

**EJERCICIO PILOTO DE  
DESCENTRALIZACION-DESARROLLO REGIONAL  
REGION CENTRO-OCCIDENTE**

SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA

DICIEMBRE DE 1998

## INDICE DE CONTENIDO

I.- PRESENTACION	3
I.- LOS RASGOS DEL DESARROLLO DE LA REGION.	5
I.1.- Formación e Identidad de la Región.	5
I.2.- La Vocación Regional y el Modelo de Desarrollo del País.	7
I.3.- La Estructura regional: Poblamiento, Economía y Recursos.	11
I.4.- El Desfasamiento del Sistema de Gestión Regional del Desarrollo.	19
I.5.- Los Retos y Riesgos Regionales ante un Nuevo Modelo de Desarrollo Nacional.	20
II.- LINEAMIENTOS PARA EL DISEÑO DEL MODELO DE GESTION DEL DESARROLLO REGIONAL SUSTENTABLE.	24
II.1.- La Utilización Sustentable del Capital Ecológico Regional.	24
II.2.- Los Escenarios del Actual Modelo de Desarrollo.	25
II.3.- Los Valores de la Gestión del Desarrollo Sustentable.	26
II.4.- El Modelo de Gestión Como Respuesta a las Prioridades Regionales.	28
II.5.- La Descentralización de la Gestión.	29
III.- VISION ESTRATEGICA PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE	31
III.1.- Visión Estratégica Regional y Proyecto Nacional.	31
III.2.- Misión y Estrategia del Desarrollo de la Región.	32
III.3.- Lineamientos Estratégicos.	33
III.4.- El Escenario Territorial de la Estrategia.	38
IV.- ACCIONES PRIORITARIAS PARA EL DESARROLLO REGIONAL SUSTENTABLE	41

## PRESENTACION

Este documento tiene como objetivo central el presentar un panorama general de los desafíos que plantea el desarrollo sustentable en la región Occidente de México. Su propósito es el de servir de base para el Ejercicio de Planeación que ha decidido realizar el Consejo Consultivo Regional como una de las etapas iniciales en el proceso de construir nuevas modalidades de planeación regional que permitan mayor eficacia a la gestión institucional.

Desde la elaboración de los términos de referencia que orientaron la realización del presente estudio quedó en claro el propósito de impulsar las tareas relativas a la descentralización de la gestión del desarrollo. La SEMARNAP, a través de su Coordinación de Descentralización y congruente con ese objetivo, estableció las bases para que su realización recayera en consultores que además de su arraigo en la propia región asumieran el compromiso de establecer como metodología su vinculación con actores clave de dicha región.

Durante mas de tres meses nos dimos a la tarea de recabar información, visitar los estados que la integran y, sobre todo, entrar en contacto con numerosas personalidades que nos aportaron su visión y experiencia. De particular utilidad fue nuestra participación, en calidad de observadores, en las Reuniones de Morelia y Lázaro Cárdenas con motivo del Plan de Ordenamiento Territorial de ésta última; la participación en la gira de trabajo de la Misión del Programa de Medio Ambiente y Desarrollo del Banco Mundial en las ciudades capitales de Michoacán y de Colima, y finalmente; la experiencia como observadores de la IX Reunión del Consejo Regional para el Desarrollo Sustentable, efectuada en la Ciudad de Aguascalientes. Ver en acción a destacados actores de la región analizando y discutiendo los temas del desarrollo sustentable fue una experiencia tan valiosa como orientadora para el trabajo que hoy sometemos a la consideración de los mismos actores.

Uno de los temas que de manera recurrente llamó nuestra atención durante este ejercicio de reflexión fue la exigencia de enfatizar la interdependencia entre la nueva visión estratégica que se deriva de la sustentabilidad de desarrollo y el necesario diseño de nuevos

modelos de gestión que lo hagan posible. Esta relación dialéctica entre acciones y procesos explica nuestra preocupación por trabajar simultáneamente en la identificación de las acciones que nos permitan avanzar hacia el desarrollo sustentable y la construcción de un modelo de gestión cimentado en valores compartidos que facilite la generación sistemática de las mismas.

La amplitud y complejidad del tema hacen que necesariamente este sea un documento de carácter preliminar que trata de ofrecer algunas líneas de reflexión en el camino de considerar los aspectos globales del desarrollo y de invitar a una reflexión en términos regionales, integrales de gran visión o de largo plazo.

## I. LOS RASGOS DEL DESARROLLO DE LA REGION

### I.1. Formación e Identidad de la Región.

La región centro-occidente del país está integrada por nueve entidades federativas: Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas, que en conjunto tienen una superficie aproximada de 350 mil Km<sup>2</sup>, esto es casi una quinta parte del territorio nacional. (Ver mapas 1 y 2).

Desde el punto de vista físico este territorio presenta una de los mayores grados de diversidad en nuestro continente al comprender una veintena de micro regiones ecológicas: Sus patrones geográficos más notables son:

- Los valles muy fértiles de las márgenes del Río Lerma, que forman la cuenca hidrológica más importante de la región.
- Las áreas del norte que son mayoritariamente áridas y que si bien fueron prósperas zonas mineras durante la Colonia, hoy día predomina en ellas una agricultura de temporal y de baja productividad.
- Las áreas costeras de Nayarit, Jalisco y Colima, que a pesar de ser las más húmedas y presentar condiciones para una agricultura productiva, el turismo y la pesca, presentan muy bajos niveles de poblamiento.
- La región costera de Michoacán, de colonización relativamente reciente y de agricultura predominantemente ejidal.
- La Sierra Madre Occidental, desde Nayarit a Michoacán, que aloja los ecosistemas de mayor biodiversidad de la región, y que ha representado un gran obstáculo para la colonización y las comunicaciones.

La región fue esencialmente un lugar de paso de las tribus que provenientes del noroeste se asentaron en el México central durante la época precolonial. A la llegada de los españoles estaba organizada con un imperio tarasco al sur, bastante estructurado; al centro y en la

costa del Pacífico existía una civilización de tribus agrícolas sedentarias, y en el norte vivían los chichimecas, nombre genérico que se dio a un conjunto de tribus nómadas y belicosas.

Sin embargo, la población precolombina nunca fue densa y además la conquista tomó aquí visos de exterminación, por lo que uno de los rasgos más notables por el que la mayoría de las zonas de esta región se distinguen es la ausencia de tradición indígena, la cual se limita a los casos de Huicholes (norte de Jalisco y oriente de Nayarit) y Tarascos (oriente de Michoacán).

Desde comienzos del siglo XVI, el occidente fue conformando un sistema urbano-regional que tuvo como características esenciales la complementariedad económica y la subordinación a los dictados del medio y de los recursos naturales. Así se fueron conformando zonas mineras en Zacatecas y Guanajuato que interactuaban con zonas agrícolas, como el Bajío y la Tierra Caliente; ganaderas, como Los Altos y Aguascalientes, o artesanales, como la región tarasca o el centro de Jalisco. Demográficamente, la consecuencia sería una red bastante equilibrada de asentamientos urbanos, de entre los cuales apenas sobresalían las ciudades de Guanajuato, Guadalajara y Zacatecas.

De su evolución posterior como región, Luis González sintetiza: “ el oeste de México... a poco andar fue el primer productor mundial de plata; el máximo contribuyente, dentro de la Nueva España, de artículos de piel, artesanías y caballos. Intentó emanciparse de España y de la Nueva España. Después de la Independencia, gestada en sus entrañas, se sucedieron cinco décadas de guerras que la dejaron sin sus glorias y producciones antiguas. El 80 % de las grandes batallas de la Reforma se dieron en el Occidente y en el último tercio del siglo XIX el auge económico y cultural se rehizo, llegando a ser ‘el granero de México’. Gracias al ferrocarril se articularon las distintas subregiones pero se minaron muchas manufacturas locales. En la Revolución poco participaron los occidentales, pues este pueblo ‘místico, religiosos y católico’, hizo su rebelión propia, la Cristiada. De medio siglo a esta parte ha perdido importancia, independencia y singularidad. Sus costumbres fueron hasta hace poco el tema mayor de la cinematografía mexicana. Ahora ni eso, no obstante ser más rica y habitable que en sus épocas mejores”.

## I.2. La Vocación Regional y el Modelo de Desarrollo del País.

No se puede entender la transformación de la región occidental del país sin tomar en cuenta la evolución del modelo de desarrollo social y económico que ha sufrido el país a partir de la modernización posrevolucionaria, ya que esta caracterización irá transformando las ventajas y desventajas de la geografía, la economía y la cultura regionales.

En una primera etapa, desde los años cuarentas hasta principios de los ochentas, el proyecto de desarrollo nacional se basó en la sustitución de importaciones. Durante cuatro decenios se fue creando un sistema de gestión económica basado en una gran diversidad de incentivos gubernamentales, en la aplicación del gasto público federal e incluso en la construcción de parques industriales, todo ello con el objetivo central de promover el crecimiento de la planta industrial y la búsqueda de economías de escala, sin reparar mayormente en la ubicación territorial, en la mejor distribución del ingreso o en el equilibrio regional. En paralelo continuaba la política de reparto agrario y de modernización agrícola, cuyos beneficios se distribuyeron de manera muy desigual.

