

GUILLERMO WOO GÓMEZ

# La regionalización

Nuevos horizontes para la gestión pública

UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA  
UCLA PROGRAM ON MEXICO  
CENTRO LINDAVISTA



# La regionalización

Nuevos horizontes para  
la gestión pública





**CENTRO UNIVERSITARIO DE CIENCIAS ECONÓMICO ADMINISTRATIVAS**





Guillermo Woo Gómez

# La regionalización

Nuevos horizontes  
para la gestión pública

UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA  
UCLA PROGRAM ON MEXICO  
CENTRO LINDAVISTA  
2002





Primera edición, 2002  
D.R. © UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA  
Coordinación Editorial  
Francisco Rojas González 131  
Colonia Ladrón de Guevara  
44600 Guadalajara, Jalisco, Mexico

D.R. © UCLA PROGRAM ON MEXICO  
11250 Bunche Hall  
405 Hilgard Avenue  
Los Ángeles, California 90024-1487

D.R. © CENTRO LINDAVISTA (CENTRO DE  
INVESTIGACIÓN, INFORMACIÓN Y APOYO  
A LA CULTURA, A.C.)  
Insurgentes Norte 1579  
Col. Tepeyac Insurgentes  
C.P. 07020 México, D.F.

**ISBN: 968-5080-04-6**

Impreso y hecho en México  
*Printed and made in Mexico*





## Índice

Agradecimientos	9
Prólogo	11
Introducción	17
Estructura	20
El contexto de lo regional	21
Lo regional como espacio de gestión	23
1. El Programa de Regionalización de Jalisco	27
El ordenamiento territorial en evolución	27
Algunas consideraciones sobre la conformación de las regiones	35
La regionalización como política de Estado	36
La regionalización y las políticas regionales	39
Los primeros resultados favorables	42
Desaciertos e imprevistos en la instrumentación del programa	45
Acciones necesarias para consolidar las políticas de desarrollo regional	55
Últimas consideraciones	78
2. Taller de Planeación del Desarrollo de la Región Centro-Occidente de México	83
Antecedentes	85
La región	86





La iniciativa	90
La construcción de la región a partir del proceso de planeación	95
El enfoque de planeación	96
Objetivos y estrategias	97
Proyectos regionales	99
De la promoción del proyecto a la operación de mecanismos de gestión regional	99
3. Reflexiones acerca del futuro de las políticas regionales en México	111
4. Reflexiones finales	121
Anexo A	129
Anexo B	131
Bibliografía	135





## ***Agradecimientos***

La serie Ciclos y Tendencias en el Desarrollo de México integra un vasto acervo de trabajos sobre los procesos de cambio en el país y es referencia obligada en materia de análisis regional y estudios sobre el occidente de México. La colección recaba distintos temas de estudio y una gran diversidad de enfoques sobre el desarrollo regional en la república, lo que conforma una rica muestra de trabajos caracterizada por su pluralidad y complementariedad.

En esta ocasión, en el marco del programa de trabajo entre la Universidad de California en Los Ángeles y la Universidad de Guadalajara, se presenta la obra *La Regionalización: nuevos horizontes para la gestión pública*, que desde la perspectiva de estudios de caso evalúa experiencias recientes de política regional en México.

El autor agradece al Centro Lindavista, en particular a Adalberto Saviñón y Raymundo Revilla, por su invaluable apoyo en la promoción de las iniciativas regionales, así como en el trabajo de edición de este proyecto. A Jesús Arroyo Alejandro de la Universidad de Guadalajara y a James W. Wilkie del Programa sobre México de la Universidad de California en Los Ángeles por la publicación de este trabajo como parte de la serie Ciclos y Tendencias en el Desarrollo de México, así como a la Fundación William and Flora Hewlett por haber auspiciado en buena parte la edición de esta obra.





Finalmente, aprovecho para agradecer a quienes con su trabajo académico o en la gestión pública, gubernamental o no, enriquecen la promoción del desarrollo regional. Agradezco particularmente los valiosos comentarios de Miguel Bazdresch y Esteban Wario, quienes retroalimentaron el proyecto, así como el entusiasmo y contribución de Andrzej Zeromski, quien desde su reconocida carrera académica en el tema regionalista participa en el prólogo dando una perspectiva de este trabajo, que espero contribuya para una divulgación más amplia y profunda de las posibilidades de la gestión regional.

L. Guillermo Woo Gómez  
Guadalajara, octubre de 2001





## ***Prólogo***

Los procesos de la descentralización y desconcentración de la vida socioeconómica del país crean nuevos retos para la gestión pública. Revalorizan la importancia de las políticas regionales y abren la posibilidad de instrumentar los nuevos conceptos del desarrollo regional más acordes a los tiempos actuales.

El libro de Guillermo Woo visualiza estos problemas con base en el análisis de dos experimentos únicos en su género a nivel nacional. Se trata del Programa de Regionalización impulsado en Jalisco por el equipo del gobernador Alberto Cárdenas Jiménez (1995-2001), y el Taller de Planeación del Desarrollo de la Región Centro-Occidente, promovido a partir de 1998 por iniciativa de las secretarías de Desarrollo Urbano y Obras Públicas de los estados de Aguascalientes, Guanajuato y Jalisco, a los cuales se sumaron Colima, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas.

Estas experiencias son distintas pero complementarias. El caso de Jalisco trata sobre los asuntos del desarrollo regional a nivel intraestatal e intermunicipal, y el caso de la Región Centro-Occidente estudia la problemática mencionada a nivel interestatal. Debido a la integración territorial de ambas entidades, el libro adquiere un valor adicional: permite comparar la problemática de la gestión pública a diferentes escalas, enfatizando su importancia diferenciada.



El Programa de Regionalización de Jalisco revela que en gran parte del estado el desarrollo debe ser promovido a través de la inducción de las acciones gubernamentales, con el fin de impulsar los procesos endógenos del crecimiento. El análisis demuestra también que, en estos casos, el planificador se enfrentará a un proceso de construcción de la región, es decir, de la integración de su espacio y su posterior consolidación, más que a un proceso de verificación y de ajustes inherentes a los niveles de la madurez avanzada del desarrollo regional. Esta situación enfatiza la importancia del modelo de desarrollo sustentable, en el cual el manejo equilibrado de las esferas económica, ecológica y social, promueve el desarrollo armónico de largo plazo, pretendiendo evitar desde el principio la formación de desequilibrios indeseables. De ahí la importancia de la presencia de las sociedades locales organizadas, de sus redes de cooperación y de sus líderes, que permitan verificar y ajustar el proceso del desarrollo.

El análisis del caso de la Región Centro-Occidente demuestra, por su parte, la importancia de los factores de gestión a nivel mesorregional, de la red equilibrada de las ciudades medias de la región, y de la existencia de una pluralidad política en sus entidades que forma un factor esencial del diálogo descentralizador.

El análisis revela que la Región Centro-Occidente tiene potencial para llevar a cabo una función importante en la descentralización del Valle de México, y ser un agente articulador de una nueva configuración territorial del país, la cual integraría el Occidente con el litoral del Pacífico, y el Occidente con el Golfo a través del Norte.

En ambos casos estudiados resulta evidente que las leyes de planeación no contemplan la gestión regional, lo cual constituye uno de los factores serios que obstaculizan el proceso del desarrollo regional y la promoción de su nueva gestión.

El trabajo de Guillermo Woo reafirma la hipótesis de que las políticas de la renovada gestión regional representan una

alternativa viable para establecer una interlocución entre lo local y lo global y así solucionar los imperativos de la descentralización. Estas políticas tienen límites relacionados con una capacidad diferenciada de respuesta por parte de las unidades territoriales. Es cierto que su mayor resonancia tiene lugar cuando la delimitación administrativa corresponde a una región conformada por una identidad cultural, y por los vínculos de su actividad económica asentada en un ecosistema homogéneo determinado.

En la mayoría de los casos, la situación al respecto es diferente debido a la presencia de barreras estructurales al desarrollo, las cuales frecuentemente se presentan en la Región Centro-Occidente, y dentro de ella, en Jalisco. Es evidente que la gestión regional en una situación como la presentada tendrá que enfocarse en los procesos del desarrollo endógeno.

Ni las políticas macroeconómicas de la última década ni la apertura comercial tuvieron un gran impacto en el vencimiento de estas barreras; por el contrario, las han incrementado. Las políticas macroeconómicas no sirven para solucionar los problemas de las microeconomías. El libre comercio no tiene conciencia de la desigualdad y crea *a priori* situaciones desventajosas en las áreas menos desarrolladas. El problema radicaría entonces en el diseño de una propuesta en la cual las condiciones que impone el libre comercio no se convirtieran en el obstáculo del desarrollo, incluso para los sectores que lo promuevan. En este caso, la Unión Europea ha optado por lo que se ha dado en denominar «la cohesión social del desarrollo territorial», y por las propuestas del desarrollo regional, con el fin de aumentar la competitividad de las regiones y promover el desarrollo en forma integral y sustentable.

Las reglas básicas de la nueva gestión regional —de acuerdo con la noción de la sustentabilidad— deben de reconocer las necesidades de todos los habitantes de las regiones sin comprometer los derechos básicos de las futu-

ras generaciones. Las metas de esta gestión se enfocarían entonces en la armonización de los requerimientos económicos y sociales con las funciones ecológicas y culturales de las unidades territoriales particulares, con el objeto de contribuir al desarrollo regional dinámico equilibrado de largo plazo. El logro de estas metas exige, sin embargo, una estrecha cooperación entre la planeación regional y las políticas sectoriales. En el caso de las regiones menos favorecidas, esto significaría impulsar: 1) el desarrollo y la modernización de infraestructura para el fortalecimiento de su competitividad; 2) la reestructuración y distribución de su base económica; 3) el desarrollo de los recursos humanos, y 4) el apoyo a las áreas que necesitan activación económica y aquellas que se vean amenazadas por los procesos de marginalización.

El libro de Guillermo Woo aporta observaciones y reflexiones sobre el método y los pasos a seguir en la elaboración de un plan para una nueva gestión regional. El análisis del Programa de Regionalización de Jalisco permite detectar las dificultades que afronta la planeación misma a nivel intrarregional. Entre otras, hay que mencionar la superficial interpretación de los conceptos utilizados, como el de desarrollo sustentable; o la ausencia de un plan integral del trabajo, problemas que deberían ser solucionados con anticipación. Otras dificultades se refieren a la falta de contextualización de los proyectos de la cartera regional, de su monitoreo y control, así como de la participación ciudadana en la gestión regional. Se observa igualmente que la misma necesita establecer los mecanismos de una gestión intersectorial, lo cual significa que debe diseñarse un marco normativo general del proceso de regionalización.

El análisis del caso de la Región Centro-Occidente revela que las características del desenvolvimiento de la misma pueden tener gran importancia para la formación de un nuevo esquema de desarrollo regional a nivel nacional. Como ya se mencionó, la Región Centro-Occidente presenta ciertas



ventajas comparativas frente a otras regiones del país, las que potencialmente permiten aplicar en ella los instrumentos de las estrategias de ordenamiento del territorio y la descentralización concentrada. Sin embargo, para tal fin sería indispensable instrumentar adecuadamente los principios del ordenamiento territorial, de tal manera que respondieran a las necesidades del desarrollo sustentable de la región.

En conclusión, Guillermo Woo presenta una importante y promisoría aportación al discurso y la práctica de la nueva planeación regional en el Occidente del país, y particularmente en el estado de Jalisco. Esta aportación refleja las nuevas megatendencias y los retos del desarrollo a nivel nacional, regional y local. La propuesta central planteada es: sentar las bases de la inclusión práctica del desarrollo sustentable en la planificación regional. El camino para formular las respuestas pragmáticas al respecto ha quedado así abierto.

Andrzej Zeromski  
Profesor del Departamento de Geografía y  
Ordenación Territorial  
Universidad de Guadalajara





## **Introducción**

Desde hace poco más de una década, la democracia en México ha venido adquiriendo un creciente significado a partir de que se ha logrado hacer respetar los resultados de las justas electorales. La alternancia en el poder y la evaluación del desempeño de la gestión pública son dos factores que alimentan la competencia de los partidos políticos. Esta situación pudo advertirse con claridad a partir de la renovación y alternancia de poderes en los gobiernos estatales, tanto en las gubernaturas como en los congresos locales y en el congreso federal. En julio de 2000 el país atestiguó, por primera vez en la historia posrevolucionaria, la alternancia de partido en la Presidencia de la República.

Pese a los recientes avances, es comprensible que el ejercicio de la vida democrática y el desempeño de las diversas instituciones del Estado presenten perfiles todavía limitados. Sobran evidencias que nos revelan la necesidad de avanzar en el desarrollo de las instituciones gubernamentales, de manera que respondan eficazmente a las demandas ciudadanas, a los añejos problemas que han propiciado restricciones estructurales para el desarrollo de la sociedad y a la generación de alternativas ante los desafíos que presenta un entorno socioeconómico marcado por la interdependencia global.

Pareciera que durante las últimas tres décadas la velocidad de los cambios que han venido ocurriendo en el mundo



ha rebasado la capacidad del Estado para asumir plenamente su función. En México, en el marco de una llegada tardía de la apertura democrática, el desarrollo de la vida política y de sus canales institucionales se encuentra frente a una sociedad que ha evolucionado más rápido y que requiere respuestas del Estado que parecen rebasar las capacidades construidas.

Las resistencias que ha presentado el proceso político a un pleno ejercicio de la democracia y la lógica centralista en el ejercicio de la autoridad han implicado una insuficiencia en el desempeño de las instituciones gubernamentales para atender las necesidades y demandas de la sociedad contemporánea. Diversas circunstancias en el ejercicio de la gestión pública manifiestan las limitantes que enfrentan los distintos ámbitos de la acción gubernamental, ya sea entre las instancias de escala territorial o en los diferentes órdenes de gobierno. Estas limitantes, los rezagos sociales y los desafíos del presente y del futuro, determinan la necesidad de avanzar en materia del desarrollo de las instituciones gubernamentales.

