que detectamos como el más cercano a los intereses que trata de expresar el presente texto.

En nuestra opinión este último listado de temas refleja el “decantamiento” de los objetivos para ir haciendo más específico lo que se planteó, de manera que en términos procedimentales son parte de cualquier Plan, (pasado o futuro). Asimismo como también sucede en el procedimiento de un Plan, hay diagnósticos, elementos estratégicos, tablas de evaluación, búsqueda de correlaciones cuantitativas y cualitativas, etc.

Pero desde nuestro punto de vista comienza a tener coherencia original, sobre todo en el segundo punto relativo al “uso eficiente y responsable de los recursos”. En gran medida esto nos lleva a inferir que se está buscando relacionarlo con la sustentabilidad (sostenibilidad según los términos del Plan).

La disposición de los campos anteriores seguramente les llevó a los diseñadores del Plan a tender otro peldaño o más bien, campos en paralelo y que les denominan ejes transversales. Estrictamente tampoco es un tema nuevo, pero la forma en que se presenta sugiere varias líneas de acción y de hecho dentro de los tres ejes transversales, el tercero es que da lugar al tema de la ponencia pues se intitula “Eje transversal: Territorio y desarrollo sostenible” (PND, 2019-2024).

⁴ Para efectos de la exposición del presente texto optamos por tomar textualmente puntos que consideramos medulares mismo que están entre comillas y en tamaño 10. Enseguida hacemos los comentarios que consideramos pertinentes, de manera que esperamos no confundir a los lectores, aunque alguna otra forma de presentación podría haberse refinado.

Como puede apreciarse si se observa una coherencia pero aquí es donde está el *Quid*. ¿Por qué razón? Porque transforma todo un discurso propio de los planes donde se privilegiaban los enfoques regionalistas que daban fundamento a las acciones por implementar. Había regiones de diverso tipo y estas implicaban a su vez un tipo de criterio para organizar y distribuir los recursos. Al cabo de los años, podemos decir que se procesaban los recursos en un ambiente complejo y teniendo como telón de fondo el modelo federal mexicano. Pero esto nos lleva a otra cuestión relacionada con las nuevas coordenadas que estará planteando el criterio territorial. De manera que nos lleva a otra cuestión: ¿las burocracias y los parlamentarios podrán adaptarse a los nuevos tiempos?

Antes de pasar al campo de las estrategias detengámonos en algo muy importante, el PND define como territorio y desarrollo sostenible como el reconocimiento de las consecuencias a futuro (obviamente decisiones), pero que se vinculan con políticas públicas. El desarrollo sostenible se concibe textualmente como:

“Garantizar el abasto nacional de energéticos y alimentos contribuye al desarrollo sostenido, pues asegura la alimentación de la población y la disponibilidad de insumos de producción de buena calidad y a precios competitivos” (PND, 35).

A la letra continúa el discurso:

“Al fortalecer el sector energético, el país aprovechará su riqueza natural de hidrocarburos y sus ventajas para la producción de energía eléctrica con fuentes renovables. Este proceso reactivará el crecimiento en las regiones marginadas y rezagadas, integrando a estos territorios en la dinámica de crecimiento” (PND, p. 135).

Desde nuestro punto de vista se pueden observar las “justificaciones” de que para avanzar al desarrollo sostenido se debe garantizar el abasto nacional de energéticos. Este renglón es básico para entender temas como el de la construcción de una refinería en el estado de Tabasco, pero también como los acuciosos columnistas en los diarios pon el punto en la cuestión de las otras energías, obviamente las llamadas energías limpias. En otras palabras, explotar los hidrocarburos para garantizar el desarrollo. Los pasadizos y entuertos entre niveles gubernamentales y privados, entonces podrían entenderse mejor, como por ejemplo con el tema de la construcción de gasoductos, pero también con la atención prioritaria al sureste. Pero también con un puerto de exportación ideal hacia los mercados internacionales, etc.