Dentro de este proceso de modernización industrial y agrícola, una de las pocas políticas propiamente regionales fueron las Comisiones de Cuencas Hidrológicas, modelo tomado del “Tennessee Valley Authority” (TVA) en Estados Unidos. Estas comisiones intentaban coordinar el gasto del gobierno por un organismo semi-independiente de carácter regional y sus principales metas eran ayudar a descongestionar la mesa central y elevar la producción agrícola. Los impactos territoriales de las políticas sectoriales nacionales en el occidente se relacionan principalmente con el fortalecimiento de la inercia concentradora de Guadalajara, la pérdida del dinamismo endógeno y el surgimiento de un fuerte éxodo rural.

En este período se construye una gran infraestructura que va de las carreteras a los grandes proyectos industriales de Salamanca y de Lázaro Cárdenas-Las Truchas. Dentro de la política de parques y ciudades industriales, en la región se construyen 30 de los 130 proyectos que se desarrollaron en el país, casi siempre con los mismos resultados desafortunados en la promoción y ocupación manufacturera.

El experimento regional que fue la Comisión Lerma-Chapala-Santiago concluyó a mediados de los setentas con resultados pobres, debido principalmente a las limitadas facultades de este organismo y sobretodo a la adopción de un modelo de gestión de un país desarrollado que no tomó en cuenta las especificidades de nuestra región.

En cambio, en escenarios más locales se generaron exitosamente algunos sistemas de planeación y promoción regional y urbana específicos de este contexto. Destacan aquí, en el ámbito empresarial la creación de bancos regionales, como el Banco de Zamora; en la gestión mixta o tripartita, la formación de organismos para la promoción de la vivienda popular en algunas entidades y los mecanismos llamados de colaboración y de plusvalía en Jalisco y el impulso a los proyectos regionales durante el gobierno de Lázaro Cárdenas en Michoacán.

CUADRO # 1. DISTRIBUCIÓN DEL CRECIMIENTO NETO, 1970-1993  
(En Miles de Pesos de 1970)

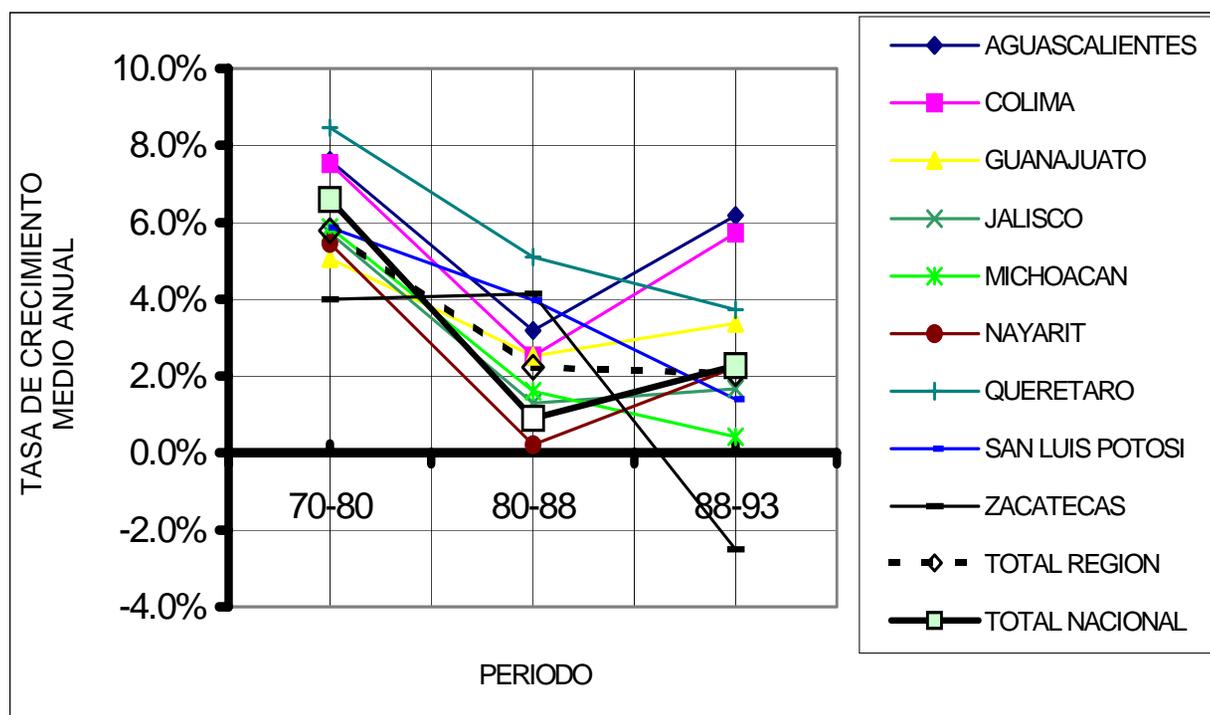
ENTIDAD	ECONOMIA CERRADA			LA DECADA PERDIDA			ECONOMIA ABIERTA		
	1970-1980			1980-1988			1988-1993		
AGUASCALIENTES	2,674	4%	1%	1,467	5%	2%	2,309	13%	2%
COLIMA	2,045	3%	1%	871	3%	1%	1,547	8%	1%
GUANAJUATO	9,522	16%	2%	5,382	20%	9%	5,406	30%	5%
JALISCO	23,593	39%	6%	6,020	22%	10%	5,323	29%	5%
MICHOACAN	8,671	14%	2%	2,731	10%	4%	481	3%	0%
NAYARIT	2,661	4%	1%	116	0%	0%	766	4%	1%
QUERETARO	4,434	7%	1%	3,901	14%	6%	2,376	13%	2%
SAN LUIS POTOSI	5,318	9%	1%	4,476	16%	7%	1,197	7%	1%
ZACATECAS	2,181	4%	1%	2,573	9%	4%	(1,106)	-6%	-1%
TOTAL REGION	61,101	100%	15%	27,538	100%	44%	18,299	100%	17%
toma	5.8%			2.2%			2.1%		
TOTAL NACIONAL	397,550		100%	62,555		100%	107,909		100%
toma	6.6%			0.9%			2.3%		

toma: Tasa de Crecimiento Medio Anual

Fuente: PIB por Entidad Federativa, INEGI, 1995

El segundo período es el de la década de los ochenta, que se podría caracterizar como “la década perdida”. En ese período la economía nacional crece a menos del 1%, se interrumpe el milagro mexicano y se desacelera el ritmo de urbanización; sin embargo, la región resiente menos la crisis y aporta el 40% del crecimiento del PIB nacional. (Ver cuadro No.1). Al mismo tiempo, durante esta época se desarrollan los actuales sistemas de gestión urbana y ambiental nacionales, dentro de un esquema de planeación integral democrática. También como parte de estos sistemas se desarrolla la planeación de los asentamientos humanos, el impulso de las ciudades medias, las políticas de regularización de la tenencia de la tierra y las acciones de combate a la pobreza.

GRAFICA No.1. TASAS DE CRECIMIENTO DEL PIB, 1970-1993



En este decenio el crecimiento de la región se concentra en cuatro entidades: Guanajuato, Jalisco, Querétaro y San Luis Potosí, la cuales aportaron el 75 % del producto regional. En el otro extremo, las economías de Michoacán y sobretodo de Zacatecas, registran severas caídas, que incidirán en el agravamiento de los procesos de emigración. El efecto territorial más importante parece ser la inflexión del crecimiento urbano entre la Zona Metropolitana de Guadalajara, que registra tasas menores de crecimiento y un grupo importante de ciudades medias que crecen más aceleradamente, entre otras, Aguascalientes, León, Irapuato, Celaya y Manzanillo, donde se promueve una notoria modernización portuaria.(Ver Gráfica No.1)

Desde el punto de vista de la gestión regional sobresalen en estos años el desmantelamiento de las fórmulas locales que habían sido creadas ante la avalancha de los mecanismos federales que por cierto inician a mediados de la década un proceso de descentralización hacia los estados y municipios. Destaca asimismo la declinación de la hegemonía de los sectores locales en la economía regional, tanto industrial como agrícola, ante el avance del capital nacional, principalmente del Distrito Federal y de Monterrey, pero sobretodo del capital extranjero.

Finalmente, durante la presente década, la economía mexicana se ajusta al nuevo modelo de economía abierta, consolidado con la firma del TLC, la incorporación a la OCDE y acuerdos con países de centro y sudamérica. El desarrollo urbano entra en una nueva fase motivada por la gran movilidad del capital y la difusión tecnológica. Las ciudades medias consolidan sus procesos de desarrollo y se crea una moderna infraestructura regional en materia de comunicaciones.

Sin embargo, la región mantiene en términos económicos prácticamente el mismo ritmo del período anterior, por lo que reduce su aportación al crecimiento nacional a sólo el 17%, reflejando un menor dinamismo que otras zonas del país, en particular las zonas petroleras y la frontera norte. No obstante, logra captar un importante flujo de inversiones foráneas que permiten la creación de 35 mil empleos directos en Guadalajara, 30mil en Guanajuato y 15 mil en Aguascalientes. Esta hace que las desigualdades regionales internas en el occidente se acrecienten, generándose una economía con dos velocidades: Guanajuato, Jalisco, Querétaro, Colima y Aguascalientes, en el ritmo acelerado, y Michoacán, San Luis Potosí, Nayarit y Zacatecas, con menos velocidad o de plano en reversa.