En este contexto, los progresos hacia un sistema democrático deben ser acompañados por distintas clases de reformas para la solución eficaz de los asuntos públicos. Dependiendo de la naturaleza del problema, existe una gran diversidad de reformas que pueden contribuir a una mayor eficiencia de los sistemas gubernamentales. Éstas comprenden la utilización de instrumentos políticos, económicos y/o técnico - administrativos (Sosa, 1999). Por ejemplo, las políticas de descentralización y las políticas regionales son características de los sistemas democráticos más desarrollados. Las políticas económicas, como pudieran ser los procesos de privatización, han sido utilizadas con mayor intensidad a partir de la década de los ochenta. Por otra parte, la administración pública ha sido también objeto de aplicación de modelos gerenciales como son los procesos de reingeniería y de cali-



dad total, o el rediseño de las instituciones gubernamentales a partir de procesos de desarrollo organizacional. Así, podemos identificar que la búsqueda de una mayor eficiencia en la solución de los asuntos públicos ha propiciado la aplicación de uno o varios de estos instrumentos.

En la experiencia mexicana observamos que las políticas de reforma económica y los modelos gerenciales han sido los instrumentos más frecuentes, en tanto que las políticas de descentralización han tenido un desarrollo más limitado. Por otra parte, la conducción de la política económica en el país ha privilegiado los enfoques macroeconómicos (políticas monetaria y fiscal) y de apertura comercial, en tanto que las políticas industriales y las políticas regionales fueron relegadas en la visión tecnócrata neoliberal (Woo, 1999).

Por ello este trabajo tiene como propósito fundamental destacar la importancia de las políticas regionales como un instrumento valioso para la promoción del desarrollo. En forma paralela, la sistematización de los casos de estudio permite identificar que la conformación de redes de cooperación intergubernamental constituye otra alternativa de estrategia para la mejora de las capacidades de las administraciones públicas, en tanto que la participación social posibilita contar con nuevos canales que permiten incorporar con mayor eficacia los recursos organizativos y de liderazgo social. La conjugación de todos estos insumos en el ámbito regional enriquece las posibilidades de la gestión pública.

Con el fin de aportar elementos de reflexión que pudieran contribuir a un ejercicio más pleno de la gestión pública, el presente trabajo estudia algunos aspectos de la gestión regional que representan una alternativa real para apoyar los procesos de desarrollo económico, social y gubernamental en México. El análisis se basa en las estrategias instrumentadas en torno al Programa de Regionalización en Jalisco, así como en los procesos de cooperación intergubernamental que dieron origen al Plan de Desarrollo de la Re-

gión Centro-Occidente de México. El análisis de estas experiencias recientes permitirá identificar elementos clave para el diseño e instrumentación de nuevas formas de gestión pública.

Lo específico de este caso de estudio versa sobre la adopción de políticas regionales y el diseño de mecanismos para su instrumentación. Lo novedoso estriba en la referencia a dos dimensiones de la gestión regional: una, como un proceso interno en una entidad federativa que articula en forma asociativa a actores locales con los gobiernos estatal y federal; la otra, como un proceso de carácter interestatal que vincula las capacidades y los recursos de agentes de distintos estados y sectores gubernamentales y facilita la coordinación entre ellos y con las instancias del gobierno federal.

Ambas características revelan la importancia de analizar estos casos, ya que en el pasado reciente, hasta antes de 1997, existían pocas referencias en México de un proceso de gestión integral para el desarrollo regional.<sup>1</sup> El caso es todavía más relevante en vista de la novedad que representan las políticas regionales en el ámbito de las entidades federativas y de su ausencia real en la agenda nacional desde hace más de dos sexenios.

Las propuestas que se esbozan plantean esquemas alternos de gestión pública que contribuyen a nuevas formas de ejercicio democrático para la solución de los asuntos públicos y que se suman al proceso de maduración de la vida política del país.

### **ESTRUCTURA**

Luego de una reflexión en torno a la importancia que han adquirido el concepto de región y los espacios de gestión que se derivan desde esta perspectiva, este trabajo pretende ha-

---

<sup>1</sup> Como es el caso de las comisiones hidrológicas y del *Programa Integral de Desarrollo Rural* (PIDER), entre otros mecanismos de gestión regional.

cer un recuento de las principales características del Programa de Regionalización de Jalisco promovido durante 1995-2001, así como un análisis de las previsiones organizativas que se tuvieron para la instrumentación del mismo.

Paralelamente, este trabajo retomará el estudio de otras experiencias que se han dado tanto en el país como en el ámbito internacional, de manera que la reflexión comparada permita ofrecer propuestas de solución en el marco de la administración pública que pudiesen dar respuesta eficaz a los planteamientos originales del programa, permitiendo que la descentralización y la participación social se conjuguen a escala regional para la consecución de un proceso de desarrollo integral y coherente. Se trata pues de identificar nuevas vías institucionales para la gestión del desarrollo.

**EL CONTEXTO DE LO REGIONAL**

El concepto regional se adopta desde muchas perspectivas: para referirse desde un contexto mundial a los bloques económicos y geopolíticos; para delimitar el territorio que conforman las identidades culturales, las relaciones sociales y económicas, las características físicas y del espacio; para hacer énfasis o diferenciar el ámbito de lo estatal respecto a lo nacional y de lo local en relación con lo estatal.

Las regiones se conforman entre territorios político-administrativos asociados por su vecindad o por intereses compartidos. Incluso se reconoce la existencia de regiones virtuales, es decir, territorios y conglomerados socioeconómicos que se vinculan a otros, aún distantes, en función de características e intereses comunes y de la conveniencia mutua de establecer estrategias coordinadas y de mantener la posición de ventaja en relación con sus recursos e intereses.

Por su naturaleza tan diversa, es relativamente fácil identificar una región con base en algunas de estas consideraciones; sin embargo, resulta más complejo establecer los criterios que la definen como región.

Así, identificamos las regiones de los Tigres Asiáticos, la Unión Europea, el mundo árabe, Latinoamérica, la Cuenca del Pacífico o el Mercosur; los Alpes, el Amazonas o el Caribe; la Comarca Lagunera, la Huasteca, el Sureste mexicano, el Bajío, la cuenca del Lerma-Chapala-Santiago; los Altos de Jalisco, la Ciénega, el Sur, la Costa Alegre, la Sierra de Manantlán y el Llano en Llamas. Aunque en distinta escala, todas se identifican, pero los criterios para definir las como regiones varían desde los aspectos históricos, culturales, económicos y comerciales que comparten hasta las condiciones del medio ambiente y geográficas que presentan cierta continuidad en el territorio.

Las regiones, subregiones y microrregiones se delimitan más allá de las divisiones político-administrativas y superan incluso los límites continentales, las fronteras nacionales, estatales y/o municipales.

Algunas se conforman a partir de la integración de unidades territoriales adyacentes que comparten algunos de los criterios señalados y otras, aún sin compartir algunas de estas condiciones, en función de una coyuntura estratégica vinculante.

Aunque debemos reconocer que la dimensión regional ha existido y forma parte de una tradición cultural e histórica, el contexto generado por un entorno de apertura y de crecientes interdependencias globales, al que se denomina globalización, ha propiciado un proceso en el que se atestigua el resurgimiento del enfoque regional.

El proceso social que resulta de la apertura y mayor relación con lo exterior, de la construcción de símbolos y significados comunes, de la homologación en las referencias globales, ha alimentado una dinámica interna de diferenciación respecto a lo global e identificación con lo local, de tal forma que el contexto regional constituye una dimensión vinculante del proceso interno con el proceso externo y viceversa. De esta manera, el escenario contextual del desarrollo

descentralizado conjuga un proceso de apertura externa y globalización con un proceso de apertura interna y descentralización (Boisier, 1996).

La dimensión regional se presenta como un espacio de gestión entre los ámbitos rurales y las ciudades intermedias, constituyéndose como un medio de interlocución (Gordillo *et al.*, 2000) para resolver la polarización de gentes y lugares. Esta es la escala territorial en donde se operativiza un modelo de «desarrollo descentralizado, endógeno, pero a la vez sensible a cambios en el entorno económico global» (Scott, 2002).

#### **LO REGIONAL COMO ESPACIO DE GESTIÓN**

Desde otra perspectiva, el desarrollo económico y la evolución social han propiciado que la variable regional se constituya en un contexto estratégico construido a partir de nuevas modalidades de organización territorial y como un espacio en donde los actores sociales asumen nuevas formas de gestión (Boisier, 1996).

La dimensión regional adquiere todavía mayor preponderancia a partir de que el ejercicio público se ha venido transformando y se delinea como resultante de dos factores: la «modernización del Estado» expresada en el adelgazamiento de los gobiernos nacionales, en el impulso a los procesos de descentralización y en la influencia que ejercen agentes supranacionales; y la creciente importancia que adquiere el papel de los gobiernos estatales y locales con base en sus nuevas funciones.

De acuerdo con estas características, el concepto de región se ha adoptado estableciendo una referencia desde la cual se abordan distintas cuestiones del territorio y diversas manifestaciones del desarrollo social y económico. La dimensión regional se presenta y consolida como un espacio de gestión en donde se conjugan las identidades y complementariedades, pero también donde se realizan negociaciones y se adoptan los consensos.

Por otro lado, en el marco de un desarrollo político que proviene de un proceso caracterizado por una percepción limitada de la democracia y por el ejercicio de gobierno centralizado, las políticas sectoriales, si existen, han evidenciado su incapacidad de entender y resolver los problemas reales, máxime si éstos se manifiestan de manera diferenciada entre la gente y entre los lugares. Su diseño e implantación suelen darse desde una visión aislada, sin vinculación con otras políticas y recursos, con una pobre inclusión de otros actores, y sus resultados son normalmente poco eficaces, dependientes de situaciones coyunturales.<sup>2</sup>

Algunas experiencias de gestión regional, tanto a nivel interestatal como intermunicipal, mismas que abordaremos más adelante, han demostrado que la dimensión regional constituye un punto de partida, una referencia, para la promoción y coordinación de acciones para el desarrollo integral y sustentable. El espacio regional facilita la identificación concreta de la realidad con todas sus manifestaciones y permite que los agentes, las políticas y los recursos de los distintos sectores (gubernamental, social y privado) concurren de manera eficaz para resolver integralmente las condiciones que requiere el desarrollo sustentable.

En cuanto al aspecto político, en las regiones concurren diversas unidades administrativo-territoriales, probablemente de distintas filiaciones partidistas, por lo que las

---

<sup>2</sup> «Muchas estrategias, incluso algunas excelentemente diseñadas, han fracasado por no poder superar problemas de índole política y estructural. El problema básico radica en una conceptualización reduccionista del desarrollo. Ninguna estrategia destinada a solventar problemas regionales puede persistir si la situación en este ámbito está, por ejemplo, caracterizada por una mala coordinación de políticas públicas, una falta de coherencia institucional, y contradicciones entre verdaderas necesidades y preceptos elaborados para atender estas mismas necesidades» (Scott, 2002).



iniciativas regionales propician una apertura democrática en la que se practica una sana pluralidad política y permiten generar espacios en donde se comparten experiencias y mejores prácticas que redundan en el desarrollo de las instituciones gubernamentales. Bajo ciertas condiciones, la adopción de las nuevas formas de coordinación intergubernamental a escala regional genera espacios intermedios, un tanto ajenos a la competencia político-partidista, que representan formas evolucionadas y más complejas de gestión gubernamental.

La modernización de la gestión pública tiene lugar en el marco de una revisión de los instrumentos estatales tradicionales y de una reorganización de las relaciones entre el sector público y los actores privados. En este contexto, las funciones de intermediación y moderación pasan a ser un elemento cada vez más importante dentro de las prestaciones de las instituciones políticas. La regionalización es un proceso que apuesta a la aplicación de nuevos instrumentos cooperativos de gestión, con la participación tanto del sector público como del sector privado (Von Haldenwang, 2000).

Por otra parte, la dimensión regional se presenta como un espacio natural y apropiado para una auténtica participación social. En el ámbito municipal es bastante complejo establecer un límite claro entre la participación social y la actuación política. En los ámbitos estatal y nacional, por décadas, la actuación ciudadana se encasilló en una fuerte estructura corporativa conforme a los intereses del partido oficial. En un espacio intermedio y plural, la participación ciudadana puede constituirse en elemento articulador de la concurrencia de distintas instancias gubernamentales y garante de continuidad en los procesos de desarrollo. Además, la participación ciudadana puede favorecer la homogeneización entre los distintos niveles de desarrollo gubernamental al tender a





eficientarse equilibradamente la capacidad de respuesta de las instituciones en una región.

La gestión regional representa pues una alternativa para establecer un diálogo entre lo local y lo global y solucionar eficazmente los imperativos de la descentralización del desarrollo; para contribuir a una mayor coordinación y eficiencia entre los distintos niveles de la administración pública; para la puesta en práctica del principio de subsidiariedad de la convivencia plural, y para disponer de los canales y mecanismos que propicien una auténtica participación social capaz de garantizar la continuidad de un proyecto de desarrollo integral y de largo plazo.





## **1. El Programa de Regionalización de Jalisco**

### **EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EVOLUCIÓN**

Desde hace décadas se ha percibido la necesidad de identificar y diferenciar las características cualitativas de los distintos territorios de Jalisco y se han presentado diferentes propuestas para delimitar regiones en el estado.

