

The background features three concentric blue circles of varying sizes. Two are located in the upper right quadrant, and one is in the lower right quadrant. Thin blue lines intersect the circles and extend across the page. The title is positioned in the lower left area.

LA REGIONALIZACIÓN EN CHIAPAS

Dr. Fernando Álvarez Simán

Contenido

1.- Antecedentes y objetivos
2.- Importancia de los procesos de regionalización (ventajas y desventajas)
3.- Regionalización ¿para qué?
4.- Antecedentes en México
5.- Los procesos de regionalización en Chiapas
6.- Conclusiones

1.- ANTECEDENTES Y OBJETIVOS

Una región es un espacio territorial; entonces, con una regionalización lo que se busca es dividir el territorio de acuerdo con algunos propósitos específicos. Su definición obedece a la combinación de características geográficas y socioeconómicas, vocación productiva y a los propósitos públicos para resolver sus problemas o poner en valor su potencial.

La regionalización es un instrumento que se utiliza en la los procesos de planeación, sobre todo en cualquiera de los tres niveles de la administración pública.

Cuando se lleva a cabo es de gran valía, porque se pueden adecuar los objetivos concretos para los cuales se delimita.

Es también dinámica, porque se ajusta a las transformaciones socio-espaciales y permite aplicarla de manera que cumpla con propósitos de desarrollo para distintos plazos.

Su objetivo primordial es aprovechar los recursos y oportunidades que ofrece un territorio determinado, para alcanzar propósitos de desarrollo preestablecidos por la sociedad y su gobierno.

También busca establecer y mantener mecanismos de operación que permitan, por un lado, descentralizar y desconcentrar funciones de la administración pública en forma permanente y, por el otro, atender coordinadamente las demandas de servicios de la población, en el menor tiempo posible y con la mayor calidad.

La unidad territorial de regionalización a nivel nacional es el estado y a nivel estatal el municipio. De ahí que se entiende a la regionalización también, como subconjuntos de estados o de municipios contiguos, que configuran un espacio unitario y atienden un propósito específico.

Así, en nuestro país coexisten regiones homogéneas, caracterizadas por la similitud de condiciones geoeconómicas y/o ambientales, con regiones nodales, caracterizadas por su dependencia en torno a una

zona metropolitana o un centro urbano, con regiones en las que destacan ciertas condiciones de desarrollo o la presencia de pueblos indígenas.

Ahora bien, si queremos realizar un proceso regionalización, desde el punto de vista de alcanzar objetivos públicos de desarrollo, pueden igualmente, determinarse regiones un territorio con vocación productiva ya sea esta de tipo industrial, agropecuaria, turística, etc., o regiones administrativas, para organizar la prestación de algún servicio o la administración de la acción pública, como puede ser el caso de Washington D.C. o San Pablo en Brasil.

2.- Importancia de los Procesos de Regionalización (Ventajas Y Desventajas)

Ventajas

Se considera que aplicar a las políticas públicas una planeación para el ejercicio de los recursos, implica el análisis del comportamiento geográfico de la población; produce de alguna manera una modificación de la situación estructural de la realidad local. A los gobiernos de los tres niveles de gobierno, sopesan las ventajas y desventajas de la regionalización de cualquier territorio.

- a) Disminuye el costo de la burocracia
- b) Mejora los modelos de gestión pública
- c) Se optimiza la distribución y programación de los recursos
- d) Adaptación del gasto de las regiones acorde a sus ingresos genuinos

Desventajas

- a) Las profundas raíces que se originan en los usos y costumbres en la población y el grado de pertenencia a un determinado grupo, sea étnico o social, algunas veces redundan en una férrea oposición a los procesos de regionalización.
- b) La resistencia de grupos políticos o caciquiles que verían producirse cambios que ya no les permitirían acceder al manejo fluido de ciertos conceptos tales como ingresos, gastos, etc.
- c) La creencia de que se perdería el manejo íntegro de los ingresos municipales y también que se podría perder la jurisdicción judicial y legislativa de cada municipio, estado y región.

3- Regionalización para Qué

Incrementa la integración nacional. Este objetivo pretende utilizar en mejor forma los recursos naturales, considerando la distribución espacial de la población, para alcanzar una ocupación efectiva de todo el territorio nacional. Pretende también integrar a la población en las regiones, de modo que exista una real igualdad de oportunidades dentro del proceso de desarrollo nacional.

Alcanzar un desarrollo económico. Los recursos existentes en el territorio deben ser utilizados con el objetivo de evitar la concentración del crecimiento económico que han alcanzado otras ciudades del país.