Hay que apuntar también que durante estos años casi todas las entidades, salvo Nayarit y Zacatecas, presentan escenarios de mayor pluralidad y alternancia política en los gobiernos locales y de mayor actividad en los organismos cívicos y las organizaciones no gubernamentales, particularmente aquéllas vinculadas a los problemas ambientales, como los lagos de Pátzcuaro y Chapala.

En síntesis se puede señalar que históricamente la región occidente ha pasado en medio siglo de ser el granero del país a constituir una zona de intermediación económica y el proveedor de mano de obra barata para otras regiones del país y de los Estados Unidos. Hoy la región debe redefinir su vocación productiva, social y territorial, para aprovechar las oportunidades que presenta la apertura económica del país y, sobretodo, para asumir el reto de la sustentabilidad del desarrollo.

### I.3. La Estructura regional: Poblamiento, Economía y Recursos.

El rasgo principal del desarrollo regional ha sido la fuerte imbricación entre el desarrollo de la economía, los procesos sociales y las condicionantes y posibilidades que ofrecen los recursos naturales, en particular los recursos hídricos.

A partir de los años cuarentas, la región al igual que el país en su conjunto ha experimentado un gran crecimiento demográfico, triplicándose en estas décadas su población, que asciende actualmente a 22 millones de habitantes, magnitud comparable a la de Venezuela y que representa poco menos de la cuarta parte de la población nacional (ver cuadro No.2).

Por otra parte, la región, con el 18% del territorio nacional , aporta un tercio del producto agropecuario del país y de la producción industrial localizada fuera del Valle de México, así como una cuarta parte de la silvicultura y de la minería. Internamente, la estructura económica de la región es predominantemente terciaria, ya que el comercio y los servicios aportaron casi dos tercios del PIB Regional, mientras que a la industria corresponde una cuarta parte y a la agricultura apenas un décimo de este producto (ver cuadros 3 y 4).

CUADRO No.2.- POBLACION Y SUPERFICIE POR ENTIDAD FEDERATIVA, 1995

ENTIDAD FEDERATIVA	POBLACION	%	SUPERFICIE KM2	%	DENSIDAD HAB/KM2	POBLACION URBANA	TCMA 90-95
AGUASCALIENTES	862,720	4.0%	5,471	1.5%	157.69	77%	3.69%
QUERETARO	1,250,476	5.9%	11,449	3.2%	109.22	60%	3.53%
COLIMA	488,028	2.3%	5,191	1.5%	94.01	83%	2.64%
GUANAJUATO	4,406,568	20.7%	30,491	8.5%	144.52	63%	2.04%
JALISCO	5,991,176	28.1%	80,836	22.7%	74.12	82%	2.47%
Subtotal		61.0%		37.4%		73%	2.51%
MICHOACAN	3,870,604	18.2%	59,928	16.8%	64.59	62%	1.75%
NAYARIT	896,702	4.2%	26,979	7.6%	33.24	62%	1.69%
SAN LUIS POTOSI	2,200,763	10.3%	63,068	17.7%	34.90	55%	1.90%
ZACATECAS	1,336,496	6.3%	73,252	20.5%	18.25	46%	0.93%
Subtotal		39.0%		62.6%		58%	1.65%
TOTAL REGION	21,303,533	100%	356,665	100%	59.73	67%	2.17%
TOTAL NACIONAL	91,172,816		1,958,201		46.56		2.33%
% REGION	23.37%		18.21%				

Fuente: Censo 1995, INEGI; para el porcentaje de la población urbana se consideró información del Censo de 1990

CUADRO No.3.-ESTRUCTURA SECTORIAL DEL PIB POR ENTIDAD , 1993

ENTIDAD FEDERATIVA	TOTAL	S PRIMARIO	S SECUNDARIO	S TERCIARIO
QUERETARO	100%	5%	36%	59%
AGUASCALIENTES	100%	7%	25%	68%
JALISCO	100%	10%	26%	64%
GUANAJUATO	100%	11%	24%	65%
COLIMA	100%	13%	21%	66%
SAN LUIS POTOSI	100%	15%	30%	55%
MICHOACAN	100%	19%	19%	61%
NAYARIT	100%	21%	24%	55%
ZACATECAS	100%	30%	11%	59%
TOTAL REGION	100%	12%	25%	62%
PAIS	100%	9%	27%	65%

CUADRO No.4.- APORTACION REGIONAL AL PIB NACIONAL, 1993

ACTIVIDAD	MLLONES DE PESOS	% PIB REGIONAL	APORTACIONA AL PIB NACIONAL
Agricultura	16,589	7.9	31%
Ganadería	5,753	2.7	32%
Silvicultura	801	0.4	26%
Caza y Pesca	77	0.1	10%
Minería	2,700	1.3	25% *
Industria	52,566	25.1	17%
Comercio	46,371	22.1	18%
Servicios	84,458	40.3	18%
TOTAL	209,515	100.0	19%

\*(sin incluir Petróleo y Gas)

En la relación economía, poblamiento y ecología se analizan enseguida por separado los ámbitos agrícola-rural y urbano-industrial.

Los rasgos más importantes del poblamiento regional son en primer lugar la gran dispersión en pequeños caseríos de un tercio de la población, situación que genera altos costos en servicios básicos e infraestructura.

Desde el punto de vista de los movimientos migratorios son de llamar la atención el extraordinario éxodo rural, estimado en más de un millón de habitantes durante la década pasada y que tuvo como destinos principales la ciudad de México, Guadalajara, la región Pacífico Norte y los Estados Unidos. Entre las zonas de mayor expulsión están el corredor que va del sur de Jalisco a San Luis Potosí, la franja que va del Lago de Chapala hacia la meseta michoacana, el noreste de Zacatecas y la zona ubicada al oriente del eje Fresnillo-Celaya.

En la raíz de estos desplazamientos se hallan las características del sector agrícola regional, caracterizado por una gran desigualdad en la distribución de la tierra y de los recursos productivos, una numerosa fuerza de trabajo dedicada a la agricultura de subsistencia y una producción per cápita ejidal con bajos rendimientos.

Respecto de la emigración rural hay que destacar la emigración internacional, ya que representa uno de los rasgos regionales, al ser el Occidente el aportante de las dos terceras partes de la migración nacional a ese país y estimarse que entre tres y cinco habitantes de cada cien habitantes de la región participa en estos movimientos. Entre las implicaciones de esta migración estacionaria están la de constituir una importante válvula de escape del desempleo y subempleo en las comunidades rurales; el generar una sustancial fuente de divisas y el aportar un mecanismo de transferencia cultural y de tecnología, que se concreta en los patrones habitacionales y en las iniciativas microindustriales que se han generado en muchos de los pueblos de esta región.

La estructura agraria tiene fuertes implicaciones ambientales, principalmente a través de la degradación de suelos, la tala incontrolada, los incendios espontáneos o inducidos y el sobrepastoreo que compacta la superficie e impide la infiltración del agua. En las laderas sujetas a

agricultura tradicional de temporal, la erosión llega a ser más severa al conjuntarse factores naturales y prácticas de cultivo inadecuadas, en las que el uso del fuego es frecuente.

Dentro de las zonas de agricultura y ganadería intensiva sobresalen el Bajío Guanajuatense y las zonas cañeras de Jalisco, Nayarit, Colima y la Huasteca Potosina. El establecimiento de agroindustrias ligadas a la explotación agrícola y ganadera se localiza precisamente en la cuenca media del Lerma-Chapala, en los altos de Jalisco y las planicies costeras de Colima y Nayarit. En tanto que la explotación forestal se da principalmente en los parteaguas de esta cuenca, sobre la Sierra Madre del sur y la sierra Madre Occidental (ver Mapa 3).

Otro aspecto de vital importancia para la sustentabilidad del recurso es el control de agroquímicos y subproductos pecuarios ya que las zonas de agricultura de alta tecnología en suelos de valles y planicies han estado sujetos a la explotación intensiva con base a fertilizantes y plaguicidas químicos de acción residual durante años y presentan acumulación de sustancias tóxicas que afectan hasta en un 25% su rendimiento, particularmente en las zonas cañeras en que se agrega la quema anual de la cubierta vegetal (ver Mapa 4).

A este proceso no han escapado las áreas naturales que cuentan con un decreto de protección. En la actualidad el manejo de las Áreas Naturales Protegidas existentes por lo general se limita a una vigilancia poco eficiente; la mayoría de éstas no cuentan con planes de manejo y la operación de estos depende de la disponibilidad de recursos públicos, incluso en aquellas áreas que tienen a su cargo las instituciones académicas.

Por lo que se refiere a la estructura urbano-industrial, hay que señalar que el sistema de ciudades se integra a partir de la zona metropolitana de Guadalajara, que con poco más de 3 millones de habitantes concentra al 11% de la población regional, 4 ciudades de entre 500 mil y un millón: León, San Luis Potosí, Morelia y Aguascalientes, 12 de entre 100 mil y 499 mil, 24 de entre 50 mil y 99 mil y 79 de entre 15 mil y 49 mil habitantes. El 50% de estas localidades se localizan en la región hidrológica Lerma-Chapala-Santiago, las cuales representan en conjunto cerca del 40% de la población regional (ver Cuadro 5).