De este modo, durante la década de los ochenta el gobierno federal, por conducto de la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto, promovió el desarrollo de estudios conforme al Plan Lerma de Asistencia Técnica, que definía cinco regiones en el estado:

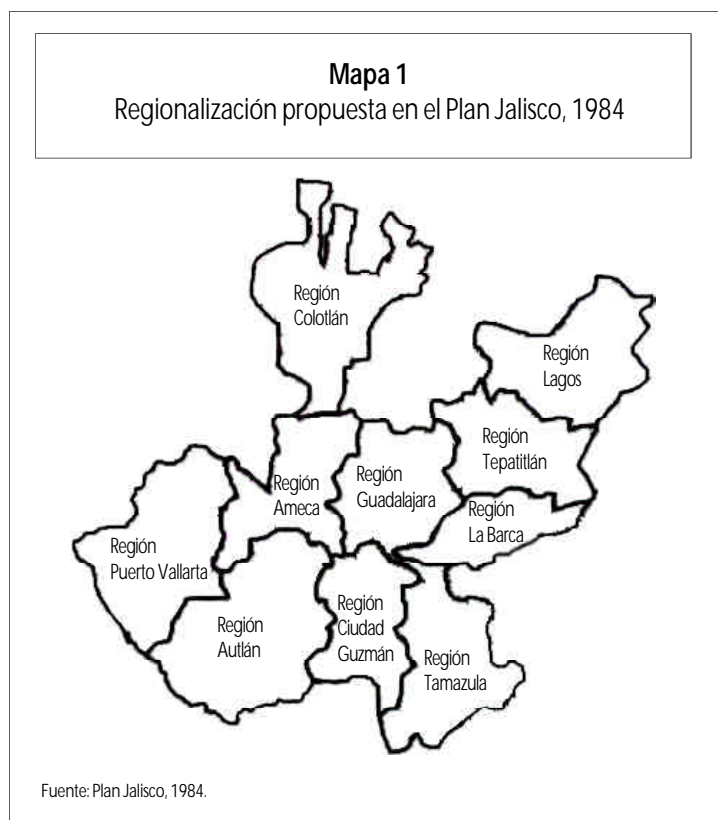
- \* Costa (sede, La Huerta).
- \* Sur (sede, Ciudad Guzmán).
- \* Centro (sede, Guadalajara).
- \* Norte (sede, Colotlán).
- \* Altos (sede, Tepatitlán).

El ordenamiento del territorio propuesto por el Plan Lerma se dio en función del desarrollo de estudios técnicos para promover las actividades económicas vigentes y las potenciales.

Una segunda referencia de criterios regionales para el ordenamiento territorial se estableció en el ámbito estatal, en el marco del Plan Jalisco, publicado en 1984, en el cual se reconoce que las regiones de Jalisco representan un mosaico rico y diversificado de gran potencial y se integran en

un marco de desarrollo cualitativamente distinto. Las regiones suponen la base fundamental para la reordenación de la vida estatal.

El Plan Jalisco identificó diez regiones, definidas en torno a un municipio o polo de desarrollo, que ejercía un papel integrador en su región: Colotlán, Lagos, Tepatitlán, La Barca, Tamazula, Ciudad Guzmán, Autlán, Puerto Vallarta, Ameca y Guadalajara (Plan Jalisco, 1984) (véase el mapa 1).



En 1990, el Instituto de Geografía y Estadística de la Universidad de Guadalajara presentó una nueva propuesta de regionalización para el estado (véase el mapa 2).



Esta propuesta estableció ciertas localidades como centros de gravedad con respecto a su entorno rural, tomando en consideración una correlación entre la dinámica económica y el tamaño de la población. Dado que entonces la actividad industrial en el interior del estado era de poca importancia y

las actividades primarias se encontraban en una situación de deterioro, se determinaron áreas de influencia en torno a las actividades comerciales de cada una de estas localidades y se contrastaron en función de los niveles de jerarquía en la estructura urbana nacional y estatal. El estudio identificó 17 regiones y 29 microrregiones (Del Toro, 1993).

Esta propuesta de regionalización incorpora una variante conceptual de interés: las microrregiones (véase el anexo A).

En 1996, a instancias del gobierno del estado, se inició un proceso de evaluación técnica y de adopción de consensos institucionales para definir una nueva regionalización que permitiera impulsar de manera operativa una serie de acciones y proyectos tendientes a generar un proceso sostenido de desarrollo en cada una de las regiones.

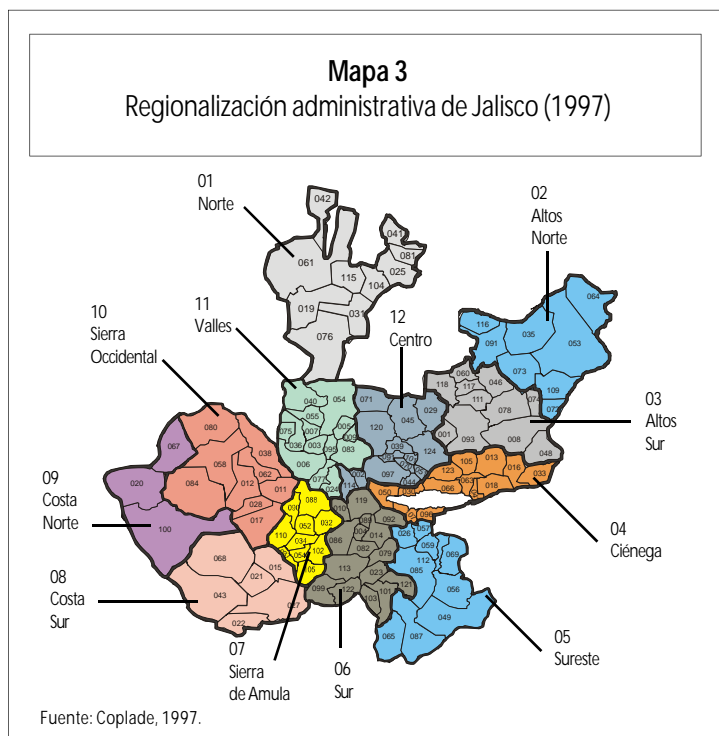
La agrupación de municipios en regiones consideró: las características de homogeneidad geográfica, productiva, social y cultural de los municipios; las cuencas hidrológicas y agropecuarias de la entidad; las condiciones existentes en materia de comunicaciones, prestación de servicios básicos y los criterios de localización para instalar la operación administrativa de las dependencias públicas para la prestación de servicios desconcentrados (Eng, 1998). Asimismo, se incluyeron factores relativos a la homogeneidad sociológica y el sentido de pertenencia y arraigo cultural, las redes camineras que propician la cohesión regional, las actividades económicas afines y la integración de cadenas productivas de alcance intermunicipal (Brito, 1999).<sup>1</sup> La propuesta preliminar fue resultado de talleres en los que participaron universidades y

---

<sup>1</sup> En el caso de la regionalización promovida por el gobierno del estado de Guanajuato, ésta fue definida a partir de las vecindades entre los municipios y en función de su vinculación con polos de desarrollo, de su vocación productiva y de los niveles de bienestar social (índices de marginación), así como de las formas de organización administrativa de las dependencias estatales.

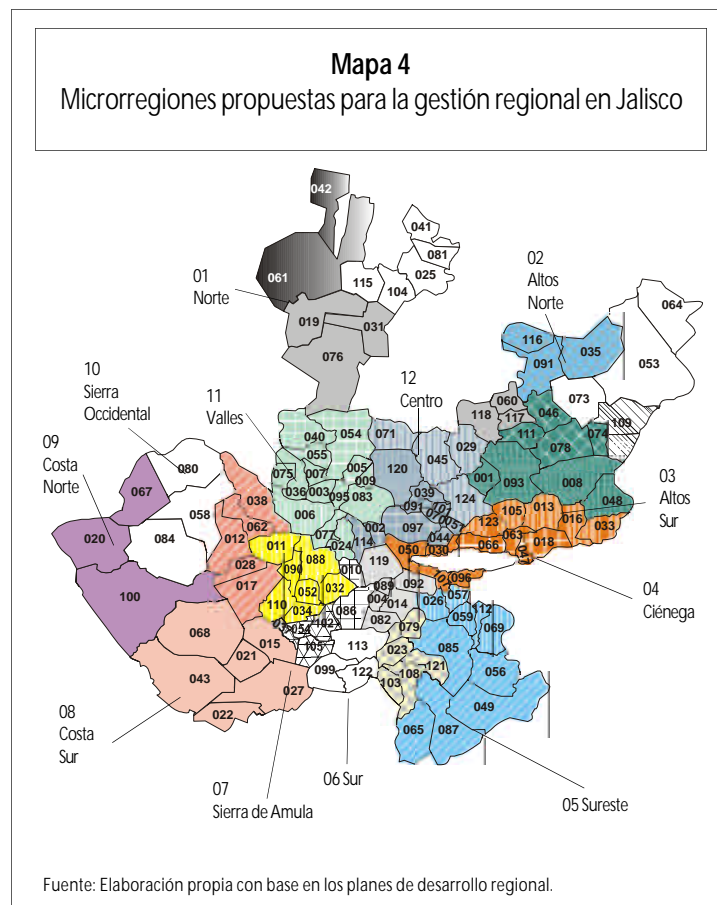
dependencias del gobierno estatal. Posteriormente se procedió a la consulta con el pleno de organismos de gobierno estatales y federales, así como con las autoridades municipales. En el proceso también intervinieron algunas formas de negociación con los representantes de los municipios, lo que le concedió mayor funcionalidad.

De esta manera fue como el Programa de Regionalización planteó 12 regiones administrativas que integran a los 124 municipios del estado. Las regiones se identificaron como territorios que presentan en su interior condiciones geográficas similares e infraestructura de comunicaciones que ha influido para que se compartan patrones de desarrollo económico y que, en algunos casos, han forjado rasgos distintivos de identidad sociocultural (véase el mapa 3).



Reconocer la diversidad en el interior del estado fue el primer paso de una estrategia que pretende detonar el desarrollo local y con ello dar mayor vigor al desarrollo del estado y del país.

La conformación territorial de 12 regiones la estableció oficialmente el acuerdo del gobernador publicado el 15 de octubre de 1998, no obstante que el lanzamiento operativo de la regionalización se realizó en abril de 1997, luego del proceso de análisis, consulta y consenso descrito con anterioridad.



El ejercicio de planeación del desarrollo de las regiones realizado en el período 1998–2000 permitió reconocer características diferenciadas entre municipios que conforman una misma región. Como resultado de este proceso, los planes regionales propusieron considerar la estructura territorial<sup>2</sup> ilustrada en el mapa 4.

Transcurridos apenas dos años y medio desde que se lanzó formalmente el Programa de Regionalización por parte del gobierno del estado, el Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo (CEED) de la Universidad de Guadalajara, en su estudio *Jalisco a futuro*, presenta una nueva propuesta de estructura territorial con base en siete regiones, aunque no se exponen los criterios para adoptar dicha conformación regional (CEED, 1999).

La evolución de las distintas formas en las que se ha propuesto regionalizar el territorio del estado durante este tiempo constata que las relaciones funcionales entre unidades territoriales que conforman una región pueden tener diversas perspectivas y además que cualesquiera que fueran estas consideraciones, se modifican.

La configuración de las regiones de Jalisco, en cualquier propuesta, puede no satisfacer todas las consideraciones y todos los criterios. La delimitación administrativa de una región que integra un conjunto de municipios en función de las cuencas hidrológicas y agropecuarias podría no abarcar el mismo conjunto de unidades territoriales que una regionalización basada en la dinámica económica y de relaciones comerciales, la cual tampoco pudiera corresponder a una región conformada por una identidad cultural forjada con los años y modificada por una nueva estructura de comunicaciones.

---

<sup>2</sup> En los planes regionales se propone la figura de subregiones en el estado de Jalisco. Sin embargo, en la segunda parte de este trabajo se sugiere identificarlas como microrregiones, siendo 30 las propuestas.

Estructura regional derivada de la formulación de los planes  
de desarrollo regional en Jalisco (1998-2000)

Región	Microrregión	Municipios
01 Norte	Colotlán Huejuquilla el Alto Bolaños	Colotlán, Santa María de los Ángeles, Huejúcar, Totatiche, Villa Guerrero Huejuquilla el Alto y Mezquitic Bolaños, San Martín de Bolaños y Chimaltitán
02 Altos Norte	* Altos – Aguas Eje Central Altos – Bajío	Encarnación de Díaz, Teocaltiche y Villa Hidalgo San Juan de los Lagos, Lagos de Moreno y Ojuelos San Diego de Alejandría y Unión de San Antonio
03 Altos Sur	Yahualica Tepatitlán Jalostotitlán	Cañadas de Obregón, Yahualica de González Gallo, Mexicacán Tepatitlán, Acatic, Arandas, Jesús María, Jalostotitlán, San Julián, San Miguel el Alto y Valle de Guadalupe
04 Ciénega	Norte Ribera Llanos	Atotonilco el Alto, Ayotlán, Degollado, Tototlán y Zapotlán del Rey Chapala, Jocotépec, Tuxcueca y Tizapán el Alto Ocotlán, La Barca, Poncitlán y Jamay
05 Sureste	Norte Sur	Mazamitla, Concepción de Buenos Aires, La Manzanilla de la Paz, Valle de Juárez y Quitupan Pihuamo, Santa María del Oro, Tamazula, Tecalitlán y Jilotlán de los Dolores
06 Sur	Altiplano Domas Valles Llanos	Atemajac de Brizuela y Tapalpa Amacueca, Atoyac, Sayula, Techaluta de Montenegro, Teocuitatlán de Corona y Zacoalco de Torres Gómez Farias, Tonila, Tuxpan, Zapotitlán y Zapotlán el Grande San Gabriel, Tolimán y Zapotitlán de Vadillo
07 Sierra de Amula**	Norte Sur	Atengo, Teocolotlán, Tenamaxtlán, Juchitlán, Chiquilistlán, Ejutla y Unión de Tula Tonaya, El Limón, El Grullo y Tuxcacuesco
08 Costa Sur		Autlán de Navarro, Casimiro Castillo, Cuautitlán de García Barragán, Cihuatlán, La Huerta, Villa Purificación
09 Costa Norte		Puerto Vallarta, Tomatlán y Cabo Corrientes.
10 Sierra Occidental**	Oeste Este	San Sebastián del Oeste, Mascota y Talpa de Allende Guachinango, Mixtlán, Atenguillo, Cuautla y Ayutla
11 Valles	Cañera Tequilera Valle de Ameca	Tala, Teuchitlán, Ahualulco de Mercado, Etzatlán, San Juanito de Escobedo y San Marcos Tequila, El Arenal, Amatitán, Magdalena y Hostotipaquillo Ameca, Cocula, San Martín Hidalgo
12 Centro**	ZMG Norte Conurbación Sur	Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá Ixtlahuacán del Río, Cuquío, Zapotlanejo y San Cristóbal de la Barranca Acatlán de Juárez, Villa Corona, Tlajomulco de Zúñiga, Juanacatlán, El Salto, Ixtlahuacán de los Membrillos

\* En el caso de la región 02 Altos Norte, se propone un reacomodo de la subregión contemplada en el plan.