Descentralización político-administrativa del país. Participación del poder central establecido por medio de poderes reales que, a su vez, deleguen en otros poderes provinciales, con sus respectivos organismos técnicos y asesores, para lograr una administración acorde con los objetivos nacionales y la desburocratización del sistema administrativo.

Transferencia de competencias desde la administración central a otras administraciones. El concepto de descentralización se explica por la transferencia de competencias, desde la administración central a otras administraciones que poseen personalidad jurídica y patrimonio propio, como es el caso de los gobiernos estatales, que no están jerárquicamente subordinados al poder central, el cual sólo ejerce una vigilancia de funciones como organismo central de coordinación.

4.- ANTECEDENTES EN MÉXICO

La planificación económica en México ha sido resultado del movimiento revolucionario que triunfó en 1917, en el que las demandas de transformación de las relaciones capital-trabajo y de mejoramiento de las condiciones de vida, han sido bandera de los regímenes que han sucedido a ese movimiento armado constitucionalista. La planificación del desarrollo, se ha planteado entonces como compromiso del Estado mexicano ante la sociedad en su conjunto para conducir a ésta hacia la prosperidad en un proyecto nacional.

Dadas las características del sistema político mexicano, en el cual el presidencialismo destaca predominantemente, encontramos que, precisamente, ha sido el Ejecutivo quien de manera personal ha decidido las políticas económicas del Estado y la planificación nacional.

Desde la década de 1950, se han aplicado diversas regionalizaciones en la administración gubernamental de México. Con el gobierno de José López Portillo se parte de tres medidas políticas básicas:

Reforma económica, mediante la cual se suponía que todos los factores de para la producción iban a colaborar para salir de la crisis. Una **reforma administrativa** del sector público, cuya finalidad era coadyuvar a la alianza para la producción, de forma que no hubiera duplicidad de funciones ni trabas burocráticas y una **reforma política** mediante la cual la participación política de las minorías se vuelve institucional, pretendiendo con ello hacer más funcional al aparato político. El Plan Global de Desarrollo 1980-1982 estaba compuesto por tres partes: una económica, una social y una política, en las que contemplaba cuatro objetivos fundamentales:

1. Reafirmar y fortalecer la independencia de México.
2. Proveer a la población de empleo y mínimos de bienestar.
3. Promover un crecimiento económico, sostenido y eficiente
4. Mejorar la distribución del ingreso

Fue hasta el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado que se le intenta dar a la planeación y a la regionalización nacional un aspecto democrático. Se llamó "Sistema Nacional de Planeación Democrática". Entonces se determinó que el Estado debía integrar un Sistema Nacional de Planeación Democrática, el cual fue concebido como: "un conjunto armado de relaciones fundamentales, que establecen las dependencias y entidades del Sector Público entre sí, con las organizaciones de los diferentes grupos sociales y con las autoridades de las entidades federativas, a fin de efectuar acciones de común acuerdo" .

Comprende mecanismos de participación en una estructura institucional. A su cargo se encontraron las diferentes etapas de la planificación económica: formulación, instrumentación, control y evaluación.

El plan contemplaba cuatro objetivos fundamentales:

1. Conservar y fortalecer las instituciones democráticas.
2. Vencer la crisis.
3. Recuperar la capacidad de crecimiento.
4. Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país sus estructuras económicas, políticas y sociales.

A partir de entonces, y casi siempre ha prevalecido, el enfoque geográfico para la definición de las regiones y el sectorial para la operación de los programas de gobierno.

Sin embargo, además del gobierno federal, cada estado y cada institución local realizan su propia regionalización, así en México tenemos jurisdicciones, distritos, delegaciones microregiones, entre otras, sin que generalmente exista una política de coincidencia entre ellas lo que deriva en ineficiencias y costos administrativos excesivos.

5.- LOS PROCESOS DE REGIONALIZACIÓN EN CHIAPAS

Antes y durante la conquista Española de México, lo que caracterizó al Estado de Chiapas fue el **aislamiento**. En lo hoy conocemos como las regiones centro el centro y altos, habitaba la mayor parte de la población, La vía principal entre Mesoamérica y Centroamérica lo conformaba el Soconusco con su llanura paralela a la costa del pacífico y los esteros. Las primeras expediciones españolas obviaron a Chiapas, pero transitaron desde el Istmo de Tehuantepec y la costa chiapaneca hacia Guatemala. Diego de Mazariegos funda la Villa Real de Chiapa y es nombrado gobernador de las provincias de Chiapa.