CUADRO No.5.- NUMERO DE LOCALIDADES POR TAMAÑO, 1995

ENTIDAD	TOTAL	1 a 99	100 a 999	1000 a 2499	2500 a 14,999	15,000 a 49,999	50,000 a 99,999	100,000 a 499,999	500,000 a 999,999	1,000,000 y más
Aguascalientes	1,808	1,497	251	43	12	4			1	
Colima	1,147	999	114	16	13	1	3	1		
Guanajuato	8,007	6,040	1,546	307	86	17	7	3	1	
Jalisco	12,016	9,923	1,730	201	133	23	4	1		1
Michoacán	9,665	6,945	2,257	288	152	14	6	2	1	
Nayarit	2,627	2,050	448	87	34	7		1		
Querétaro	2,112	1,232	719	113	44	2	1	1		
San Luis Potosí	7,193	5,017	1,991	131	46	4	1	2	1	
Zacatecas	5,141	3,758	1,176	148	49	7	2	1		
<b>REGION</b>	<b>49,716</b>	<b>37,461</b>	<b>10,232</b>	<b>1,334</b>	<b>569</b>	<b>79</b>	<b>24</b>	<b>12</b>	<b>4</b>	<b>1</b>
Localidades	100.00%	75.350%	20.581%	2.683%	1.145%	0.159%	0.048%	0.024%	0.008%	0.002%
Población	100%	7%	18%	8%	17%	9%	6%	13%	11%	11%

FUENTE: Censo de Población y Vivienda, 1995, INEGI

El sistema urbano equilibrado refleja la correspondencia entre el desarrollo agropecuario y el desarrollo industrial, que se ha caracterizado por el procesamiento de materias primas de origen local, acorde a la gran tradición agrícola y ganadera de la región, la cual orientó las inversiones industriales a la producción de alimentos, bebidas, grasa y aceites vegetales, textiles, vestido y calzado. Ultimamente ha sido destino de importantes flujos de inversión nacional y extranjera en las ramas metal-mecánica, automotriz y electrónica, y en el comercio, hoteles y servicios turísticos.

Respecto a las vinculaciones económicas intersectoriales conviene destacar la formación de algunas cadenas productivas en la región, como es el caso de los textiles, la industria del vestido y las fibras sintéticas en el centro-oriente de Jalisco; la industria automotriz y las ramas metal-mecánicas en Aguascalientes, o la interrelación entre las cuencas lecheras, las zonas agrícolas y la producción agroindustrial en el Bajío y la zona alteña.

Pero en sentido contrario, hay que anotar asimismo la existencia de verdaderos enclaves geo-económicos, como Puerto Vallarta y Lázaro Cárdenas, y el rompimiento de algunas interrelaciones productivas ante la irrupción de productos de importación.

Territorialmente, todos estos procesos se concentran en las cuencas Lerma-Chapala y Alto Balsas, contrastando con zonas marginadas en la Sierra Huichola, los Semidesiertos Zacatecano y Potosino, las Sierras Norte de Guanajuato y Gorda de Querétaro y la Tierra Caliente Michoacana, cuyos recursos naturales o bien son reducidos o resultan de difícil acceso.

En la economía urbano-industrial destaca Guadalajara, León, Querétaro, San Luis Potosí y Aguascalientes; la actividad portuario-turística de Puerto Vallarta y Manzanillo, portuario-industrial de Lázaro Cárdenas y el turismo cultural de Guanajuato, Zacatecas y Morelia. Se advierte que el desarrollo urbano-industrial en la región se ha concentrado precisamente en los corredores ubicados en zonas agrícolas de riego. La intensificación y orientación hacia cultivos de alta demanda de agua, aunados a la contaminación de las aguas superficiales y a subsidios en el costo de las aguas de primer uso, ha llevado a una sobredemanda de aguas subterráneas. La mayoría de los acuíferos se encuentra en veda rígida desde hace años sin que ello haya sido un freno efectivo para limitar los aprovechamientos, por lo que el abatimiento ya rebasa los 3 metros por año (ver Mapa 5).

Esta sobreexplotación de acuíferos se presenta principalmente en zonas en las que coinciden un alto dinamismo urbano-industrial y agricultura de riego. Sobresalen los corredores industriales Querétaro-San Juan del Río, Celaya-Salamanca-Irapuato-León y las ciudades de Guadalajara, San Luis Potosí y Aguascalientes en cuyas áreas de influencia compiten por el vital líquido los centros urbanos (11%), las zonas industriales (9%) y los distritos agropecuarios de riego (80%).

La contaminación de aguas por residuos domésticos, industriales y agropecuarios, alcanza niveles elevados en algunos tramos de los principales afluentes. Destacan los ríos San Juan (Qro.), Lerma, Turbio (Gto.), San Pedro (Ags.), Tlaltenango (Zac.), Balsas (Mich.), Armería (Col.) y Naranjo (Col.). Los avances de los programas de saneamiento y uso eficiente del agua, han sido limitados e incluso muchas de las plantas de tratamiento de aguas negras construidas no operan permanentemente. Por otra parte, las tarifas de agua potable y riego han sido insuficientes para cubrir los costos de operación de los sistemas de abastecimiento, por lo que el mantenimiento y la operación de las plantas de tratamiento dependen básicamente de la errática disponibilidad de subsidios públicos.

En la región se localizan 10 de las 35 ciudades prioritarias para el INE por su potencial de afectación industrial al aire, agua y suelo, que en conjunto representan el 16% de la afectación industrial potencial en el país. La mayoría de las concentraciones urbano-industriales no cuentan con sistemas eficaces para el control de las emisiones, el tratamiento de aguas residuales y el manejo y disposición de los residuos sólidos. En Guadalajara, San Luis Potosí, León, Irapuato, Lázaro Cárdenas y San Juan del Río, se presentan muy altos índices de contaminación. Preocupa sobretodo San Luis Potosí por encontrarse en zona semiárida, con problemas de suministro de agua y concentración de contaminantes por baja humedad (ver Mapa 6).

Por otra parte, se ubican 32 de las ciudades prioritarias dentro del programa nacional de las 100 ciudades, cuyos rellenos sanitarios presentan deficiencias en infraestructura para la disposición de lixiviados y gases, están saturados o no cumplen con la norma técnica. La infraestructura para tratamiento de residuos sólidos peligrosos es muy reducida, por lo que deben enviarse a Monterrey o Hermosillo con altos costos de transportación que inducen prácticas de ocultamiento en basura orgánica.

Los logros de los programas de control y prevención de la contaminación disminuyen conforme los sujetos de aplicación se multiplican y diseminan dentro de las ciudades. La Zona Metropolitana de Guadalajara, San Luis Potosí, y el corredor Aguascalientes-Querétaro representan en conjunto el 20% del potencial de afectación industrial en el país y alrededor del 40% de las emisiones de fuentes móviles.

En síntesis, se puede afirmar que el desarrollo de la región ha impulsado decididamente el crecimiento de la economía y de la productividad, ha atemperado las demandas y presiones sociales y ha soslayado la atención a las condicionantes medioambientales, particularmente en las políticas de manejo del agua, evidenciando ya graves limitaciones y riesgos.

#### 1.4. El desfasamiento del sistema de gestión regional del desarrollo.

A partir de los años cuarentas, la región logró reconstruir el aparato productivo que había sido devastado durante la Revolución y la Cristiada. Posteriormente, se empieza a construir a escala nacional un sistema de gestión del desarrollo orientado al crecimiento de la industria y de la agricultura comercial que tuvo como piedra angular la participación del Estado en la dotación de la infraestructura y en la estimulación de la producción industrial y agropecuaria. Para este efecto, hasta mediados de los setentas se promovieron, entre otros instrumentos, las Leyes Estatales de exención fiscal para la industria, la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias, los Créditos a la Pequeña y Mediana Industria y el Programa de Parques y Ciudades Industriales. Asimismo, la Comisión Nacional de Zonas Áridas, el Plan Nacional de Nuevos Centros de Población Ejidal, los Decretos de Descentralización Industrial, la Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, el Régimen de Maquiladoras, el Programa Integral de Desarrollo Rural (Pider), los Centros Coordinadores Indigenistas, los COPRODES estatales y la Ley General de Asentamientos Humanos.

Hasta la década pasada, el avasallamiento del nivel federal en estos procesos de gestión era incuestionable, A partir de entonces se han venido aplicando estrategias y políticas, surgidas más bien desde el centro, para revertir esta concentración administrativa, dentro de un contexto mundial y de propósitos del desarrollo nacional que difieren fundamentalmente de las circunstancias que guiaron la creación de mecanismos como los mencionados.

No obstante, los instrumentos de carácter estatal e interestatal que en estos años se han creado parecen obedecer a la misma lógica anterior, derivada de un modelo de desarrollo que ya no existe, e ignorante de los nuevos retos de la globalización y de la sustentabilidad.

Así, los gobiernos estatales están desplegando esfuerzos individuales para fortalecer la competitividad de sus ciudades, y reproduciendo en la escala local los esquemas administrativos centrales.

A ello se añade como características casi generales de la gestión un enfoque predominantemente normativo que ha soslayado la sintonización con los indicadores del mercado y con la instrumentación fiscal y financiera; una sobrevaloración de las presiones político-electorales en las decisiones de gobierno; una participación social creciente, pero insuficientemente informada, y una débil conciencia sobre los temas de la sustentabilidad, polarizada entre enfoques ambientalistas y desarrollistas.