\*\* En el caso de las regiones 07 Sierra de Amula, 10 Sierra Occidental y 12 Centro, los planes regionales no asientan alguna propuesta de subregiones y/o microrregiones. En estos casos, las microrregiones han sido propuestas por el autor.

Fuente: Elaboración propia con base en los planes de desarrollo regional.



Con relación a la conformación territorial de las regiones propuesta por la última administración estatal, considero, como Grzegorz Gorzelak, que la definición de menos regiones hubiese facilitado la conducción de las políticas regionales desde el ámbito estatal.

En cuanto a las regiones de Jalisco, debe reconocerse que en el caso de la porción sureste de la región 10 Sierra Occidental (Ayutla y Cuautla), la infraestructura de caminos existente integra más a estos municipios con los contiguos agrupados en la región 07 Sierra de Amula. Las relaciones comerciales y sociales que se han dado durante décadas entre las localidades de las regiones 07 Sierra de Amula y 10 Sierra Occidental podrían haber conformado una sola región, aunque en el primer caso, los municipios de El Grullo y El Limón parecen más vinculados con los municipios de la región 08 Costa Sur, en tanto que los municipios de Tonaya y Tuxcacuesco lo están con la región 06 Sur.<sup>3</sup> De haberse tomado estas consideraciones, la configuración regional hubiese presentado un patrón de organización del territorio similar al propuesto por el Plan Jalisco de 1984.

**ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE  
LA CONFORMACIÓN DE LAS REGIONES**

La definición de criterios de estrategias para el ordenamiento territorial con base en regiones administrativas es competencia de los gobiernos centrales, tanto en el ámbito federal como en el estatal (Gorzelak, 1998). Las políticas regionales tienen mayor resonancia cuando la delimitación administrativa corresponde a una región conformada por una identidad cultural y por vínculos de su actividad económica.

---

<sup>3</sup> En su conjunto, los municipios que forman parte de las regiones 07 Sierra de Amula y 10 Sierra Occidental representan casi 15% del total del territorio estatal, aunque sólo 3% de la población del estado.

Aunque el debate no supera todavía la discusión sobre la forma en que se debe definir cualquier regionalización administrativa, cabe señalar que esta limitante puede ser superada si el diseño de los instrumentos de la política regional promueve iniciativas que permitan la interacción de instituciones y agentes de distintas regiones, lo cual fomenta la gestión regional bajo diversos enfoques funcionales.

En el caso de Jalisco probablemente sigan generándose nuevas propuestas de regionalización, lo cual es normal si se acepta que el territorio y sus relaciones funcionales evolucionan. Sin embargo, dada la relativa novedad de la propuesta de gestión regional, sería deseable que antes de pensar en un nuevo acomodo de los conjuntos de municipios que forman las regiones se consideraran algunos avances que hubo durante los primeros tres años del Programa de Regionalización, entre los cuales destacan los proyectos y la coordinación de acciones de dimensión regional.

#### **LA REGIONALIZACIÓN COMO POLÍTICA DE ESTADO**

Aunque los trabajos y procesos de formación de consenso para definir una regionalización administrativa de Jalisco comenzaron en 1996, no fue sino hasta abril de 1997 cuando se lanzó públicamente el Programa de Regionalización, el cual se planteaba como una auténtica política de Estado que podría desencadenar una serie de reformas estructurales para transformar positivamente el desarrollo social y económico de Jalisco.

A diferencia de las otras referencias de regionalización propuestas en el estado, el Programa de Regionalización se planteó como una política fundamental de la administración estatal y trató de hacer operativos los cuatro pilares básicos expresados en la Visión del Poder Ejecutivo y los objetivos prioritarios contenidos en el Plan Estatal de Desarrollo (PED). El lanzamiento del Programa de Regionalización fue, en primera instancia, una propuesta para la suma de esfuerzos en

la consecución de objetivos comunes que respeta la autonomía de los poderes de gobierno y promueve un desarrollo equilibrado entre municipios con mayor fortaleza. Es un proceso que requiere de alta participación social y disposición de los gobiernos para la escucha y el diálogo con la población. De esta manera, se planteó como el mecanismo que permitiría avanzar en la consolidación de un Estado de derecho y democrático (PED, 1995).

Con base en los planteamientos expresados en el PED 1995-2001 y en los documentos de trabajo de la Coordinación General del Comité para la Planeación del Desarrollo del Estado (Coplade) —en su administración 1996-1997— se interpreta que el Programa de Regionalización buscaba responder a la exigencia de elaborar planes basados en la investigación sistemática de las necesidades de la sociedad, a fin de asignar los recursos públicos en función de las prioridades y del impacto en el desarrollo regional sustentable. El mejoramiento de la calidad de vida exige armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población, observar un sano equilibrio con el medio ambiente y el aseguramiento en calidad y cobertura de los servicios de educación y salud. Ello debe acentuar la identidad regional y la preservación de los valores, las tradiciones y expresiones culturales (PED, 1995).

La búsqueda de una economía más justa, eficiente y humana encuentra posibilidades más concretas a partir de identificar las potencialidades de cada región, alentando el desarrollo de sectores prioritarios y de ciudades medias. Desde esta perspectiva, el mejoramiento de infraestructura debe orientarse como palanca de desarrollo que facilite la inversión productiva. La generación de riqueza con base en un mejor aprovechamiento de las potencialidades del estado y el impulso a los sectores productivos deberán propiciar oportunidades de empleo y una distribución más equitativa de la riqueza (PED, 1995).

Si bien el PED expresa las aspiraciones y los principios de orientación que regirían la conducción de la administración estatal 1995-2001, el proceso de gestación de la política de regionalización fue en gran medida resultado de la voluntad y determinación política del gobernador, la iniciativa de coordinación regional que había sido emprendida por los municipios de la costa de Jalisco y la competencia profesional del coordinador del Coplade.

En la fase de diseño se planteó que el Programa de Regionalización en Jalisco respondiera a:

1. La demanda de la población del interior del estado de una mayor equidad en la distribución de recursos públicos y en la generación de oportunidades.
2. Un ejercicio democrático que promoviera mayor participación de los actores sociales, acercando las decisiones a la sociedad en cada región.
3. La necesidad de contar con estrategias y objetivos que sustenten procesos de descentralización administrativa y desconcentración de la actividad productiva.
4. El contexto de globalización, donde las iniciativas regionales permiten no sólo un mejor aprovechamiento de los recursos, sino que desde una identidad regional definida se alimenta una conciencia colectiva acerca de las fortalezas y debilidades, amenazas y oportunidades que tiene la región en el nuevo orden internacional y nacional y se definen estrategias para promover el crecimiento de la región.

Con base en lo anterior, se estableció que el Programa de Regionalización en Jalisco debería contribuir de manera eficaz a: 1) impulsar el crecimiento económico que genere fuentes de empleo y mejoramiento del nivel salarial; 2) fortalecer la autonomía regional en la toma de decisiones; 3) gestar mecanismos de inclusión social, a través del abatimiento de los niveles de pobreza y de la marginación étnica; 4) promover la concientización social en torno a la protección am-

biental, y 5) fortalecer el sentido de arraigo y pertenencia regional.

**LA REGIONALIZACIÓN Y LAS POLÍTICAS REGIONALES**

Las propuestas expresadas en el PED 1995-2001 por el gobierno estatal pudieron ser traducidas en un conjunto de políticas orientadas a la promoción del desarrollo regional equilibrado.

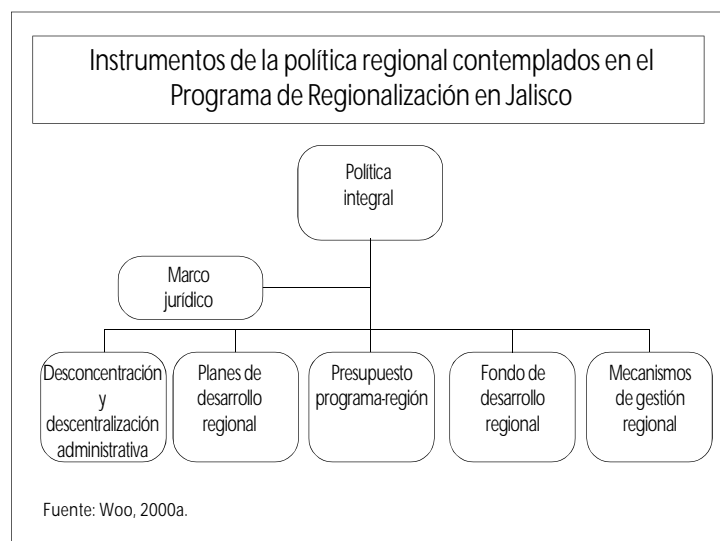
La descentralización propuesta en el PED 1995-2001 tomó su cauce con tres estrategias fundamentales emprendidas por la administración estatal: el fortalecimiento de las finanzas municipales, el Programa de Regionalización y la promoción del desarrollo económico desconcentrado. Las acciones realizadas en el marco de estas tres estrategias han contribuido de una u otra manera a establecer las condiciones necesarias para construir un desarrollo regional equilibrado (Woo, 2000a).

En materia de finanzas municipales, llama la atención el carácter progresivo de la Ley Estatal de Coordinación Fiscal en Jalisco, en cuanto a la fracción incremental de las aportaciones a los municipios. Una redistribución equitativa de los recursos públicos en Jalisco ha permitido que durante los últimos cinco años las aportaciones y participaciones a municipios se hayan incrementado en promedio 607% en términos nominales, esto es, 322% en términos reales. El total de recursos trasladados a los municipios de Jalisco representa 21% del total de egresos del estado (Woo, 2000b).

La promoción del desarrollo económico desconcentrado ha sido otra estrategia fundamental de las políticas regionales previstas en Jalisco durante la última administración. Esto contempla desde la promoción de inversiones para el interior del estado, la construcción de infraestructura física y de reservas territoriales para la instalación de una red de parques industriales, el otorgamiento de incentivos a la inversión productiva y apoyos financieros a las pequeñas empresas en con-

diciones preferenciales, la promoción comercial de la producción industrial del interior del estado, hasta la institucionalización de la promoción económica en los municipios a través de la figura de promotores y delegados honoríficos (Ruiz Durán, 2000).

Por otra parte, la Secretaría de Promoción Económica ha promovido la desconcentración de algunos sectores de manufactura tradicional (curtiduría, calzado, textil y confección) apoyando su relocalización en municipios del interior del estado, buscando con ello generar oportunidades de empleo en estas localidades y aliviar las presiones de las empresas por la falta de personal estable y calificado en la zona metropolitana de Guadalajara, así como resolver temporalmente la pérdida de competitividad (Gobierno del Estado de Jalisco, 2000).



Otra vertiente, objeto de estudio de este trabajo, es el Programa de Regionalización, cuyo diseño inicial llama la atención porque preveía distintas líneas de acción que conformaban un programa comprensivo de políticas regionales (véase

esquema anterior): 1) un impulso a la desconcentración operativa de las dependencias gubernamentales y avances en materia de descentralización administrativa; 2) la formulación de planes de desarrollo para cada una de las regiones del estado; 3) la programación del gasto del gobierno estatal con base en los programas de cada sector en la región; 4) la constitución de un fondo para el desarrollo regional, y 5) la promoción del desarrollo local y regional por parte de los mismos actores de una región a través de mecanismos de gestión regional (Woo, 1999).

En conjunto, estos factores resultan relativamente fáciles de entender y suficientemente atractivos para contar con el consenso de los distintos actores sociales.

Sin embargo, abordar las gestiones particulares de la regionalización con esta perspectiva integral resultó en la práctica bastante complejo de operar. Factores de diversa índole obraron para limitar los resultados de esta iniciativa en su primera fase: la falta de consenso y comprensión con respecto a los alcances de la regionalización entre los alcaldes, funcionarios gubernamentales e incluso entre el equipo más cercano al propio gobernador; la resistencia de la estructura del gobierno estatal a operar con criterios de descentralización, expresada en complicaciones burocráticas para la gestión de proyectos y recursos; el cambio de personas en la conducción del programa y la falta de competencia y liderazgo de quienes asumieron el tercer relevo en la coordinación de la instancia rectora del programa; la falta de mecanismos idóneos para promover y conducir la participación social; la ausencia de previsiones legales y normativas para dar cauce a las distintas líneas de acción; la politización, esto es, la adopción de posiciones en torno al programa mismo en función de intereses partidistas.

Los resultados en cada rubro de acción son diferenciados en función de los alcances que se tuvieron. No es fortuito identificar que ante la relativa novedad de esta propuesta

gubernamental, la falta de un marco normativo que diera certidumbre y claridad a las acciones que se derivaron de este programa de gobierno, limitó los alcances de las mismas.

#### **LOS PRIMEROS RESULTADOS FAVORABLES**

No obstante las vicisitudes del Programa de Regionalización, debe reconocerse que durante los primeros meses de su lanzamiento se contó con una amplia aceptación de la propuesta, debido en buena medida al reconocimiento de los desequilibrios regionales existentes, a la expectativa que generó la iniciativa gubernamental y a la simpatía de que gozó el gobernador entre la población.

Unos meses bastaron para lograr que tanto las autoridades gubernamentales como los líderes de opinión pública adoptaran la propuesta de regionalización, así como las nuevas dinámicas de trabajo en torno a un esquema de organización y promoción del desarrollo regional.