A finales del siglo XVIII, la Capitanía General de Guatemala incluía a Chiapas, para entonces entre las ciudades importantes se encontraban Comitán, Ciudad Real, San Bartolomé de los Llanos y Tuxtla. En 1821, a instancias de Fray Matías de Córdova se logra la Independencia de Chiapas, para entonces el comercio entre nuestro Estado y el resto de México se encontraba en aumento, rebasando los niveles que se tenían con Guatemala, lo que fue determinante para su incorporación a México, ya se esto permitía dejar atrás el dominio guatemalteco sobre la elite comerciante chiapaneca.

El aislamiento se deja ver en el periodo de la revolución mexicana, solo que hasta el año de 1914, con la división veintiuno del ejército constitucionalista, la intención es llevar a Chiapas a la modernización, encarnada en uno de los generales constitucionalistas: José Agustín Castro, lo que buscaba era acabar con la servidumbre y el poder de los caciques locales. Al final, los finqueros ganaron y las relaciones de servidumbre continuaron.

Con cárdenas se alivia un poco la situación, pero es hasta su periodo gubernamental que abarca de 1934 a 1940 cuando se reparte la mayor parte de la tierra cultivable en el estado.

Entre 1941 y 1970 Chiapas vive un periodo de estabilidad. El problema central seguía siendo la incomunicación que producía aislamiento y que a su vez despertaba actitudes localistas y regionalistas. “El que nació en San Cristóbal de Las Casas -escribe en 1964 don José Casahonda Castillo- siente y cree que su bello valle es Chiapas. El tapachulteco, el tuxtleco, el comiteco, el pichucalqueño, piensa en

igual forma”. Esa incomunicación no permitía el tránsito de personas y mercancías; cada región y en ocasiones hasta cada municipio, se bastaba a sí mismo e incluso en lo cultural podía -y todavía puede- apreciarse la influencia del localismo.

Es durante esta época, específicamente durante la década de los 50's, se hacen las primeras clasificaciones contemporáneas sobre la regionalización de Chiapas las hace Mullerried en 1957, de acuerdo con ello, nuestro Estado estaba dividido en siete regiones fisiográficas:

I.- La Llanura Costera del Pacífico.- Es una franja dispuesta en forma paralela al océano Pacífico

II.- La Sierra Madre.- Que corre paralela a la Llanura Costera del Pacífico. En ella se registran las mayores altitudes del estado, siendo el volcán Tacaná la mayor elevación con 4,093 metros sobre el nivel del mar.

III.- La Depresión Central.- Ubicada como su nombre lo indica, al centro del estado.

IV.- La Altiplanicie Central.- se localiza en la parte central del estado y, junto con la Sierra Madre, forman los Cuchumatanes en territorio guatemalteco.

V.- Las Montañas del Oriente.- Se localizan al este del estado y conforma la Selva Lacandona.

VI.- Montañas del Norte.- Se ubican al norte del estado. Limita: la Planicie Costera del Golfo al norte y la Depresión Central de Chiapas al sur.

VII.- Llanura Costera del Golfo.- Ocupada en su mayoría por el Estado de Tabasco. A Chiapas sólo le corresponden las dos salientes que se prolongan al extremo norte.

En 1974 Bassols Batalla clasifica las regiones topográficas del Estado con las siguientes características:

1. Las pendientes bajas en la frontera norte entre Pichucalco y Palenque.
2. La Lacandonia en la parte este del estado
3. Los Altos en la meseta central del estado
4. El Valle en la depresión central
5. La Sierra Madre de Chiapas
6. La Planicie costera del pacífico

De acuerdo a Carlos Helbig en un estudio realizado en 1976, las regiones más importantes de Chiapas desde el punto de vista económico son las siguientes:

- 1.- El área de la Chontalpa o bajo Grijalva en la frontera con el estado de Tabasco, ésta región se inicia en la presa de Malpaso.
- 2.- El norte de Chiapas que incluye café, maíz, arroz, caña de azúcar, yuca y tabaco, con cultivos también de climas templados, explotación maderera y ganadería.
- 3.- Depresión central y altos, que incluye la zona de los valles de Ocozocoautla, Tuxtla, Villaflores, Comitán, Las Margaritas, Chicomuselo y otras áreas que continúan hasta la región del Soconusco y la frontera con Guatemala. Esta región incluye los altos.
- 4.- Soconusco y Costa del Pacífico, de donde surge el emporio cafetalero y las zonas algodonerías, desde Huixtla hasta Motozintla y Puerto Madero, así como las pendientes de la Sierra Madre hacia la costa, extendiéndose hasta el Istmo de Tehuantepec.
- 5.- Lacandonia, una región atrasada con agricultura primitiva y explotación forestal. Comunidades con población indígena y mestiza que habitan los bosques y las márgenes de los ríos que forman el sistema Usumacinta.