Continuando con los comentarios que provoca el PND, en la dimensión que no ocupa (el criterio territorial). Tal y como se establece en los otros ejes, se introduce el concepto de las políticas públicas (lo cual no se explicita) y debe hacerse porque hay diferentes formas de entender el amplio campo de las políticas. Se habla de que las políticas deben tener un enfoque basado en cuatro factores que bien podemos considerar básicos en términos de regiones y/o territorios, pero que en el análisis empírico quizá no tengan el mismo nivel de combinación. De cualquier forma se trata de los siguientes temas:

- 1. La viabilidad económica;**
- 2. La viabilidad financiera;**
- 3. La viabilidad social y;**
- 4. La viabilidad ambiental (PND, 2019-2024; p. 125).**

Al respecto, ciertamente los proyectos deben tener un sustento o sostenibilidad, es decir: ¿de dónde se van a obtener los recursos y no sólo el financiero, para emprender tal o cual proyecto? Esto compromete totalmente a los interesados en emprender un negocio o una línea de acción social; de manera que nos merece determinar desde el punto de vista académico algunas dudas. Como por ejemplo, como se pensaría establecer si quiero desarrollar un ingenio azucarero. Tendría que comprar la caña a los vecinos o traerla de otro lugar. Entonces el territorio estaría en disponibilidad de apoyar el proyecto. So quizá conjeturas pero donde intervienen muchas variables que tienen que ver con la política de territorio. Otro ejemplo sería el relacionado con la

¿Los proyectos de inversión que deben respaldar las viabilidades están integrados de tal forma que incluyen todos los elementos: el económico, el social y el ambiental? ¿Se han diseñado escenarios donde en algunos de esos proyectos se encuentren reunidos todos los “ingredientes”?

Aquí cabe una notación. Sobre lo territorial. En diversos foros y no viene al caso discutirlo en extenso la atención presidencial esta en:

-El nuevo aeropuerto internacional de la CDMX;

-La refinería de Dos Bocas en Paraíso, Tabasco;

-El tren maya y

-El tren del Istmo.

Indudablemente estos megaproyectos encajan con los criterios de territorios acordes con el PND, pero estos proyectos escapan a nuestro interés sobre lo que está planteado en el tema sobre territorios. Pero podríamos aventurar algunas sugerencias de investigación que se relacionan con el desarrollo sostenible, la cohesión social y todo ello relacionado con el bienestar. Tal vez estamos a muy temprano momento para determinarlo, pero se deberían plantear modelos sobre sus posibles impactos.

Sin aventurar conclusiones al parecer la rutina (en este caso de la burocracia) tiene todos los elementos a la mano, pero se requeriría saber más sobre tiempos, presupuestos y prioridades, dado que también los otros territorios del país requieren atención y recursos. Asimismo un aspecto muy importante que no aparece en los supuestos y que quienes operativamente estarían al frente, Claro que no se le puede pedir eso a un Pla,n pero debería en lo cotidiano encontrarse evidencias.

3.1. El Eje transversal 3. “Territorio y desarrollo sostenible”.

En este subapartado iniciaremos con lo que textualmente señala el Plan.

Establece lo que es un territorio, que por cierto es similar a otras definiciones (¿debería ser diferente, por ejemplo si introducimos la variable federal? Este no es un problema menor y de lo que aclaramos más adelante.

El PND define el territorio como:

“El espacio en donde se desarrollan las relaciones sociales. Por relaciones sociales se entienden las interacciones en los ámbitos cultural social y político (PND, p. 37)”.

De acuerdo a nuestras inferencias el tema quedó en manos de especialistas en el punto.

En la literatura que aborda el concepto de territorialidad. De acuerdo al PND se establece:

“La falta de una adecuada comprensión del territorio y sus implicaciones puede mermar la capacidad de incidencia de las políticas públicas en el presente, mientras que ignorar las consideraciones de sostenibilidad puede limitar los alcances de éstas en el futuro. Es por ello que resulta necesario promover que las mismas contemplen un enfoque que articule el quehacer con el desarrollo basado en la sostenibilidad económica, social y ambiental sin comprometer las capacidades de las generaciones futuras” (PND, p. 90).