La integración territorial de las 12 regiones y la convocatoria para sumarse a un novedoso proceso de participación social tuvo una amplia respuesta por parte de la sociedad. Amplios contingentes de ciudadanos, representantes de organizaciones sociales y productivas se sumaron a la disposición mostrada por las autoridades municipales en cada región para participar en las acciones del Programa de Regionalización, particularmente fuera de la zona conurbada de Guadalajara.<sup>4</sup>

El alto grado de participación social que se dio a través de mesas de trabajo sectorial durante las primeras reuniones plenarias estaba motivado por la posibilidad de manifestar la percepción de los problemas regionales y de plantear propuestas de solución, así como de participar en la priorización de los primeros proyectos regionales. Este ejer-

<sup>4</sup> En un recuento de la amplia participación ciudadana, las minutas oficiales asientan que durante el período de abril a



cicio se realizó en todas las regiones del estado y fue respaldado con la asignación de un fondo presupuestal para apoyar los proyectos regionales.

Por otra parte, la fase de lanzamiento del programa generó dinámicas internas en el aparato del gobierno del estado. La visión propuesta por el entonces coordinador general del Coplade y su capacidad de liderazgo permitieron formar un equipo de apoyo integrado por funcionarios gubernamentales provenientes de distintas dependencias del ejecutivo estatal. El equipo multidisciplinario contaba con la entusiasta participación de personas versadas en planeación, algunos con un amplio bagaje académico en materia de cuestiones regionales.

Este equipo de trabajo tuvo un papel fundamental durante el proceso de estudios técnicos y de formación de consensos para la definición de las regiones, así como durante el intenso proceso de consulta pública. Durante esta fase cada uno de los coordinadores centrales<sup>5</sup> actuó como enlace del gobierno estatal con los comités que se integraron en cada región, apoyando básicamente en la promoción de las iniciativas regionales y en el seguimiento de los acuerdos alcanzados durante las reuniones.

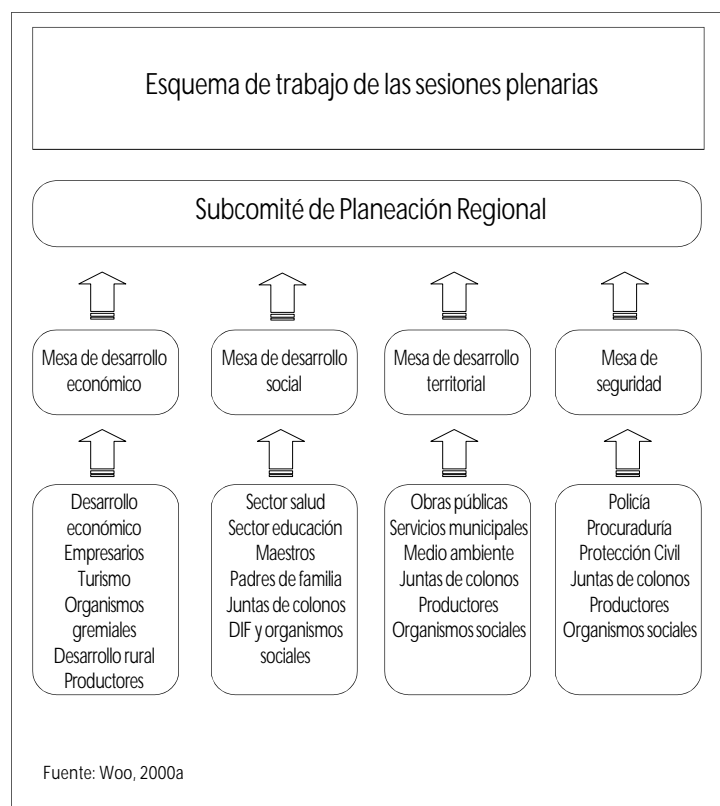
---

<sup>4</sup> En diciembre de 1997 se realizaron 24 reuniones plenarios y 36 sesiones de las 12 comisiones permanentes (integradas por los presidentes municipales de cada región), con 7,200 participantes (Eng, 1998).

<sup>5</sup> La figura de los coordinadores centrales se gestó de manera informal. Su papel se fue definiendo cuando se puso en marcha la regionalización, aunque se trataba de una posición un tanto honorífica, sin contar con una definición clara de su relación orgánica dentro de la administración pública y su vínculo formal con el Programa de Regionalización. Obviamente, tampoco disponían de recursos para el desarrollo de estas funciones específicas, adicionales a las encomendadas en sus propias dependencias.

Además del acompañamiento continuo al proceso generado en cada reunión, los coordinadores centrales actuaban como portavoces del proceso en las regiones y como canal de comunicación de las propuestas regionales hacia las distintas dependencias del gobierno del estado.

Su involucramiento en el proceso permitió que se abriera un espacio de coordinación intersectorial en torno a las propuestas de desarrollo regional, así como de retroalimentación para el diseño e instrumentación de las distintas acciones por promover en la regionalización. Por un momento, esta dinámica organizacional permitió que la figura del Coplade desempeñara sus funciones en el sentido más amplio.



La dinámica que tomó el proceso y la respuesta ciudadana expresada en planteamientos y propuestas durante las reuniones plenarias, arrojaron como resultado un listado de acciones y proyectos propuestos en cada región a los que había que dar seguimiento, depurando y jerarquizando tanto la problemática expresada como las alternativas de solución propuestas.

El Programa de Regionalización pronto debió atender la respuesta de las regiones y dar cauce a estas acciones. Así pues, se instalaron los Subcomités de Planeación para el Desarrollo en cada región (Copladereg), con una estructura operativa similar a la que se ilustra en el esquema. Entonces se requirió que las autoridades municipales participaran activamente en espacios de gestión intermunicipal normalmente no frecuentados, lo que fomentó un proceso de identificación entre los representantes de los municipios que integran cada región.

Con el tiempo, la figura del Copladereg se ha constituido como un espacio de interlocución entre los municipios de cada región y de las autoridades municipales con las dependencias estatales y federales. Además de establecerse como la instancia en donde se deciden las acciones promovidas por el Programa de Regionalización, ha facilitado el surgimiento de proyectos de cooperación intermunicipal.

#### **DESACIERTOS E IMPREVISTOS EN LA INSTRUMENTACIÓN DEL PROGRAMA**

No obstante los resultados positivos que ha traído el Programa de Regionalización y su innegable contribución a las formas de conducir la gestión pública, existen una serie de factores que obstaculizaron el proyecto y que limitaron los alcances y beneficios del mismo.

Este apartado tiene como propósito recuperar y sistematizar estos factores, con el ánimo de evaluar la forma en que afectaron esta iniciativa, generar aprendizajes de la expe-

riencia y presentar propuestas de solución para la futura instrumentación de políticas regionales.

#### *La participación ciudadana*

Una primera limitación estriba en la insuficiencia de la estructura organizativa y de un proceso metodológico que permitiera captar las demandas y propuestas de la población, analizarlas e incorporarlas a un proceso de planeación y gestión participativa.

Si bien la respuesta ciudadana a las sesiones plenarias que se convocaron con motivo de la instalación de los Subcomités de Planeación Regional fue muy nutrida, el grado de representatividad de los asistentes (Rico, 1997), la presentación de propuestas menos colectivas y más vinculadas con intereses particulares y la injerencia de las dependencias estatales para «cabildear» sus proyectos entre los participantes contaminaron un proceso que fue promovido con genuino interés de planeación participativa.

#### **Los tiempos políticos**

Según algunos analistas, otro factor que condicionó la evolución de la regionalización fue el momento político del lanzamiento público del programa —abril de 1997— justo antes del doble proceso electoral de ese año: elecciones a diputados federales y elecciones para alcaldes y diputados locales. Además de interrumpirse la dinámica emprendida, el cambio de autoridades municipales implicó la necesidad de informar a los alcaldes electos sobre el Programa de Regionalización y motivar su participación de manera que pudiera darse la continuidad en el Programa (Rico, 1997).

Luego del proceso electoral de 1997 sobrevino un cambio en el mapa político del estado, tanto en el Congreso local como en las alcaldías, con el cual el gobierno estatal tuvo una posición menos favorable para promover un esquema de coordinación intermunicipal debido al mayor número de

alcaldes de otras filiaciones partidistas (Preciado, 2000). Las elecciones de ese año alteraron los equilibrios políticos en el estado y la velocidad con la que el Programa de Regionalización pudo implantarse.

### ***Cambios en la conducción del programa***

Por otra parte, la importancia que adquirió la regionalización en la agenda estatal propició una serie de conflictos en el equipo de gobierno en torno a la disputa por la conducción del programa (Rico, 1997; Castro, 1998; Preciado, 1999). Estos sucesos provocaron la renuncia del Coordinador del Coplade, cuyo trabajo había permitido diseñar una política integral para el desarrollo regional del estado, conforme a lo descrito en el esquema anterior.

En el trasfondo del asunto se perciben al menos tres factores causales. Los primeros elementos del diseño instrumental del Programa de Regionalización lograron plantear los mecanismos para hacer operativos los principios de orientación contemplados en el PED 1995-2001. La eficacia de la propuesta y la importancia que adquirió el Programa de Regionalización causaron celos y conflictos de interés en distintos grupos de la administración estatal.

Por otra parte, la conformación de un equipo técnico operativo integrado por funcionarios de diversas dependencias del ejecutivo estatal no obtuvo el respaldo político entre los integrantes del gabinete oficial y ampliado. No obstante el apoyo del gobernador, la iniciativa de regionalización se enfrentó con integrantes del equipo de gobierno que tenían distintas concepciones del desarrollo regional, de la descentralización, de sus alcances y ritmos.

Una política que procura una estrategia de acción integral descentralizada requiere contar con una plataforma de conceptos, principios, sustentos legales y procedimientos que posibiliten la participación articulada y coherente de los distintos actores gubernamentales. Posiblemente, la ausencia de

estos factores explica las dificultades enfrentadas por quienes realizaron la arquitectura del proyecto, que no tuvieron la previsión necesaria para involucrar en forma más directa a quienes tenían la responsabilidad de promover la participación ciudadana, a aquellos que se encargaban de administrar los recursos y procedimientos gubernamentales y a quienes estaban a cargo de la programación presupuestaria. Este es un asunto que abordaremos en las conclusiones de este trabajo.

El relevo en la coordinación del Coplade implicó cambios en los puestos de dirección del organismo y en las formas y niveles de interlocución con otras dependencias estatales. Las decisiones tomadas en ambos sentidos incidieron en la falta de competencia y de liderazgo para dar continuidad a las iniciativas ya emprendidas, así como en la pérdida de capacidad para resolver los requerimientos del proceso todavía en ciernes.

Los acontecimientos descritos revelan que si bien la conducción de políticas regionales requiere de una instancia que defina la orientación de las políticas e instrumentos y coordine la participación de los distintos sectores gubernamentales y sociales en los proyectos de desarrollo, estas acciones no pueden circunscribirse a la apropiación del programa por parte de una sola instancia. Las experiencias de políticas regionales en Guanajuato y Jalisco revelan que éstas difícilmente tendrán el carácter de integralidad esperado si no se cuenta con las condiciones de liderazgo y los mecanismos de organización adecuados para generar los espacios de participación y coordinación de los distintos sectores gubernamentales. Como más adelante se señalará, la operación de redes de trabajo intergubernamental requiere un perfil y un papel específico de liderazgo.

Podría decirse que las primeras dos circunstancias descritas afectaron el desarrollo del Programa de Regionalización en su fase inicial. Sin embargo, los cambios en la conducción

de este programa ocurrieron en un momento en que los instrumentos y las nuevas formas de gestión pública no estaban suficientemente resueltos, afectando con ello las perspectivas del proyecto.

### ***El Fondo para el Desarrollo Regional***

Al margen de estas vicisitudes del proyecto, un factor imprevisto incidió de manera fundamental en la suerte de la regionalización: la ejecución de proyectos regionales, priorizados e integrados en una cartera que se denominó Programa de Acción Inmediata (PAI).

El PAI se constituyó en el canal operativo que recababa tanto propuestas de proyectos de infraestructura para las comunicaciones y protección ambiental, como proyectos de equipamiento para los servicios sociales y de seguridad pública, así como proyectos productivos de impacto regional. Las propuestas fueron recabadas en las sesiones plenarias que se desarrollaron durante 1997 y después fueron objeto de una priorización para fines de programar su ejecución.

Todo ello requirió asignar recursos presupuestales para la ejecución de los proyectos regionales, propuestos y priorizados desde las regiones, por lo cual se constituyó el Fondo para el Desarrollo Regional. Para dar respuesta a las nuevas iniciativas regionales y motivar la participación de los actores regionales, durante 1997, el gobierno del estado destinó 60 millones de pesos. Posteriormente, para dar impulso y continuidad a los proyectos contemplados en el PAI, en 1998 se asignaron 120 millones de pesos en la partida del Programa Operativo Anual (POA '98) con el objeto de que las dependencias estatales contaran con recursos presupuestales para ejecutar una segunda serie de proyectos definidos en las regiones.

La falta de un marco normativo para la aplicación de los recursos y, quizás también la ausencia de algunas figuras instrumentales para la administración de orden regional, afectó

la gestión de los proyectos regionales, de manera que a principios de 2000 el PAI '97 y el POA '98 aún presentaban proyectos sin concluir, mientras que algunos otros tuvieron que ser cancelados por no haberse contemplado los criterios y normas que regían los procedimientos administrativos vigentes.