Menciona además algunas regiones económicas de importancia secundaria como son San Cristóbal de las Casas, Comitán, Las Margaritas, Cuxtepeques, Cintalapa y Ocosingo.

Estas son, en términos generales las regiones topográficas y económicas en donde la agricultura, la población y las formas de producción han adoptado la organización que las condiciones naturales les imponen.

En materia agrícola la entonces Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, divide en 1980 al estado en siete regiones agrícolas: Depresión Central, Pendientes del Pacífico, Norte, Sierra Madre, Meseta Central, Planicie del Golfo, y Montañas de Oriente y 4 distritos de riego.

Para efectos de planeación, iniciándose con la administración de Juan Sabines Gutiérrez y concretándose con el gobierno de Absalón Castellanos Domínguez a través del “Plan Chiapas, se desarrolla un nuevo modelo político administrativo de nueve regiones socioeconómicas. Este nuevo modelo tenía como propósito establecer nueve polos de desarrollo que promovieran una planeación a partir de la descentralización de las tareas de gobierno.

I Centro
II Altos
III frontera
IV Frailesca
V Norte
VI Selva
VII Sierra
VIII Soconusco
IX Istmo-Costa

Después del movimiento zapatista, a esta clasificación se le añade una región especial llamada “Cañadas”.

Sin embargo, diversas dependencias de acuerdo a sus requerimientos clasifican la geografía estatal de diversas maneras, la Secretaría de Salud por ejemplo clasifica al estado en jurisdicciones sanitarias, de las cuales tenemos diez en el estado, estas jurisdicciones a su vez se dividen en microregiones, de acuerdo a la infraestructura médica existente, hay en Chiapas poco más de 1,500 microregiones repartidas para su atención entre el IMSS y la Secretaría de Salud. Por su parte; la Secretaría de de Pueblos Indios divide el estado de acuerdo a la etnia territorial asentada en las comunidades, tiene delegaciones para los pueblos tseltal, mame, zoque, tsotsil, tojolobal y chol. La Sedesol divide a Chiapas en también en microrregiones, existen casi 300, con esta estrategia, los recursos de las dependencias federales, bajan hasta las localidades más necesitadas del estado.

6.- CONCLUSIONES

La ausencia de un enfoque regional en el gobierno y la administración pública, ha tenido como consecuencia una cierta 'lejanía' entre el ciudadano y sus autoridades; una excesiva concentración de funciones en la capital del país y en diversas capitales de los estados, obligando a la población a acudir a oficinas en las ciudades capitales, para trámites que debieran resolverse a nivel local.

La consecuencia, es que no se ha logrado que el proceso de desarrollo responda a prioridades de las regiones, agudizándose el desequilibrio territorial.

En razón de lo anterior, el gobierno debiera "territorializar" las políticas y acciones sectoriales, a partir de una estrategia que considere al desarrollo regional como elemento central de las políticas de distribución de la población, de las actividades económicas y sociales y de la acción pública en general.

Con la política regional, se impulsaría a las diversas dependencias y ámbitos de gobierno para que realicen sus acciones con una visión sectorial y territorial, y para que coordinen sus esfuerzos con los agentes económicos y sociales de cada región, al hacer evidente que serán estos los principales beneficiarios de las políticas regionales.

Bajo esta perspectiva pueden existir tantas regionalizaciones como objetivos o acciones públicas para el desarrollo existan, siendo conveniente sin embargo, establecer una regionalización básica que permita al gobierno establecer sus políticas generales de desarrollo, coordinar sus esfuerzos sectoriales con los territoriales y orientar la inversión pública de acuerdo con estrategias particulares en cada región.

De ahí la importancia de contar con una política regional que articule los programas sectoriales de acuerdo a los impactos que se requieren generar en el plano de las regiones para potenciar su capacidad productiva e impulsar un desarrollo más equilibrado.

El instrumento central de este proceso es la planeación territorial. Ha sido dentro de la administración pública, una herramienta que orienta e integra actividades y esfuerzos del gobierno y la sociedad, en busca de un desarrollo social, económico, territorial y ambiental más equilibrado y ordenado.