Y continúa:

“... toda política pública actúa en un territorio, entendido este último como el espacio en donde se desarrollan las relaciones sociales y se establecen los seres humanos en los ámbitos cultural, social, político y económico. **Es fundamental considerar tanto la viabilidad financiera, fiscal y económica como el mantenimiento de la cohesión social y la conservación y protección de la biodiversidad y los ecosistemas mediante la planeación y el ordenamiento territorial.**

Una comprensión adecuada del territorio y del desarrollo sostenible es fundamental para poder alcanzar los objetivos que se plantea esta administración, así como para garantizar un mayor bienestar a las generaciones presentes y futuras.” (PND, 37).

En tal sentido, la incorporación del eje transversal 3 “Territorio y desarrollo sostenible” para el PND reconoce la construcción territorial plasmada en los artículos 42 al 48° de la Constitución Federal, así como la relevancia de un medio ambiente sano previsto en el artículo 4° de la citada Constitución”(PND, p. 38).

Valdría la pena preguntarse por ejemplo sobre el tema de la biodiversidad (además como discurso universal) y la cohesión social. Nos parece que podrían considerarse como variables y además nos surge también otra duda: ¿cómo graficarlas?

Ya en el campo de políticas públicas que se relacionan con estrategias al parecer se tiene bien planeado de mapa de ruta a seguir:

Propuestas de implementación de políticas públicas y que textualmente dice:

“1. La implementación de la política pública o normativa deberá incorporar una valoración respecto a la participación justa y equitativa de los beneficios derivados del aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

2. Toda política pública deberá contemplar, entre sus diferentes consideraciones, la vulnerabilidad ante el cambio climático, el fortalecimiento de la resiliencia y las capacidades de adaptación y mitigación, especialmente si impacta a las poblaciones o regiones más vulnerables.

3. En los casos que resulte aplicable, la determinación de las opciones de política pública deberá favorecer el uso de tecnologías bajas en carbono y fuentes de generación de energía renovable; la reducción de la emisión de contaminantes a la atmósfera, el suelo y el agua, así como la conservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

4. Toda política pública considerará la localización del problema público a atender en su diagnóstico, así como si este se localiza homogéneamente en el territorio nacional o se concentra en alguna región, zona metropolitana, núcleo o comunidad agraria o rural, ciudad o barrio.

5. El análisis de la política pública deberá valorar si un mejor ordenamiento territorial potencia los beneficios de la localización de la infraestructura, los bienes y servicios públicos, y de ser así, incorporarlo desde su diseño, pasando por la implementación, y hasta su proceso de evaluación y seguimiento. (PND, p.38)”.

Al parecer este es el núcleo en el diseño del Plan en este rubro. Pero lleva a determinar que entienden y cómo operaran las políticas en estos cinco campos. Si bien se entiende que están visualizadas las estrategias, entonces quedaría como un asunto pendiente al corto plazo sobre cómo medirlas; qué actores intervienen en cada territorio y qué generan como bienestar con elementos medibles.

Antes de llegar a las conclusiones “preliminares” (puesto que no se pueden aventurar ideas sobre algo que no ha sucedido). Señalaríamos que para quienes estamos en la academia, que por cierto nos muestra un reto metodológico.

En primer lugar señalaríamos los términos de quién o quienes asumirán la coordinación de esta nueva estrategia. También sobre los plazos que se esperan; también el gran problema sobre cómo se evaluarán los impactos de los recursos.

Cabría una reflexión; los sistemas federales desarrollaron criterios de distribución presupuestal conforme a una base estatal, con un híbrido regional. Esto tiene que ver con reflexionar sobre las transferencias presupuestales que han tenido una base muy lógica a los estados y ahora en las regiones en decadencia. Entonces valdría hacer un esfuerzo sobre qué metodologías explorar para determinar el impacto posible de la política territorial.