Las dificultades administrativas que surgieron en la ejecución de los proyectos del PAI obraron en detrimento de la activa participación social. El desánimo de los ciudadanos y la presión ejercida por los alcaldes sobre el gobierno estatal dieron como consecuencia que en agosto de 1998 se desactivaran las mesas de trabajo sectorial en el Subcomité de Planeación de cada región (Copladereg) y que la coordinación de proyectos regionales se limitara a las comisiones permanentes, espacios en los que sólo participan las autoridades municipales.<sup>6</sup>

Las complicaciones en la ejecución de proyectos del Programa de Regionalización propiciaron que para el ejercicio 1999 se modificara su forma de gestión. Se destinaron 40 millones de pesos al Fondo para el Desarrollo Regional, en tanto que otros 80 millones se asignaron al presupuesto de las dependencias estatales para la ejecución de los proyectos regionales incorporados ahora en su respectivo programa operativo anual.<sup>7</sup>

Aunque la política gubernamental de una mejor distribución del gasto fue consistente a lo largo de la administración

---

<sup>6</sup> Esta decisión fue determinante ya que, además de limitar la participación ciudadana, propició que el proyecto dependiera más de relaciones de interés político. Por otra parte, la limitación conceptual con respecto al fondo de regionalización explica que una buena parte de las autoridades municipales lo identificaran como una partida presupuestal adicional, llegando al punto de solicitar que éste se repartiera en partes iguales entre los municipios.

<sup>7</sup> Durante 1997-2000, el gobierno estatal destinó en total 258.5 millones de pesos en acciones emanadas del PAI, entre ellos 57



estatal y se ha procurado un mayor equilibrio regional en la ejecución de la obra pública, incluso reforzando la capacidad de acción de los propios municipios, los cambios en la operación del Fondo para el Desarrollo Regional, e incluso su posterior desaparición en el presupuesto del ejercicio 2000, desaprovecharon uno de los instrumentos fundamentales de la política regional.

Las limitaciones para la operación de dicho fondo se debieron a un diseño instrumental inacabado.<sup>8</sup> El equipo a cargo de la coordinación del programa no tuvo la capacidad de resolver estas dificultades, por lo que se acabó por desechar el fondo como mecanismo de gestión.

*Creación del Subcomité Estatal de Desarrollo Regional y de los subcomités regionales*

A esta serie de desaciertos de carácter administrativo se sumaron otros de carácter conceptual —esta vez con implicaciones jurídicas— que significaron una desviación de los postulados con los que originalmente se había lanzado el Programa de Regionalización.

El 31 de octubre de 1998 se publicó el acuerdo del gobernador para la constitución del Subcomité Estatal de Desarrollo Regional, instancia colegiada a la que se encomendó la rectoría del Programa de Regionalización.

---

<sup>8</sup> 138 estudios y 856 obras; 82% de los recursos fueron aportados por el gobierno estatal y se complementaron con 57.14 millones de pesos aportados por los municipios (Coplade, 2000).

<sup>8</sup> Basta referirse a la inexistencia de criterios para el funcionamiento del Fondo para el Desarrollo Regional, la distribución homogénea que se hizo de los recursos asignados entre las regiones (a partes iguales) sin tomar en consideración los desequilibrios existentes, la falta de mecanismos efectivos para promover aportaciones equivalentes por parte de los municipios, así como la concurrencia de recursos privados y sociales.

En breve, se puede destacar que el acuerdo encomienda funciones estratégicas a dicho subcomité y contempla la integración del mismo por 21 representantes de dependencias del gobierno estatal, diez de delegaciones federales, dos de organismos de representación empresarial en el estado (comercio e industria), así como de representantes de organizaciones sociales, ganaderas, de productores agropecuarios, forestales y piscícolas (sin especificar). En el caso de proyectos específicos donde se establece la participación por invitación de representantes de instituciones de educación superior, así como de legisladores. La estructura orgánica de dicho subcomité tiene la limitante de que no se previó representación alguna de las 12 regiones que integran el estado.<sup>9</sup>

Dadas las consideraciones bajo las cuales se integró la instancia rectora del desarrollo regional en Jalisco, persistieron de manera contradictoria una visión centralista y la ausencia real de la participación ciudadana. Además, se observa que la excesiva cantidad de representantes en una instancia de esta naturaleza obra en detrimento de la conducción estratégica de las políticas que se propone orientar.

Posteriormente, en noviembre de 1998,<sup>10</sup> se publicaron los acuerdos del gobernador para la constitución de los Subcomités de Planeación para el Desarrollo Regional (Copladereg) en cada una de las 12 regiones. En los acuerdos, con base en la dinámica que habían adquirido los subcomités regionales, se describe más ampliamente el papel de los mismos, dando énfasis a la participación de las autoridades municipales, en tanto que la participación ciudadana se menciona en forma ambigua.

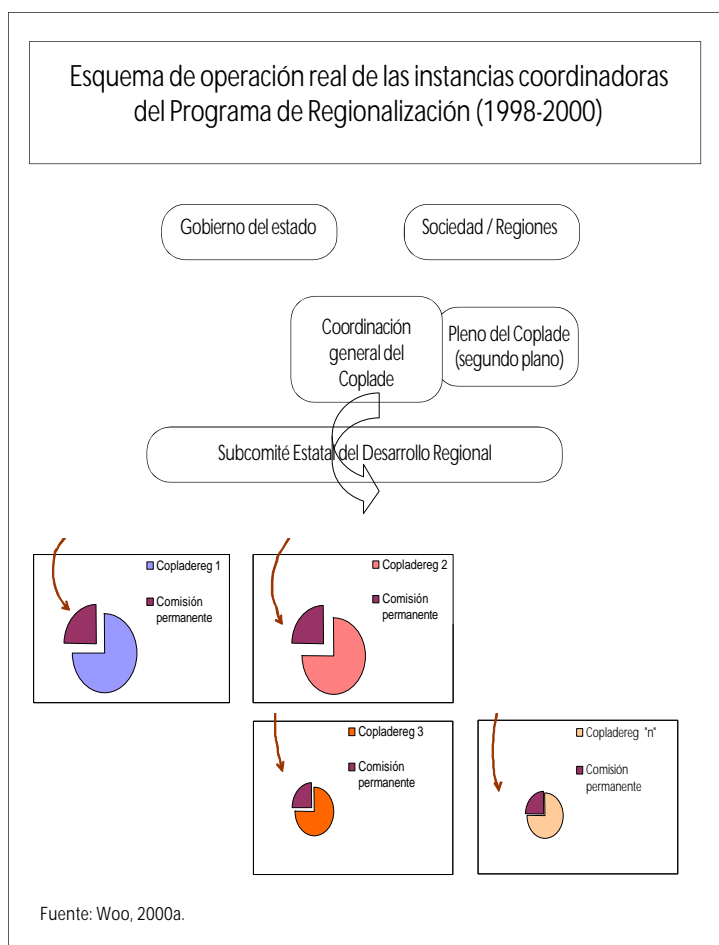
Aunque la configuración y operación de los subcomités regionales se dio a mediados de 1997, las previsiones legales

<sup>10</sup> Publicado en el *Periódico Oficial del Estado de Jalisco* los días 12, 17, 19 y 21 de noviembre de 1998.

<sup>9</sup> Véase el *Periódico Oficial del Estado de Jalisco* del día 31 de octubre de 1998, tomo CCCXXX, núm. 24.

que sustentarían sus atribuciones se dieron mucho después, incluso en un momento en que su forma de operación más amplia había sido desactivada.

Independientemente de las consideraciones que definieron la manera de integrar y operar estas instancias, en realidad la coordinación de las mismas ha sido por demás deficiente, por lo que su existencia radica más en la publicación del acuerdo oficial que en su operación real.



La poca representatividad del Subcomité Estatal de Desarrollo Regional<sup>11</sup> y la ausencia de recursos para el desempeño de sus funciones ha propiciado que su papel fuera suplantado por la propia coordinación general del Coplade, que funge como responsable de la promoción e interlocución con los subcomités regionales, o más bien, con las comisiones permanentes, que son las instancias regionales que se mantuvieron en operación, en donde participan las autoridades municipales y los funcionarios del propio Coplade (véase el esquema anterior).

En ninguno de los casos, esto es, ni en la constitución del Subcomité Estatal de Desarrollo Regional ni en la constitución de los Copladereg se contempló la posibilidad de dotarlos de alguna figura orgánica de carácter institucional que les permitiera contar con recursos operativos en función del fin específico que persiguen y del territorio al que se delimitan.<sup>12</sup>

Este factor debería analizarse y replantearse de forma que se establezcan instancias intermedias a escala regional

---

<sup>11</sup> En realidad el Subcomité Estatal de Desarrollo Regional nunca pudo contar con la participación de agentes externos al gobierno estatal.

<sup>12</sup> A diferencia del caso de Guanajuato, en el que el modelo de gestión regional contempló la conformación de consejos regionales, integrados por cuatro representantes de organizaciones no gubernamentales, cuatro representantes del sector privado, dos representantes del grupo de presidentes municipales, tres representantes de dependencias estatales y un representante de las dependencias federales. En forma paralela, los consejos regionales contaron con un órgano de promoción regional, instancia privada integrada por un gerente y un responsable para cada una de las tres áreas previstas: 1) proyectos productivos y sociales; 2) capacitación y adiestramiento; 3) desarrollo de la comunidad, esta última a cargo de coordinar acciones de infraestructura

(intermunicipal) con los recursos necesarios para impulsar continuamente la promoción del desarrollo de las distintas regiones. Esta propuesta será explorada posteriormente con mayor detalle.

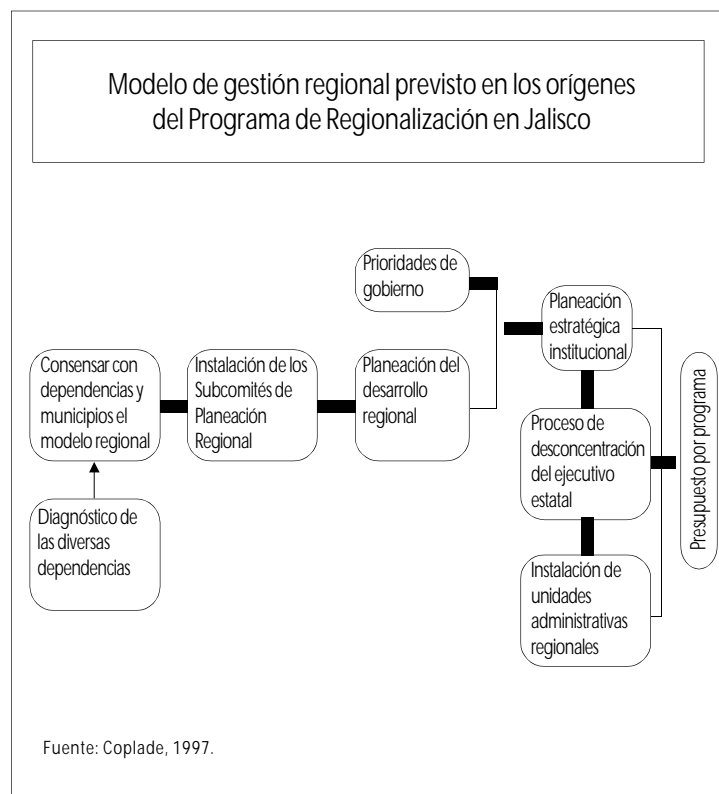
**ACCIONES NECESARIAS PARA CONSOLIDAR****LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO REGIONAL**

Al final de la administración estatal que lanzó la iniciativa, y a cuatro años del arranque del Programa de Regionalización, es posible afirmar que el conjunto de políticas instrumentadas para impulsar el desarrollo regional en el estado de Jalisco presenta avances diferenciados en cuanto a las distintas líneas de acción contempladas en su diseño original. El nivel de comprensión de una propuesta de descentralización y la disposición diferenciada entre las dependencias del gobierno estatal para adoptar nuevas formas de actuar en el desempeño de sus atribuciones —en la definición de los problemas, la toma de decisiones, la asignación de recursos, la instrumentación y la evaluación de resultados— explican los avances heterogéneos.

Sí se reconoce que el desarrollo regional equilibrado tiene para Jalisco una importancia tal como para constituirlo en una política de Estado, será necesario tomar todas aquellas previsiones que le confieran la importancia prioritaria a la definición de políticas, el diseño de instrumentos, la compatibilidad de los marcos normativos y procedimientos administrativos, e incluso las formas orgánicas adecuadas,

---

☞ y servicios sociales (educación, salud, asistencia social). El Programa de Regionalización de Guanajuato contempló destinar 10% del Fondo de Desarrollo Regional para gastos administrativos del programa, equivalentes a seis millones de pesos durante 1999 y a 5.2 millones en 2000. De estos recursos, 88% se canalizó a sufragar los costos de las oficinas de promoción de las seis regiones del estado (Codereg, 1999b).



las atribuciones y recursos que se requerirán para dar cumplimiento a los objetivos trazados.

Este fue sin duda el problema del Programa de Regionalización emprendido en Jalisco. No obstante los planteamientos o idearios del Plan Estatal de Desarrollo 1995-2001, a los que la regionalización intentaba responder, la instrumentación del programa, que pudo haber tenido el carácter de política de Estado, fue del todo insuficiente.

Según se ha expuesto, los responsables del proyecto no pudieron integrar de forma coherente los criterios que deberían haberse tomado para otorgar carácter prioritario a los postulados del desarrollo regional.

De esta manera se explica la desarticulación de las líneas de acción del Programa de Regionalización y la falta de un programa integral de trabajo. Aunque el diseño original de dicho programa contemplaba un esquema integral de políticas regionales (interpretado por este autor en la página 56), el relevo en la conducción del programa no supo resolver las dificultades instrumentales y acabó por desdibujar el proyecto.

Una evidencia más de la falta de comprensión y competencia técnica en la conducción del Coplade en Jalisco desde finales de 1997 se hace patente en el extravío de un esquema básico elaborado con anterioridad, en donde se plantean intuitivamente la secuencia y los componentes de las políticas regionales, sus instrumentos y su interconectividad (véase el esquema anterior).