En este marco, los procesos de descentralización tienden a ser considerados a partir de las atribuciones sectoriales de las dependencias, más que de las prioridades de las regiones y de las capacidades de sus comunidades. Y por otra parte, se carece de mecanismos capaces de sustentar proyectos, consensos y decisiones del ámbito regional interestatal.

#### I.5. Los Retos y Riesgos Regionales ante un Nuevo Modelo de Desarrollo Nacional.

En el contexto de una economía abierta a un mundo que se organiza en grandes bloques comerciales y ante la recuperación del mercado interno, la región centro-occidente presenta recursos y ventajas estratégicas para consolidar una base productiva sustentable orientada al mercado nacional e internacional.

Sin embargo, estas oportunidades exógenas que derivan del nivel de desarrollo alcanzado por su propio mercado y su situación geográfica estratégica, también presentan amenazas ante la falta de mecanismos compensatorios que respondan a posibles cambios repentinos en la competitividad a escala mundial. Los cambios en la escala de valores a que inducen el arribo de un nuevo paradigma de civilización, si bien impulsan a la competitividad y la capacitación, también llevan al consumismo, a la adopción de patrones culturales ajenos a la región y frecuentemente a tener un mayor contacto a través de los medios, con el exterior que con la propia realidad más inmediata.

CUADRO No. 6. DIAGNOSTICO ESTRATEGICO  
(ANALISIS EXTERNO)

<p><b>OPORTUNIDADES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Procesos de internacionalización socio-económica y cultural.</li> <li>• Ubicación Geográfica estratégica respecto al Mercado Nacional</li> <li>• Acceso al Mercado Internacional vía puertos y Aereopuertos</li> <li>• Requisitos Ambientales para los productos de Exportación favorables a la sustentabilidad regional.</li> <li>• Demanda Internacional de Turismo de Playa y Montaña</li> <li>• Ductilidad del sistema urbano-regional.</li> </ul>	<p>E X O G E N A S</p>	<p><b>AMENAZAS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cambio en las condiciones migratorias en Estados Unidos.</li> <li>• Reducción de puestos de Trabajo en la Micro-industria</li> <li>• Cambio de Valores por la Globalización</li> <li>• Pérdida de la identidad regional.</li> <li>• Transferencia de recursos hidráulicos a otras regiones (Valle de México)</li> <li>• Falta de Mecanismos Compensatorios ante Cambios en la Competitividad</li> </ul>
---	--	---

Para hacer frente a estas amenazas y aprovechar las oportunidades, la región cuenta con fortalezas endógenas que se sustentan en la estabilidad socio-política que ha logrado alcanzar a través de la homogeneidad cultural, las buenas relaciones obrero-patronales y la migración internacional, que ha sido válvula de escape de la presión demográfica y fuente de ingreso adicional, así como conducto para la transferencia de tecnología e iniciativa empresarial.

Por otra parte, se encuentra como uno de sus activos la madurez democrática que ha sido probada en los procesos electorales y con ella se consolida el dialogo y la negociación como medio para resolver diferencias y construir consensos. Esto se complementa con cierta tradición industrial, una buena propensión al ahorro, gobierno promotor y gestor e instituciones educativas de calidad. No obstante, deberán resolverse ciertos aspectos que limitan el potencial regional, como es el clima creciente de inseguridad pública, la poca apertura a la asociación, innovación y riesgo, poca conciencia ambiental y de pertenencia regional, un desequilibrio entre presión demográfica y disponibilidad de recursos al interior de la región y actitudes radicales polarizadas ante el desarrollo sustentable

**CUADRO No. 6. DIAGNOSTICO ESTRATEGICO  
(ANALISIS INTERNO)**

**FORTALEZAS**

**BASE PRODUCTIVA**

- Estructura Económica Diversificada
- Clima laboral propicio al dialogo y concertación
- Mano De Obra en casi todos los Niveles de Capacitación
- Gran Diversidad Ecológica y Potencial Turístico
- Estructura Comercial y de Servicios en todos los Niveles
- Disponibilidad de Materia Prima Agropecuaria y Minerales

**SOCIO-CULTURAL**

- Arraigo microrregional
- Tradición Industrial
- Alta propensión al Ahorro
- Estabilidad Socio-Política
- Tradición de Dialogo y Negociación
- Instituciones Educativas Adecuadas

**INFRAESTRUCTURA**

- Red de Comunicaciones Eficiente
- Infraestructura Industrial Satisfactoria
- Sistemas Urbano-rurales Consolidados y Equilibrados

**SISTEMA DE GESTION**

- Experiencias locales exitosas para la gestión del desarrollo
- Procesos de modernización e institucionalización en los gobiernos locales
- Consolidación de la cultura de planeación urbana

**DEBILIDADES**

**BASE PRODUCTIVA**

- Sobreexplotación de los recursos hídricos
- Falta de Competitividad de Micro-industrias y Agricultura Tradicionales
- Rendimientos dependientes de Agroquímicos fuera de uso en otros Países
- Alta Contaminación en Zonas Densamente Pobladas y Explotadas

**SOCIO-CULTURAL**

- Poca apertura a la asociación, innovación y el riesgo empresarial
- Poca conciencia de Pertenencia Regional
- Actitudes sectorizadas ante el Desarrollo Sustentable
- Enfoques reduccionista ante los problemas ambientales.
- Desequilibrio entre Presión Demográfica y Disponibilidad de Recursos
- Procesos de “contraurbanización” a escala microrregional en las ciudades de mayor dimensión.

**INFRAESTRUCTURA**

- Serias deficiencias en las zonas de mayor potencialidad.
- Alta Dispersión de la Población Rural
- Falta de mantenimiento en Sistemas de Riego

**GESTION DEL DESARROLLO**

- Enfoque Predominantemente Normativo y Procesos de Gestión Fragmentados
- Adopción de Modelos Centralistas en la Administración Local
- Participación social Insuficiente y Deficiente
- Sobrevaloración de las presiones político-electorales en las decisiones de Gobierno.
- Instrumentación ineficaz de Planes, Programas y Proyectos.
- Falta de Conciencia sobre la Gestión del Desarrollo Sustentable.
- Ausencia de mecanismos de asociación interestatal y conflictos de límites entre las entidades.

Las ventajas comparativas y la competitividad de la región como localización industrial se sustentan en una infraestructura urbana y regional completa, que incluye una red de comunicaciones eficiente, infraestructura industrial adecuada, sistema urbano equilibrado e infraestructura social consolidada en educación, salud y recreación. Su base productiva presenta una estructura diversificada con un nivel importante para generar nuevas inversiones vía insumo-producto, el clima laboral es propicio al dialogo y concertación y se cuenta con mano de obra en casi todos los niveles de capacitación y costo de vida competitivo, a la vez que cuenta con gran diversidad ecológica y cultural que le otorgan un potencial turístico considerable. No obstante, la producción de alimentos parece alcanzar un umbral en la mesa central, ya que rendimientos dependientes de agroquímicos fuera de uso en otros países y escasez de agua implican reducción de la superficie bajo riego y menores rendimientos, al tiempo que la contaminación en las zonas más densamente pobladas y explotadas implicaran rendimientos decrecientes, alza del costo de vida urbano y pérdida de competitividad.

## II. LINEAMIENTOS PARA EL DISEÑO DEL MODELO DE GESTION DEL DESARROLLO REGIONAL SUSTENTABLE.

### II.1.- La Utilización Sustentable del Capital Ecológico Regional

El sistema de gestión del desarrollo sustentable es el instrumento de autorregulación de la comunidad de una región que tiene la misión de orientar los procesos económicos y sociales de manera que al interactuar con el medio ambiente y tomar de éste los recursos naturales para transformarlos y mejorar su calidad de vida le restituya a la naturaleza las condiciones que, sumadas a los procesos de regeneración natural, permitan mantener lo que se podría definir como el “capital ecológico regional” (ver figura No.1)

Es evidente que el actual modelo de desarrollo no está fincado en la sustentabilidad. Los indicadores de deterioro ambiental nos revelan un crecimiento que se torna cada vez menos sustentable. En estas condiciones se impone la necesidad de aprovechar las enormes potencialidades que todavía ofrece la región y recuperar su posición de vanguardia en el desarrollo del país. Para asumir este nuevo reto, la región centro-occidente requiere, como premisa indispensable, el diseño, construcción y operación de un nuevo modelo de gestión.

En este replanteamiento resulta útil partir de una visión cibernética de la realidad y considerar al modelo de gestión como un gran mecanismo institucionalizado cuya función central sea la de transformar los valores que guían a una sociedad en un conjunto de instrumentos y dispositivos que sirven para encauzar y articular eficazmente las múltiples iniciativas, proyectos y actividades de este conjunto social de forma tal que produzcan el desarrollo regional sustentable.

Lo que este mecanismo de gestión está llamado a producir, a partir de una visión estratégica, son decisiones y acciones que en forma convergente y articulada impulsen y auto-refuercen los procesos económico y social para que ambos contribuyan a la preservación ambiental. Debe producir el desarrollo y producir en el mismo impulso las condiciones de sustentabilidad del mismo (ver figura No.2).

El desarrollo regional sustentable se puede definir como “el proceso localizado de cambios sociales y económicos que tienen como finalidad última el progreso sostenido de la comunidad regional y al mismo tiempo la garantía de que las próximas generaciones encontrarán por lo menos las mismas bases para este progreso”. Implica, por tanto, la generación simultánea del crecimiento económico, la inclusión social, la autonomía regional de decisión, la identidad regional y la preservación de los recursos naturales.