Las necesidades y requerimientos de la población son factores que guían el cambio social, siendo la planeación un medio para llevar a cabo este cambio. Por ello se la concibe como una herramienta para lograr el desarrollo en función de objetivos claramente definidos, y como un instrumento para equilibrar lo que se pretende con lo que es posible realizar.

Su significado es fundamental, ya que sería posible hacer converger la planeación socioeconómica, normada por la Ley de Planeación, con la planeación urbana, normada por la Ley de Asentamientos Humanos y con la planeación ambiental, normada por la Ley de Protección al Ambiente, hasta hoy a nuestro juicio descoordinadas.

Lo anterior permitiría también, la ejecución programática de proyectos e inversiones, basada en una adecuada identificación e integración de las políticas y acciones de carácter regional, con prioridades, objetivos y metas, así como las asignaciones presupuestales correspondientes, la evaluación y el seguimiento del uso de los recursos, sus resultados e impacto social.

Un elemento fundamental a considerar es la estructura de comunicaciones y transportes en cuanto a su situación actual y los proyectos necesarios para dinamizar los espacios que enlazan. Son estos, elementos de vinculación entre los centros de producción y consumo, que condicionan de manera fundamental la dinámica de las actividades productivas.

En la actualidad y en el futuro, los procesos de desarrollo económico están teniendo como consecuencia altas tasas de urbanización, siendo México un país mayoritariamente urbano.

Por su parte, el desarrollo rural debe asumirse bajo nuevas políticas que incorporen la producción agraria a la dinámica del desarrollo bajo un enfoque regional.

De ahí que los objetivos generales del enfoque regional del desarrollo son:

1.- Elevar el nivel de bienestar de la población, implantando un modelo de desarrollo de la economía y un modelo de ingreso público integral y de largo plazo, que facilite el abatimiento de la pobreza, la reordenación territorial, urbana y ambiental, la integración de las actividades rurales al desarrollo y la promoción del crecimiento de la economía. En este sentido, se requiere hacer del empleo y del bienestar social de la población asentada el hilo conductor de los programas, desarrollando proyectos productivos, de infraestructura y de desarrollo social.

2.- Conjuntar los esfuerzos y recursos tanto del gobierno en sus tres ámbitos, como de los promotores-inversionistas y de las organizaciones sociales, con el propósito de generar un proceso de desarrollo en cada región que sea “apropiado” y “asumido” por su población y que tenga una visión de largo plazo.

3.- Promover programas de desarrollo y en general, acciones públicas y privadas, que tengan como meta el desarrollo regional equilibrado, tanto en lo social como en lo territorial. Para ello es necesario realizar proyectos en las regiones, cuidando el debido encadenamiento entre ellos y que sus impactos sean positivos en la región como un todo.

4.- Conducir todas las acciones en la región hacia su ordenamiento territorial y su sustentabilidad ambiental. Por ello toda acción de desarrollo contemplará sus consecuencias en el ordenamiento del territorio en general, en el sistema urbano y en la sustentabilidad de un ambiente renovado.

Bibliografía

- Álvarez Simán, Fernando, Capitalismo el Estado y el Campesino en México" editado por la Universidad Autónoma de Chiapas en 1996
- Bassols Batalla, Á. (1955). Bibliografía geográfica de México. Secretaría de Agricultura y Ganadería. México.
- _____. (1956). El Estado de México. Panorama geoeconómico. Stylo. México.
- _____. (1967). La división económica regional de México. Universidad Nacional Autónoma de México. México.
- _____. (1986). Recursos naturales. Nuestro Tiempo. México.
- _____. (1970). Geografía económica de México. Editorial Trillas. México.
- _____. (1972). Diversidad regional, regiones económicas y regiones agrícolas de México. Institute of Developing Economies (en japonés).Tokio.
- _____. (1985). Veinticinco años en la geografía mexicana. Universidad Nacional Autónoma de México. México.
- Helbig, Carlos. Chiapas: Geografía de un estado mexicano. Gobierno del estado de Chiapas 1976
- *Mullerried* Federico KG, La geología de *Chiapas*, 1957 Gobierno del Estado de *Chiapas*, colección Libros de *Chiapas*, Serie Básica
- Zebadúa, Emilio, Breve Historia de Chiapas. Fondo de Cultura Económica. 1999
- Villafuerte Solís, Daniel, La tierra en Chiapas, viejos problemas, nuevos, Secretaria de la Reforma Agraria.