A la insuficiencia de la instancia orgánica encargada de coordinar el Programa de Regionalización, se sumó la falta de previsiones legales que permitieran dar cauce a las iniciativas regionales. La Constitución Política del Estado de Jalisco confiere al estado la rectoría en la conducción del desarrollo y otorga al gobernador las facultades para organizar y dirigir la planeación del desarrollo (Artículo 51, inciso X), las cuales se ejercen en forma concurrente con la federación y los municipios, particularmente las previsiones de ordenamiento (inciso XXIII); la Constitución también prevé la concurrencia de los municipios en la planeación y regulación del desarrollo (Artículo 75). No obstante, las leyes orgánicas del poder ejecutivo del estado y de los propios municipios no prevén las formas ni los procedimientos para gestionar los proyectos de carácter regional, en los que concurren el gobierno estatal y gobiernos municipales, ni la posible participación de organizaciones sociales e instituciones públicas no gubernamentales.

La gestión regional implica una acción compartida en el ámbito intermedio, entre las atribuciones del gobierno central

y los gobiernos locales —en este caso entre el gobierno estatal y los ayuntamientos—, no prevista en el marco legal vigente. Esta situación generó obstáculos para visualizar los mecanismos de gestión regional y para poner en operación algunas iniciativas regionales con implicaciones distintas a la simple transferencia de recursos y de patrimonio a un municipio en lo individual. En la práctica se encontró que el marco legal tampoco prevé en forma clara cómo hacer operativos los mecanismos de participación social en proyectos intergubernamentales.

Así como el marco legal afectó el desarrollo de la regionalización, una propuesta de acción descentralizadora habría implicado diversas previsiones organizativas, como el diseño de estructuras apropiadas con definición clara de atribuciones y recursos y nuevas formas de relación institucional, tanto dentro del gobierno estatal como con colectivos de autoridades municipales y agrupaciones ciudadanas. Esta falta de previsión se tradujo en la ausencia de mecanismos de coordinación regional y de una estructura orgánica y de formas de relación definidas que potenciaran la participación y el compromiso de funcionarios gubernamentales y de la ciudadanía, así como la gestión de las propias dependencias públicas en las regiones.

Para avanzar sólidamente en la línea de los postulados del desarrollo regional es indispensable definir los mecanismos para dar seguimiento a las iniciativas regionales, los esquemas de participación de cada instancia —sea gubernamental, del sector social o privada—, así como los instrumentos de coordinación y evaluación de las acciones emprendidas en cada región, de manera que se uniformen los criterios de estrategia y acción asentados en cada uno de los planes regionales y se facilite una coordinación estatal.

Finalmente, una política de Estado constituye un eje rector de la acción gubernamental y la agenda para el diálogo y la interacción con otras instituciones de la sociedad. Por lo



tanto, la promoción de la misma requiere definir una estrategia de comunicación que se traduzca operativamente en un programa integrado de difusión.

Pese a estas limitaciones, no se pueden desestimar los avances en materia de políticas de descentralización emprendidas durante el gobierno estatal ni los logros alcanzados en algunas líneas de acción en el marco del Programa de Regionalización.

El esfuerzo emprendido durante los últimos años por la administración estatal para fortalecer la capacidad de gestión de los municipios a través de un incremento de los recursos fiscales de que disponen deberá sostenerse con programas de formación de sus cuadros profesionales y procesos orientados a la mejora de las organizaciones municipales.

Por otra parte, aunque la promoción del desarrollo económico desconcentrado presenta ya algunas evidencias de su impacto positivo,<sup>13</sup> y poco a poco los municipios asumen funciones promotoras de las actividades económicas en sus territorios, es necesario eliminar los desequilibrios regionales de infraestructura y resolver los rezagos en la materia de manera que se puedan aprovechar los distintos potenciales de las regiones. Este es un problema estructural que necesita resolverse para garantizar las condiciones necesarias para un desarrollo regional equilibrado.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Los 356 mil empleos formales generados durante el período septiembre de 1995-agosto de 2000 presentan un patrón de distribución territorial más equilibrado ya que, según datos del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), en diciembre de 1994 sólo 12.99% de los trabajadores registrados ante esa institución radicaban en municipios fuera de la zona metropolitana de Guadalajara, en tanto que para mayo de 2000 su participación creció a 26.93%.

<sup>14</sup> «Tampoco sería posible sustituir una 'política situada' con proyectos aparatosos o gigantescas inversiones en modernas infraestructuras» (Scott, 2002).

*Desconcentración y descentralización administrativa*

La gestión regional requiere disponer de una estructura orgánica de las instituciones públicas en la que se conjuguen los criterios funcionales y territoriales que les permita prestar satisfactoriamente los servicios propios de cada organización, de forma específica para cada región.

En la experiencia de Jalisco, es necesario progresar en la homologación entre regionalización administrativa y regionalización operativa de las distintas dependencias gubernamentales. Esta situación ha sido resuelta en los sectores de educación y medio ambiente pero persisten casos como los de las secretarías de Salud y Desarrollo Rural, en que la organización de estas dependencias todavía no se ajusta del todo al esquema regional propuesto. Otras todavía deberán diseñar la estructura matricial que les permita organizar su gestión con los mecanismos idóneos para interactuar a nivel regional.

Conscientes de que la descentralización administrativa es una de las reformas de Estado que en México tiene mayor rezago, es necesario discutir de qué manera deberá darse este proceso a nivel intraestatal.

Para poner en marcha el proceso de descentralización en el interior del estado se presenta una disyuntiva de enfoque, o simplemente la conveniencia de visualizar dos fases durante el proceso. Por una parte, se ha emprendido la iniciativa de acercar los servicios gubernamentales a través de las Unidades Regionales de Servicios del Estado (Unirse), unidades administrativas que operan en las regiones con capacidad para resolver ciertas cuestiones y agilizar la gestión a otras que requieran que la decisión se tome en la capital del estado. Sin embargo, mientras se instala el modelo en todas las regiones del estado, conviene contemplar una fase previa en la que se garantice una logística mínima de soporte para la operación de los delegados y/o promotores estatales en cada región, a efecto de que se fortalezca la capacidad de

gestión desconcentrada de las dependencias estatales y federales.

Sólo facilitando que existan las condiciones para operar bajo una misma regionalización administrativa se sentarán las bases de una coordinación más eficiente de las acciones entre las dependencias de los distintos niveles de gobierno. Este es un requisito indispensable para que se promuevan acciones integrales en el ámbito regional.

Mientras que las Unirse presentan un modelo gerencial de gestión pública en las regiones, que además de definir todos los servicios que pueden prestarse y las funciones que pueden descentralizarse contempla la figura de agentes de caso que atienden a los «clientes» en sus distintos requerimientos en materia de servicios estatales, todavía falta por resolver los mecanismos de gestión intersectorial de coordinación entre dependencias y de colaboración entre distintos niveles de gobierno, para asumir la promoción del desarrollo integral que responda a las especificidades de cada región.

«La regionalización de funciones permite la obtención de economías de escala, facilita la formulación de modelos estratégicos de desarrollo orientados al bien común y puede, a su vez, tener efectos reformadores sobre las comunidades» (Von Haldenwang, 2000).

#### *Presupuesto programa-región*

Toda propuesta de descentralización exige correspondencia entre la distribución de funciones y los recursos destinados al cumplimiento de las respectivas atribuciones. Los planteamientos para el desarrollo regional equilibrado exigen congruencia entre los propósitos y los esfuerzos, en este caso medidos con criterios presupuestales. Lo anterior adquiere mayor grado de complejidad cuando el campo de acción gubernamental se analiza desde distintas ópticas como los enfoques sectoriales y los criterios demográficos y/o territoriales.

No obstante que la restricción de recursos para el gasto público es un factor implícito en el concepto de modernización del Estado y que las concentraciones ponderan los criterios poblacionales por encima de los criterios territoriales en materia de distribución de recursos presupuestales, debemos reconocer que mientras se carezca de los mecanismos de gestión descentralizada, los procesos de programación presupuestal serán objeto de criterios centralistas y permanecerán desvinculados de las necesidades y prioridades estratégicas. A ello se suma que las intervenciones gubernamentales desde la perspectiva sectorial difícilmente resuelven su carácter fragmentado y, por lo tanto, incompleto e ineficiente.

En la práctica se advierte que el concepto de presupuestación regional se traduce en un enfoque geográfico-sectorial (Medina, 2000) de la acción gubernamental, dejando de lado la posibilidad de que el ámbito regional sea el espacio propicio para una gestión integral.

Sin una verdadera descentralización de la gestión pública, el concepto de presupuesto programa-región no podrá ser sino un esquema de regionalización estatal para la asignación de la inversión pública, que es distinto de la promoción de políticas regionales (Medina, 2000). En este sentido, el Plan Jalisco 1984 contemplaba una distribución o clasificación territorial del presupuesto gubernamental con base en la referencia regional.

Dados el nivel de concentración demográfica y los desequilibrios regionales del estado con respecto a la zona conurbada de Guadalajara, no podemos pensar que la política implícita en el concepto programa-región consistirá en igualar los recursos presupuestales que ejerce el gobierno en las distintas regiones del estado. En este contexto, resulta del todo factible, y quizá más deseable, que la gestión descentralizada del presupuesto y de la orientación del gasto permita garantizar que la acción pública se conduzca bajo los princi-

pios de equidad y subsidiariedad, con una lógica de gestión integral y articuladora que le permita una mayor eficacia a partir de las condiciones y posibilidades locales.

#### *Planeación regional*

Otra de las vertientes de acción propuestas por el Programa de Regionalización consistió en la planeación del desarrollo regional. Pese a las limitaciones que se presentaron por la falta de precisión en los términos de referencia y la ausencia de un proceso de inducción acerca de los requerimientos y las implicaciones de un ejercicio de planeación entre las instancias del gobierno del estado, así como entre los actores regionales, se ha logrado dar cauce a un proceso de planeación regional que podrá ser útil para la gestión de las administraciones municipales y las siguientes fases de la estrategia de regionalización si ésta continúa.

El proceso técnico para la formulación de los planes requirió la construcción de diagnósticos sobre distintos ámbitos de la vida regional, la formulación de propuestas de estrategia y la integración de una cartera de proyectos estratégicos para el desarrollo de cada región. Sin embargo, el proceso de gestión implícito en los procesos de planeación y la formación de consensos reales entre los distintos actores sociales se ha dado de manera más bien limitada, como resultado de la disminución de la participación social y con la ausencia, en la práctica, de los Copladereg durante el proceso de planeación regional (Woo, 2000d).

El producto de este ejercicio<sup>15</sup> permitirá contar con una herramienta para la gestión del desarrollo local desde cada una de las regiones y una guía para la administración estatal, de manera que ésta pueda orientar sus acciones más eficaz-

<sup>15</sup> Sólo existe otro referente en los Programas para el Desarrollo de las Regiones, elaborados por el Codereg del gobierno del estado de Guanajuato. En el caso de Jalisco existe la referencia del

mente, al tiempo que se procura un desarrollo equilibrado de las regiones. Debe reconocerse que nunca antes se había contado con instrumentos específicos para cada región y que un proceso de esta naturaleza es único en el país.

La fundamentación jurídica que confieren la Constitución del estado y las leyes orgánicas del poder ejecutivo y municipal sustentaron de manera suficiente los planes de desarrollo regional (González, González y Martín, 1999), no obstante que entonces el estado de Jalisco carecía de una ley estatal de planeación. La aprobación de dicha ley a fines de 2000 permitirá vincular coherentemente, desde la perspectiva de la administración pública, las consideraciones contempladas en los planes de desarrollo regional con los planes de desarrollo municipal y el proyecto de desarrollo para el estado.

Sin embargo, aun contando con una ley que otorga carácter normativo a los planes de desarrollo regional y mantiene la vigencia de los trabajos de planificación desarrollados durante el período 1998-2000, la insuficiente estructura orgánica con la que se han operado los Copladereg y las formas intactas de la organización y las relaciones entre las instancias del poder ejecutivo estatal determinan la necesidad de plantear otras reformas legales que den sustento a la creación de nuevos mecanismos e instancias para la gestión regional, según se presentan más adelante.

En la práctica, otra contradicción se generó en la distribución desarticulada de funciones propias del ejercicio de la planeación. Esto es, la planeación estratégica del desarrollo, la planeación de las acciones, la evaluación socioeconómica de los proyectos, el desarrollo de estudios preliminares, la programación de los recursos y la ejecución de los proyectos

---

☞ Plan Director de Desarrollo Socioeconómico de Jalisco (1981), el cual contempla un análisis regional, y posteriormente, en el Plan Jalisco 1984.

requieren de una alta eficiencia en la coordinación de la gestión pública. La fragmentación de las fases de planeación del desarrollo regional explica que no se haya recurrido a los convenios de cooperación en los ámbitos de concurrencia y atribución entre los gobiernos estatal y federal y la consiguiente falta de aprovechamiento del recurso de los convenios de desarrollo social y de coordinación fiscal como mecanismos auxiliares para dar cumplimiento a los planteamientos expresados en los planes de desarrollo regional.

Las limitaciones descritas en el ejercicio de planeación regional desarrollado en Jalisco generalmente no han encontrado solución en la cultura democrática y la práctica política del país. En este sentido, se afirma que en el ámbito regional se posibilita la gestión del desarrollo integral, involucrando acciones intersectoriales con la concurrencia de distintos niveles y órdenes de gobierno y con esquemas de participación social que garanticen la continuidad de los proyectos más allá de los períodos de las administraciones gubernamentales.

Si bien los planes regionales consistieron más que nada en un ejercicio de planeación estratégica del desarrollo regional, pueden servir como base para la planeación de las acciones —entendida como proceso de análisis técnico y de formación de consensos y negociaciones—, ya que se trata de una tarea que debe desarrollarse continuamente en cada microrregión, promoviendo la participación de los distintos actores sociales en la definición de los problemas, la toma de decisiones y la capacidad de asignar los recursos de que se disponga. La implantación y la evaluación de resultados son parte del proceso de gestión y deben concebirse como fases integrales en un proyecto de descentralización y de participación ciudadana.

Por ello, los planes de desarrollo regional constituyen un valioso insumo para orientar las acciones gubernamentales, expresadas normalmente en políticas sectoriales y deseablemente adaptadas a las especificidades regionales.