Sugerimos como una posible metodología, identificar las variables independientes y las dependientes para comenzar una medición de los datos que arrojen las acciones en materia de transferencia de recursos a los territorios. Asimismo cuáles criterios están considerados para establecer la territorialización. También cuáles son las estimaciones proyectadas y los plazos para hablar de un cambio hacia el patrón territorial con beneficios empíricos, es decir medibles.

4. Conclusiones.

Este apartado se refiere a tres puntos básicos, mismos que oscilarán dependiendo los criterios cotidianos de política y entonces, conforme transcurre el sexenio, seguramente arrojará datos para dar certidumbre a la viabilidad territorial. Las propuestas preliminares son las siguientes:

- En primer lugar no se trata sólo de un cambio de términos, es posible que esto afecte los criterios bajo los cuales se asignan los recursos públicos. Entonces hasta ahora se desconoce la claridad de tales criterios, al menos para la sociedad.
- Hace falta explicitar las políticas gubernamentales acerca de definición de que entidades se benefician y cuáles los montos. Esto implica a su vez el curso de las decisiones y conforme a los tiempos en que han sido planeados.
- No están claramente planteados los elementos que deben acompañar una política en términos de la asociación entre planteamientos y términos de la evaluación de la política. Este es un problema congénito que hasta ahora no se resuelve. Sobre todo en materia de resultados de las decisiones.

Referencias

Carreras Doallo, Ximena. La construcción del discurso sobre nación y naturaleza en el peronismo histórico, (1946-1965). Disponible en línea: <http://www.eumed.net/libros-gratis/2011d/1028/TERRITORIO%20REGIONES%20NACION.htm> Recuperado el 08 de septiembre de 2019.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (sf). Observatorio regional de planificación para el desarrollo. Disponible en línea: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/sistemas-planificacion/sistema-nacional-de-planeacion-democratica-de-mexico> Recuperado el 10 de agosto de 2019.

Delamaza, G. Luis Eduardo Thayer Correa, José Manuel Gaete. (2015). Diferencias territoriales en las percepciones políticas en Chile. Una aproximación operacional a la escala nacional y regional. · En Si Somos Americanos vol.15 no.1 Santiago jun. 2015

Disponible en línea: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0719-09482015000100002 Recuperado el 01 de septiembre de 2019.

Instituto Mexicano de la Competitividad. (sf). El costo de la congestión en las ciudades. Disponible en línea <https://imco.org.mx/temas/costo-la-congestion-vida-recursos-perdidos>. Recuperado el 20 de agosto de 2019.

Llanos Hernández, Luis. (2010). El concepto de territorio y la investigación en las ciencias sociales. En Agricultura, sociedad y desarrollo. Vol. 7, No. 3. Disponible en línea:

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-54722010000300001

Recuperado el 05 de septiembre de 2019.

Plan Nacional de Desarrollo (2019-2024). (2019). Gaceta Parlamentaria. Cámara de Diputados. Disponible en línea: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/abr/20190430-XVIII-1.pdf> Recuperado el 15 de agosto de 2019.

Sánchez Salazar, María Teresa; Casado Izquierdo, José María y Bocco Verdinelli, Gerardo. (Sf). La política de ordenamiento territorial en México: de la teoría a la práctica. Reflexiones sobre sus avances y retos a futuro.

SEDATU, sf. Disponible en línea: [https://alhistory.fandom.com/es/wiki/Secretar%C3%ADa_de_Desarrollo_Agrario_Territorial_y_Urbano_\(MPA\)](https://alhistory.fandom.com/es/wiki/Secretar%C3%ADa_de_Desarrollo_Agrario_Territorial_y_Urbano_(MPA)) Recuperado el 16 de agosto de 2019.