## II.2.- Los Escenarios del Actual Modelo de Desarrollo

Dentro de la Región Centro-Occidente, al igual que en el resto del país, el actual modelo de desarrollo está generando una gran diversidad de escenarios que reflejan sus evidentes limitaciones e incongruencias. Lo que se observa como una constante es la relativa sobrevaloración de uno solo de los tres componentes del desarrollo sustentable: se privilegia, en detrimento de los otros componentes, el mejoramiento de los recursos sociales o el crecimiento de los bienes y servicios económicos o la protección del capital ambiental o ecológico.

Es inevitable que la sobrevaloración de uno de los procesos implique la sub-valoración y el consiguiente deterioro de otro o de ambos de los procesos restantes. También es frecuente que dichos procesos se encuentran en abierta oposición y el crecimiento de uno de ellos se lleve a cabo a costa del otro. En casos nada deseables, el deterioro de uno conlleva al deterioro de otro de los procesos dando como resultado los llamados círculos viciosos. El caso más dramático lo ejemplifican las zonas de pobreza extrema, altas tasas de crecimiento demográfico y elevados niveles de desgaste del capital ambiental.

Hasta ahora la valoración equilibrada y el impulso estratégico de los procesos económico, social y ambiental ha sido más un propósito que una realidad que se exprese en instrumentos y mecanismos de gestión que generen las acciones concretas que otorguen sustentabilidad al desarrollo. De allí la presencia, en nuestra región, de cuatro tipos de escenarios: a) subdesarrollo con deterioro ambiental; b)

subdesarrollo con preservación ambiental; c) desarrollo con deterioro ambiental, y d) desarrollo con preservación ambiental (ver figura No.3).

### II.3.- Los Valores de la Gestión del Desarrollo Sustentable

Para que tenga la capacidad de generar los resultados deseables y no otros, el mecanismo de gestión requiere un cuidadoso proceso de diseño, operación y revisión permanentes. Dicho diseño debe tener como base un sistema de valores y principios que orienten y califiquen la acción concreta de los individuos, de las organizaciones de la sociedad y de sus instituciones públicas. Estamos hablando en nuestro caso concreto, entre otros valores y principios, de la visión integral, la participación social, la subsidiariedad, la equidad, la competitividad y, desde luego, de la sustentabilidad (ver figura No.4).

**La visión integral**, que implica partir de la realidad como un todo y no de su artificial separación en disciplinas, de su sectorización administrativa o de su fragmentación territorial. Ello demanda la consideración simultánea de los aspectos económicos, sociales y ambientales en las decisiones de desarrollo y, consecuentemente el diseño de modelos de gestión que integren los enfoques sectoriales y las visiones territoriales de manera que aseguren el desarrollo comunitario, la eficiencia de la economía y el mantenimiento del capital ecológico.

**La participación social**, que lleva finalmente a la adopción consensada de las normas y procedimientos que rigen la vida comunitaria, incluyendo aquellos que permiten la transformación de las mismas normas y procedimientos. Lleva también a transparentar las decisiones públicas y a incluir en las decisiones políticas las prioridades y criterios que genera la presión social. Propicia, en fin, lo que se podría considerar como la memoria y la capacidad de aprendizaje de la sociedad y de su modelo de gestión al definir y operar entre sus mecanismos, aquéllos que lleven a su evaluación, retroalimentación y revisión permanente.

**La subsidiaridad**, al dejar en manos de las propios individuos y comunidades todas aquéllas funciones que les permitan sus capacidades y distribuir luego las competencias y atribuciones del sector público privilegiando sucesivamente las capacidades de las autoridades locales, del nivel estatal, de las instancias regionales interestatales y del gobierno federal.

**La equidad**, al establecer reglas claras que otorgan iguales oportunidades a todos y evitan los privilegios indebidos entre personas, organizaciones y regiones; asimismo, al tomar en cuenta las diferencias sociales y culturales, que exigen oportunidades igualmente diferenciadas. En función de este principio, el modelo de gestión regional debe contener alternativas para que la acción individual y comunitaria vayan de lo integral e inmediato a lo progresivo y por etapas. La equidad implica asimismo atender a los mecanismos del mercado y garantizar a través de ellos que los recursos se tomen de la naturaleza conforme a precios reales y se regresen conforme a costos de regeneración igualmente reales. Finalmente, la equidad entre generaciones implica heredar iguales o mejores condiciones que las recibidas.

**La Competitividad**, que a través de una sana, equitativa y constructiva competencia propicia la racionalidad en el uso de los recursos sociales, económicos y territoriales haciendo que la especialización y el intercambio se traduzcan en beneficios para todo el conjunto social y para la preservación y desarrollo del capital ambiental.

**La Sustentabilidad**, concepto que implica pasar de una cultura que considera a la naturaleza como un escenario inagotable que ha sido regalado para el dominio, control y manipulación de la humanidad a otra, que conlleva la conciencia de que la especie humana es parte de la naturaleza y de que su continuidad depende de que sepa obtener su sustento en un mundo natural finito y vulnerable.

Quizá convenga subrayar la utilidad práctica de los valores para el desarrollo regional sustentable. A la luz de estos principios es posible advertir los procesos de transferencia inequitativa de recursos sociales, económicos y ambientales entre regiones y micro-regiones que han propiciado un frágil desarrollo social, una falsa competitividad, degradan el medio ambiente y terminan como espacios no

sustentables. Y es precisamente el desarrollo regional sustentable el que permite dimensionar los asentamientos humanos y ofrecer directrices de competitividad real a la planta productiva. Al sistema de gestión le corresponde hoy la tarea de reconversión de los procesos sociales y económicos a efecto de recuperar la sustentabilidad perdida por el actual modelo de desarrollo. En este propósito deberá establecer mecanismos para impulsar o para inhibir espacios territoriales, según su congruencia con los proyectos regional y nacional y con el uso racional de los recursos naturales.

#### II.4.- El Modelo de Gestión Como Respuesta a las Prioridades Regionales

En congruencia con estos valores, la tarea siguiente es la de construir un proyecto consensado de futuro o visión estratégica que tenga como insumo permanente el diagnóstico sobre los procesos básicos y destaque las debilidades y fortalezas de la región. Al mismo tiempo deberá emprender un conjunto acotado y selectivo de líneas de actuación y el impulso de proyectos que sean efectivamente manejables en las condiciones de la región.

La selectividad y jerarquización de las acciones estratégicas debe fundamentarse en un esquema de evaluación de los costos y beneficios que implican dichas acciones; no sólo los de carácter económico, sino también los costos y beneficios sociales y ambientales, considerados conjuntamente. Es indispensable por tanto, superar los enfoques economicistas, populistas y aún los ecologicistas que llevan a tomar como premisa exclusiva de los planes y de las decisiones uno solo de los ámbitos de la realidad.

A partir de la definición de acciones prioritarias y sin perder de vista el necesario y utilitario respeto los valores de la sustentabilidad, se debe pasar al diseño puntual de los correspondientes procesos de gestión, entendiendo por ellos las etapas básicas de los procedimientos administrativos que estrictamente se requieren para dar forma a los proyectos o iniciativas estratégicas para el desarrollo regional. Este

criterio de diseño permitirá el que la gestión se centre en las líneas de acción fundamentales para la región y al mismo tiempo que los procedimientos se orienten por los resultados que se desea obtener y no por las inercias y complicaciones de la burocracia.

Los principales componentes a considerar en el diseño de estos procesos son: la participación social que incorpore el consenso y la transparencia de las decisiones; el diseño en etapas de los proyectos para facilitar las respuestas progresivas; la derrama equitativa de costos y beneficios, los esquemas de financiamiento y la identificación y promoción de negocios sustentables

## II.5.- La Descentralización de la Gestión.

Solamente hasta que haya sido concluido este diseño de procesos de alta incidencia y prioridad para la región tiene sentido plantear la cuestión de la descentralización administrativa, la cual debe tener como propósito básico, la determinación de la mejor ubicación de las decisiones, atribuciones, competencias y recursos de acuerdo al alcance territorial de los proyectos a un elemental principio de subsidiaridad. La descentralización no puede tener como propósito la descarga hacia los niveles locales de aquellas funciones que resultan irrelevantes o incómodas para las oficinas centrales; tampoco debe generar la reproducción extralógica en las entidades y municipios de estructuras federales que mas bien debieran desaparecer por ser incompatibles con una gestión de la sustentabilidad. Este principio implica que en este proceso racional de redistribución, algunos de las funciones debieran incluso recentralizarse y que otras debieran, por el contrario, trasladarse no solo a las instancias locales de gobierno, sino a las propias comunidades e individuos.

La descentralización es esencial para lograr en el menor tiempo y al menor costo la transición hacia el desarrollo sustentable. Ella propicia respuestas más efectivas, oportunas y económicas ; potencia el uso de los recursos locales y facilita la participación de la sociedad. Asimismo, permite la identificación de los responsables de los procesos administrativos. Sin embargo, la sustentabilidad del desarrollo va más allá de la descentralización hasta llegar a plantear la reasignación del poder entre la sociedad y los tres niveles de gobierno. Solo de

esta manera se asegura que el poder cumpla su función social como instrumento permanente al servicio de la sociedad. Junto a los procesos de descentralización o reasignación del poder debe seguir, según se aprecia en la Figura No. 5, un programa de promoción de aquellos servicios profesionales, externos al propio proceso, que cada una de las fases de gestión demandan como condición previa para su eficaz cumplimiento. Así por ejemplo, la realización de estudios técnicos requerirá en la región de profesionistas capacitados, de gabinetes competentes de consultoría o de sistemas confiables de información, todo lo cual debiera promoverse ante las instituciones académicas de la región, las cuales a su vez tendrían en esta matriz de implementación una clara orientación de sus programas institucionales de docencia, investigación y vinculación.

Tanto la descentralización como el desarrollo de los servicios asociados propiciarían el fortalecimiento y la institucionalización de las instancias administrativas en los tres niveles de gobierno y con ello la formación de un verdadero sistema profesional de gestión.

Dicho sistema tendría, como otra fase, el diseñar los mecanismos de información y monitoreo que permitan evaluar los resultados de los proyectos y de la propia gestión, de manera que se genere la retroalimentación del propio sistema de gestión regional.

Es con base en estas fases de implementación y en aquellas líneas de acción estratégica que se desprendan del proyecto regional que se podrá contar finalmente con una matriz de implementación que debiera funcionar como un verdadero mapa para el diseño de lo que podría llamarse la reingeniería regional de la gestión. (ver figura No.6)

### III.- VISION ESTRATEGICA PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE

A partir de los elementos conceptuales propuestos en el capítulo precedente, se exponen a continuación algunos lineamientos para la construcción de una visión estratégica para el desarrollo sustentable de la Región Centro-Occidente.

#### III.1. Visión Estratégica Regional y Proyecto Nacional.

La visión debe partir de los imperativos que se han señalado al desarrollo del país en el Plan Nacional de Desarrollo. Este documento propone como objetivos fundamentales el fortalecimiento de la soberanía nacional, la consolidación del estado de derecho, la construcción de una sociedad democrática, avanzar en el desarrollo social y la promoción de un crecimiento económico, sostenido y sustentable para los mexicanos.

En función de estos objetivos, se plantean como estrategias centrales, entre otras, la promoción de un nuevo federalismo que fortalezca a los estados y municipios, una política social enfocada a la erradicación de la pobreza, hacer del ahorro interno la base del financiamiento del desarrollo y el impulso al uso eficiente y productivo de los recursos, aplicando el principio de quien contamina, pague.

Desde el punto de vista demográfico, esta estrategia nacional busca revertir la concentración en las tres grandes zonas metropolitanas del país, induciendo una distribución del crecimiento urbano-industrial desconcentrada en corredores interestatales. Para la región occidental, lo anterior se traduce en la consolidación del sistema de ciudades, teniendo a Guadalajara como centro regional, a León, Aguascalientes, San Luis Potosí y Zacatecas como centros de 2º nivel, y a Colima, Tepic y Morelia como localidades de 3er. Nivel; el establecimiento de una red de ciudades prioritarias promovida con el Programa Nacional de las 100 Ciudades; la estructuración de cuatro corredores

interestatales para la promoción del desarrollo: Litoral del Pacífico, Manzanillo-Guadalajara-San Luis Potosí, Zacatecas-Aguascalientes-Bajío-Querétaro, y Tepic-Guadalajara-Morelia, así como la definición de ocho zonas marginadas interestatales de atención social prioritaria.

### III.2. Misión y Estrategia del Desarrollo de la Región.

Dentro de esta visión nacional, la región centro-occidental tiene una misión que cumplir, única y distinta a la del resto de las regiones del país. Por su trayectoria, su cultura, su base productiva y sus recursos y potencialidades, esta región está llamada a constituir la vanguardia en la gestión del desarrollo sustentable, asumiendo la riqueza de su memoria histórica, su sistema urbano-regional consolidado y sus posibilidades latentes. A ello se agrega un destino territorial como articuladora del centro del país con el norte del continente y la cuenca del Pacífico.

Para ser capaz de cumplir con esta misión, la región deberá restablecer necesariamente la vinculación entre los procesos sociales, económicos y ambientales, dentro de una visión interestatal y subsidiaria que propicie la competitividad y la inclusión social. En otras palabras, se trata de adecuar las modalidades y los ritmos del crecimiento económico así como el desarrollo social a la capacidad de soporte, al tiempo que incrementamos ésta a través del uso sustentable de los recursos naturales de la región.

Frente a este gran objetivo se presentan varias alternativas de estrategia. La primera consistiría en disminuir la presión sobre los recursos naturales en las zonas en las que se ha concentrado la población y las actividades económicas, induciendo el nuevo crecimiento hacia otras zonas de mayor equilibrio, en tanto que las zonas marginadas son atendidas a través del fomento de un modelo desarrollo encaminado a la autosuficiencia productiva y la explotación sustentable de los recursos naturales. Este es el enfoque que se busca instrumentar en los estados de Jalisco y Aguascalientes.

Otro enfoque podría partir del control y reducción del impacto sobre los recursos naturales en las zonas de presión donde se ha concentrado el poblamiento, para incrementar la capacidad de soporte de estas áreas y lograr economías de escala al ubicar el nuevo crecimiento ahí mismo y generar rápidamente los empleos requeridos para reestructurar la economía local y atender a la población de las zonas marginadas. Este parece ser el enfoque implícito en la política de promoción económica de Guanajuato y, en cierta medida, el de las pasadas administraciones estatales de San Luis Potosí y Querétaro.

Una tercera opción sería enfrentar los retos del crecimiento buscando aquellos instrumentos que logren transparentar los costos sociales y en particular los de carácter ambiental, para que a través del mercado se lograra imputar estos costos a quien los produce. Con ello se tendería a un equilibrio territorial y ambiental al largo plazo. En tanto, se requiere continuar aplicando estrictos sistemas de control y vigilancia que eviten la sobreexplotación, contaminación y degradación de los recursos naturales.

Estas alternativas de estrategia, no necesariamente excluyentes, apuntan a la necesidad de diseñar e implantar un sistema de gestión regional interestatal, regionalizar la política económica y ampliar la base de concertación social.

### III.3. Lineamientos Estratégicos

Sobre esta base, se considera que los lineamientos estratégicos de esta visión deberían de ser los siguientes:

- 1) Consolidación de la integración regional y recuperación de la identidad como región.

Ante todo se requiere la formación de una conciencia y de una cultura regionales, que permita a los habitantes de este territorio el percibirse a sí mismos como integrantes de un todo coherente y complementario, que solo en esa totalidad puede ser capaz de enfrentar los retos de la sustentabilidad que impone el desarrollo del país y la globalidad planetaria.

Esta formación pasa por el fomento a la recuperación de los amplios valores y rasgos de la identidad regional así como por la promoción de medios de intercomunicación y de cultura en el interior de la región.

También requiere de espacios para los consensos político-administrativos entre las entidades y los municipios y, desde luego, la superación de la balcanización que subyace detrás de las impugnaciones por las fronteras interestatales.

En un plano de mayor concreción, también demanda una mejor articulación territorial entre las distintas subregiones, subrayándose la integración de las zonas más incomunicadas del litoral y el norte de la región, y una interrelación entre las economías urbana y rural.

## 2) Articulación de la Región con el proyecto nacional y continental.

Un aspecto importante de la estrategia consiste en promover y desarrollar o construir los elementos materiales y culturales que permitan el cumplimiento de la vocación regional en el concierto de las entidades federativas.

El desarrollo de los ejes continentales y nacionales de comunicación, la localización de puertos estratégicos o el diseño de una política y de acuerdos interregionales para el aprovechamiento de recursos naturales, deberán de formar parte de este enfoque.

Asimismo se pasaría al establecimiento de las cuotas regionales que implican los compromisos del país de cara a las estrategias globales, como es el caso del sobrecalentamiento del planeta.

### 3) Consolidación de las actividades productivas y sociales que sean congruentes con la sustentabilidad de la Región.

Para los procesos sustantivos del desarrollo de la región, esta visión propone empezar por el afianzamiento y la consolidación de aquellos procesos productivos y sociales que ya se hayan desencadenado y que estén acordes con los criterios de sustentabilidad.

Ello implica la detección de las ramas económicas y de las cadenas productivas ya establecidas cuyo impulso aconseje la capacidad de soporte regional. En este caso estarían como ejemplo las actividades agropecuarias del centro de la región o las manufacturas de punta, no consumidoras de agua.

Conlleva también al impulso de los procesos de urbanización en las ciudades con umbrales adecuados en el aprovisionamiento de agua potable, como es el caso de los núcleos costeros.

### 4) Reconversión de los procesos productivos para adecuarlos a las potencialidades sociales y ambientales.

El lineamiento subsiguiente se refiere a la readecuación de los esquemas productivos de la región que no estén en el caso anterior y cuya transformación o relocalización sean necesarios.

Este programa requiere un diseño muy cuidadoso en los aspectos sectoriales, territoriales y temporales para incidir precisamente en las fases no sustentables de los procesos productivos, para reorientarlos hacia las zonas con potencialidad de soporte y para

establecer los plazos y condiciones adecuados para que los sectores productivos se adapten a las nuevas reglas del desarrollo regional y local.

#### 5) Aprovechamiento de las potencialidades de la Región.

La contraparte del anterior lineamiento debe ser la promoción vigorosa de aquellos espacios de la región que cuenten con las mejores condiciones en la dotación de recursos ambientales, como aguas, bosques o suelos fértiles.

En estas condiciones se encuentran las zonas costeras en las cuatro entidades que colindan con el Pacífico, así como algunas zonas de Michoacán y del Centro-occidente de Jalisco, como el Valle de Ameca.

En estas áreas debe partirse del impulso a polos de desarrollo sustentable que permitan articular los recursos regionales.

Otro aspecto de este lineamiento debería estar encaminado a suprimir el carácter de enclave a núcleos que tienen esa característica como Vallarta o Lázaro Cárdenas.

#### 6) Promoción de proyectos desarrollo de carácter puntual, con bajo costo y fuerte impacto.

Existe de un conjunto de acciones a realizar que se relacionan con problemas o con iniciativas de ámbito local, pero que registran una alta incidencia en la región, esto es, que se encuentran en muchas localidades o zonas. Frente a ellas convendría desarrollar proyectos tipo que, con sus adecuaciones, se adaptarían a cada situación específica.

El manejo de residuos sólidos, el aprovechamiento de los esteros y el tratamiento de las áreas protegidas estarían entre los asuntos con este carácter.

Vale la pena señalar que en las condiciones actuales del país este debería de ser uno de los puntos iniciales de la instrumentación de la estrategia, pues con montos modestos de recursos se podrían concretar resultados importantes que tuvieran efectos motivantes en otros sitios.

#### 7) Corrección de problemas ambientales críticos.

Otro de los lineamientos se relaciona con las respuestas que requieren los problemas ambientales críticos de la región. A este respecto conviene subrayar lo selectivo que debe ser este planteamiento, con objeto de garantizar la efectividad en la utilización de los escasos recursos existentes.

#### 8) Implementación del Sistema de Gestión Regional, acorde con las anteriores prioridades.

En concordancia con los lineamientos anteriores habría que desarrollar el sistema de gestión regional, precisamente a partir de las prioridades señaladas y de los elementos directrices mencionados en el capítulo anterior.

Ello supondría el rediseño de los procesos críticos de la gestión del desarrollo; la reubicación subsidiaria de funciones, competencias y recursos, no solo en el sector público, sino también en relación a los individuos y las comunidades; el desarrollo de los servicios externos; el fortalecimiento de las instituciones más idóneas y la promoción de un esquema de información y monitoreo frente al desarrollo y frente a los propios procesos de gestión.

### III.4.-El Escenario Territorial de la Estrategia.

La estructura territorial y problemática ambiental actual, así como los objetivos propuestos para la región, nos permiten identificar zonas y espacios que resultan estratégicos para que el crecimiento económico se pueda traducir en un desarrollo sustentable.

#### a).- Zonas de Atención Social Prioritaria

Semidesierto Zacatecano y Potosino, Sierra norte de Guanajuato y Querétaro. Zona semidesértica de alta marginación socioeconómica y escasos recursos naturales en cuanto a suelos y agua, pero rica en minerales no metálicos y biodiversidad. Sus problemas incluyen el uso inadecuado del suelo y se requiere inducir cambios en los sistemas de producción agropecuaria para la conservación y uso sostenido de los recursos de suelo, agua y agostadero, al tiempo que se promueve el aprovechamiento racional de minerales no metálicos.

Tierra Caliente Michoacana y Zona Indígena del norte de Jalisco y oriente de Nayarit. Zonas también de considerable marginación socioeconómica pero rica en recursos naturales forestales y agua, aunque con escasos suelos aptos para la agricultura. En estas partes la expansión de la agricultura de ladera, el sobrepastoreo en bosques y la explotación forestal ilegal e irracional con su consecuente deforestación, esta coadyuvando con factores climatológicos extremos para la degradación de los recursos. Estas zonas requieren ser atendidas a través del fomento de un modelo endógeno de desarrollo basado en la “silvicultura” y encaminado a la autosuficiencia productiva y la explotación sustentable de los recursos naturales.

#### b).- Zonas de Explotación Agropecuaria Intensiva.

Zona de actividades agrícolas y pecuarias intensivas en el Bajío Guanajuatense, norte de Michoacán, altos, centro y sur de Jalisco, planicie costera de Colima y Huasteca Potosina. En esta zona los problemas de degradación y contaminación de suelo y agua se da por la

muy alta incorporación de agroquímicos de acción residual, el vertido de subproductos y residuos pecuarios y las emisiones y residuos de agroindustrias diseminadas, particularmente ingenios azucareros, procesadoras de frutas y cárnicos, fábricas de aguardientes, granjas porcícolas y avícolas, establos e industria forestal.

c).- Zonas de Mayor Equilibrio Demográfico-Ambiental

El litoral costero de Nayarit, Jalisco, Colima y Michoacán, que presentan niveles medios de desarrollo y en donde las ciudades cuentan con condiciones más favorables para conjugar crecimiento económico, calidad de vida y sustentabilidad ambiental. Su principal problema es la contaminación del agua, mismo que tiene sus causas principales en residuos urbanos y descargas industriales vertidas sin el tratamiento adecuado, y el deterioro de zonas estuarinas y ecosistemas frágiles absorbidos por los desarrollos turísticos inmobiliarios y asentamientos irregulares y afectadas con aguas saladas de retorno de la acuicultura que se vierten sin tratamiento.

d).- Zonas de Calidad Ambiental Decreciente

El macro corredor urbano-industrial de la mesa central, que incluye a Querétaro-San Juan del Río, Celaya-Salamanca-Irapuato, Silao-León, Aguascalientes y Zacatecas-Fresnillo, en donde el principal problema es la sobreexplotación de acuíferos y la contaminación con residuos domésticos e industriales que esta ocurriendo en todos los centros de población incluidos en el corredor. Los problemas de sobreexplotación de acuíferos son aparentemente de carácter local, faltando estudios que permitan conocer la capacidad real de cada acuífero y su posible interconexión en cuencas subterráneas; en tanto que la contaminación de aguas superficiales se ha convertido ya en un asunto de alta prioridad dentro de los Consejos de las Cuencas Lerma-Chapala y Santiago. En materia de residuos sólidos municipales y residuos peligrosos, estos son considerados de injerencia local, sin embargo, las soluciones propuestas coinciden en la necesidad de sistemas intermunicipales para el caso de los primeros y hasta interestatales para el de los segundos.

Finalmente se tienen que clasificar como espacios estratégicos para el desarrollo sustentable de la región a dos ciudades urbano-industriales de alto impacto ambiental y presión sobre su entorno natural. Primero la Zona Metropolitana de Guadalajara, en la cual se concentra alrededor del 16% de la población y del 40% de la producción urbana de la región, y en donde la micro y pequeña industria se encuentra diseminada, no cuenta con planta de tratamiento de aguas residuales las cuales son vertidas al río Santiago y ha experimentado emergencias ambientales de peligro por acumulación de combustible en el subsuelo y elevados niveles de contaminación atmosférica por encima de la norma. En segundo lugar se incluye a San Luis Potosí, que presenta altos índices de contaminación respecto a su población por estar en una zona semiárida, con problemas de suministro de agua y concentración de contaminantes por humedad relativa baja, siendo también importante la generación de residuos peligrosos de las industrias establecidas en su área metropolitana.

#### IV.- ACCIONES PRIORITARIAS PARA EL DESARROLLO REGIONAL SUSTENTABLE

A partir del análisis desarrollado hasta aquí, se presentan en el cuadro No. 7 un conjunto de acciones que se consideran prioritarias para revertir los procesos de desarrollo en la región y orientarlos hacia la sustentabilidad. Se propone que su discusión y jerarquización formen parte del taller programado para el Consejo Consultivo Regional.

**CUADRO No. 7 ACCIONES PRIORITARIAS PARA EL DESARROLLO REGIONAL SUSTENTABLE**

TIPOLOGIA DE ACCION ESTRATEGIA	Acciones de investigación	Procesos de participación social	Acciones de desarrollo	8 Procedimientos de gestión
1 <b>Integración e identidad regional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Promoción de la investigación sobre la cultura regional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Promoción de mecanismos de participación regional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programa de integración regional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rediseño de procesos críticos de gestión</li> </ul>
2 <b>Vinculación con el proyecto nacional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Definición de proyectos nacionales en la región</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Participación regional en los órganos consultivos nacionales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programa de proyectos nacionales en la región</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reubicación de funciones (descentralización)</li> </ul>
3 <b>Consolidar actividades sustentables</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Detección de ramas y procesos sustentables</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Programa de consolidación productiva sustentable</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Definición de mecanismos de decisión interestatal</li> </ul>
4 <b>Reconvertir actividades no sustentables</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Detección de ramas y procesos no sustentables</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Programa de reconversión del aparato productivo regional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Promoción servicios externos</li> </ul>
5 <b>Aprovechar potencialidades región.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Análisis de los umbrales de soporte en zonas potenciales</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Programa de fomento de zonas estratégicas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecimiento institucional</li> </ul>
6 <b>Proyectos puntuales de alta incidencia regional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Detección de los problemas de alta incidencia regional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Promoción de los mecanismos de participación locales (CDS)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diseño de proyectos puntuales tipo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sistema de información y monitoreo</li> </ul>
7 <b>Solución de problemas ambientales críticos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diagnóstico de los problemas críticos</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Proyectos de gestión cuencas hidrológicas.</li> </ul>	