Sin embargo, la coordinación de las instancias gubernamentales es una condición básica pero que no sustituye procesos de planeación ascendente, los cuales requieren la garantía de espacios efectivos que posibiliten la participación social, así como la definición de mecanismos flexibles que permitan potenciar la actuación social como complementaria e independiente de la acción gubernamental.

Los mecanismos de gestión regional —que también dan respuesta satisfactoria a la aspiración de una planeación democrática y participativa consagrada en la Constitución— no han sido contemplados cabalmente en la recién aprobada ley estatal de planeación, y necesariamente deben considerarse en el marco legal, de manera que hagan posible impulsar eficazmente el desarrollo regional.

#### *Mecanismos de gestión regional*

De la reciente experiencia del Programa de Regionalización es importante valorar el proceso de diálogo e integración que se ha dado entre las autoridades municipales que participan en los Copladereg. La dinámica de trabajo a través de la comisión permanente ha propiciado que los ayuntamientos tengan prácticas de colaboración y cooperación, lo que sienta un precedente de la comisión como una instancia natural de participación para los propios presidentes municipales en torno a la región. Desde esta perspectiva, el Copladereg ha contribuido, en parte, a forjar y/o reforzar la identidad regional.

El Copladereg se ha conformado como un espacio de coordinación de los asuntos de interés del conjunto de municipios con las distintas instancias del gobierno estatal. Sin embargo, el modelo parece responder más a un esquema de comunicación de las autoridades municipales con las dependencias estatales y casi siempre en relación con los funcionarios del centro. En este sentido, valdría la pena aprovechar el posicionamiento del Copladereg como espacio de encuentro intergubernamental para convocar a los delegados y/o promo-



tores de las dependencias estatales y federales que operan en la región, lo cual constituye esta instancia en el canal de coordinación inter e intragubernamental en el ámbito de las regiones.

Una logística mínima de soporte para la operación articulada de las dependencias de gobierno en las regiones y los espacios de diálogo y cooperación intergubernamental podrían contribuir a generar una percepción común de los problemas, a identificar los recursos disponibles y a la formación de consensos a partir de las alternativas de solución para una gestión integral del desarrollo. Además, éste sería un mecanismo eficaz para promover una descentralización efectiva, definida no desde el centro sino impulsada por la acción subsidiaria de los actores regionales. El rediseño y la operación del Copladereg con las dos características antes descritas constituiría el primer mecanismo para la gestión descentralizada del desarrollo regional.

Tanto la descentralización como el desarrollo de los servicios asociados propiciarían el fortalecimiento 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 (Ferreira, 1999).

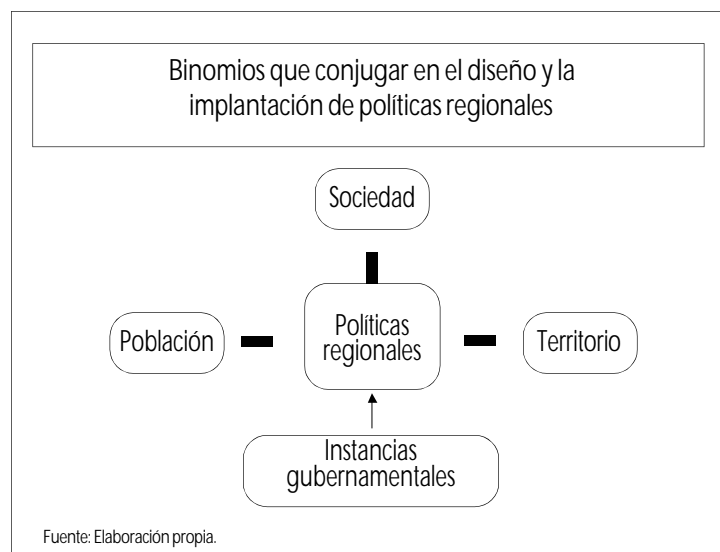
No obstante, esta propuesta para la acción gubernamental parece insuficiente para garantizar un proyecto de desarrollo de largo plazo que exige continuidad en las estrategias e instrumentos que se van a utilizar, ya que la estructura y las formas funcionales hasta ahora planteadas se basan exclusivamente en la capacidad de acción de funcionarios gubernamentales cuya participación está delimitada por actuaciones fragmentadas sectorialmente y circunscrita a los períodos de

las administraciones gubernamentales y los procesos discontinuos que se presentan con las decisiones políticas propias de la alternancia en el poder.

Para superar la insuficiencia estructural que históricamente ha limitado la acción de los gobiernos en la construcción de procesos que conduzcan al desarrollo, se hace necesario pensar en nuevas formas de abordar los asuntos públicos que permitan conjuntar los distintos recursos disponibles para dar respuesta a los desafíos y rezagos que enfrenta hoy una sociedad polarizada.

Una tesis central de este trabajo se basa en que las políticas regionales conjugan un par de binomios fundamentales: población-territorio y gobierno-sociedad (véase esquema siguiente).

Hasta el momento, se ha expuesto la exigencia de generar respuestas específicas a las necesidades de cada sector de población y cada territorio; se ha retomado el tema obligado de conjugar la participación ciudadana con la acción gubernamental, asunto de innegable importancia pero en la



práctica no del todo resuelto; se ha sugerido la necesidad de diseñar estructuras y nuevas formas de organización para articular la gestión gubernamental en el ámbito territorial.

Sin embargo, ante la necesidad evidente de eficientar la gestión de los asuntos públicos —sobre todo cuando las condiciones de bienestar socioeconómico y el equilibrio medioambiental han sufrido un largo proceso de deterioro—, debemos pensar en nuevas formas de arreglo institucional que respondan a las exigencias de progreso en el marco del proceso democrático por el que transita el país. En este contexto, no es posible prescindir y/o mantener aisladas las capacidades desarrolladas en los gobiernos locales y regionales, ni desaprovechar la importante contribución de la organización social en sus diversas expresiones.

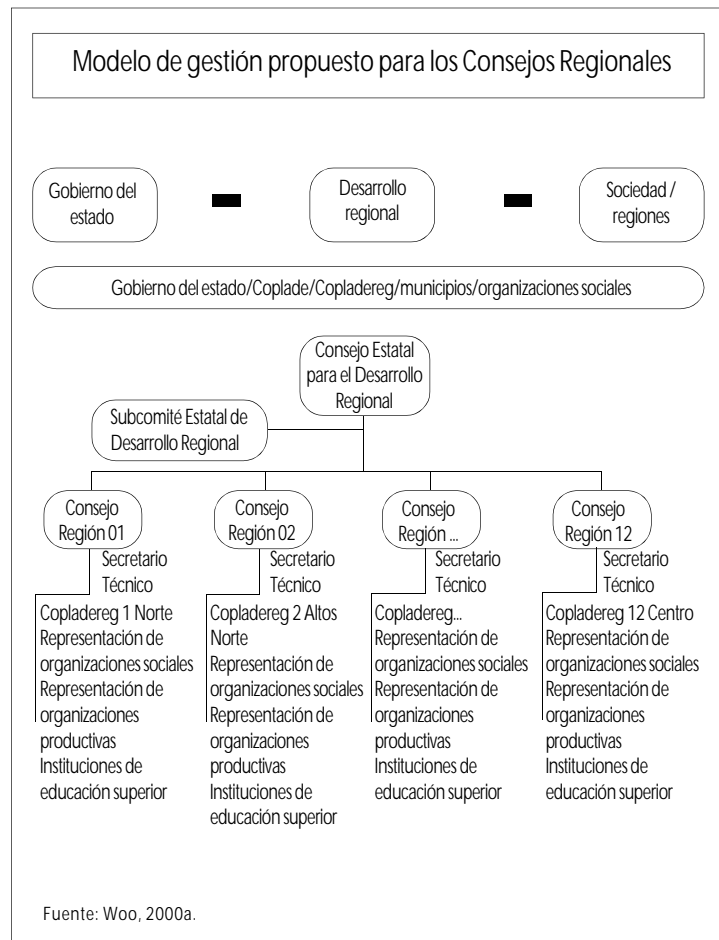
La gestión regional resulta pues una estrategia fundamental para la cual se requiere la participación social como un factor complementario e integrador en un proceso que logre articular las capacidades y recursos disponibles en el marco de las instituciones del Estado, gubernamentales y sociales. Desde esta perspectiva, se propone diseñar nuevas formas institucionales que permitan orientar esta lógica.

Para responder a la necesidad de contar con nuevos mecanismos de participación democrática, se plantea dar sustento legal a la constitución y operación de la figura de los Consejos para el Desarrollo Regional, entendidos como instancias de coordinación regional cuyas funciones serían articular las capacidades y los recursos de colectivos sociales y de la gestión gubernamental descentralizada para la planeación y coordinación de estrategias y acciones regionales orientadas a un proceso de desarrollo integral.

En complemento de la manera en que hasta la fecha se han operado los Copladereg, estas instancias tendrían que estar constituidas y ser presididas fundamentalmente por actores ciudadanos: representantes de organizaciones sociales y productivas, de centros de educación media y superior, así

como personas con reconocida reputación moral. Todos ellos habitantes de la región y sin militancia partidista.

En el pleno del consejo participarían las autoridades gubernamentales integradas regionalmente a través de los Copladereg, quienes gozarían de un espacio privilegiado de interacción con la participación social. Aunque el modelo descrito es similar al de los consejos regionales que operan en el estado de Guanajuato,<sup>16</sup> conviene señalar que la conducción



de los consejos debería recaer completamente en los liderazgos y aportes ciudadanos, de manera que actuaran como mecanismos integradores e independientes de las instituciones gubernamentales, para garantizar la continuidad en las iniciativas regionales de desarrollo.

Instancias de esta naturaleza podrían adquirir ciertos atributos, como los concedidos a las comisiones de derechos humanos o a los consejos electorales, esto es, con personalidad jurídica independiente de las instancias políticas de representación y con la independencia presupuestal necesaria para contar con una estructura operativa mínima que les permitiera desarrollar sus funciones promotoras y de coordinación.

En su propuesta de Organismos Públicos no Gubernamentales (OPNG), Gordillo y Farcas (2000), plantean que la característica básica que los defina sea su desvinculación con determinado régimen político y sujetos a distintas reglas de selección y composición.

Los Consejos para el Desarrollo Regional actuarían como instancias de representación pública<sup>17</sup> al conjuntar las capacidades de las organizaciones sociales y las instituciones gubernamentales y coordinar y asegurar la continuidad de aquellas acciones de impacto para el desarrollo regional, evitando así las frecuentes rupturas ocasionadas por los cambios en las

---

<sup>16</sup> Véase el *Manual de operación y disposiciones administrativas del Programa de Apoyo para el Desarrollo 2000*, publicado por el Codereg del gobierno del estado de Guanajuato.

<sup>17</sup> Ciertamente, la Constitución política del estado de Jalisco, en su artículo 69 inciso I, señala que no habrá ninguna autoridad intermedia entre los municipios y el gobierno del estado. La propuesta para la constitución de dichos Consejos Regionales no confiere autoridad a éstos sobre los gobiernos municipales, ni dependencia para con el gobierno estatal. La representación política a través del sistema de partidos debe mantenerse como la base para ejercer la vida democrática en el municipio y el estado.

administraciones estatal y municipales.<sup>18</sup> La participación social complementaría la capacidad de las instituciones públicas y dotaría de auténticos consensos basados en la pluralidad política.

Por otro lado, la participación de agentes locales en el marco regional posibilitaría esquemas alternativos de desarrollo, especialmente en espacios donde el modelo de distribución de los excedentes ha fracasado (Méndez, 1997). «Estas iniciativas suelen ser ajenas a la planificación oficial, basándose en la movilización de recursos propios (naturales y humanos)» (Cabrales y Castillo, citado en Méndez, 1997).

La constitución de instancias intermedias de coordinación a escala regional podría facilitar la eficiencia de la administración pública y la concurrencia de mayores recursos —financieros, humanos y organizativos— con el involucramiento de los grupos sociales. La calidad moral de sus integrantes y su capacidad de gestión le otorgarían espacios de interlocución en las decisiones del ámbito regional y serían la base de una estructura institucional más completa y equilibrada.<sup>19</sup>

Desde la perspectiva de Gordillo, los ámbitos de acción estarían en función de los bienes públicos, y su propósito central sería garantizar la consistencia y continuidad de polí-

<sup>18</sup> Estos consejos u organismos públicos no gubernamentales (OPNG) permitirían superar las limitaciones de las comisiones interadministrativas e intersectoriales o subcomités, tan socorridos en la gestión pública mexicana; mecanismos de coordinación que han sido comparados con sillas de tres patas por tratarse de soluciones organizativas inestables: sujetas a cambios en las administraciones gubernamentales, limitados por los mecanismos de designación de los representantes y/o participantes, carentes de identidad y sin responsabilidad definida.

<sup>19</sup> Esta propuesta tiene paralelismo con respecto a las conferencias regionales (REK) establecidas durante la segunda mitad de

ticas públicas que por su propia naturaleza requieren de un largo proceso de maduración. Sus márgenes de acción dependerían sustancialmente de la legitimidad y de la confianza con que contarán frente a la sociedad y el gobierno mismo. «Constituir una red de organismos públicos no gubernamentales... que garanticen la continuidad de un selecto número de políticas públicas de largo plazo y monitoreen el cumplimiento de las prioridades nacionales y regionales» (Gordillo y Farcas, 2000).

La existencia de redes inter e intragubernamentales, expresada en la operación ampliada de la figura del Copladereg, permitiría elevar los niveles de eficiencia del sector público, lo que a su vez contribuiría al desarrollo de las instituciones gubernamentales (municipales, estatales y federales) y a avanzar de manera sostenida en la descentralización del estado. La creación de los Consejos para el Desarrollo Regional incorporaría nuevas capacidades institucionales para la consolidación democrática del Estado de derecho aportando elementos para una mayor eficacia social en la construcción del desarrollo integral sustentable.

#### *El Fondo para el Desarrollo Regional*

Una vez mencionadas las propuestas para consolidar las distintas líneas de acción de las políticas para promover el desarrollo regional, se hace necesario retomar el Fondo para

---

☞ la década de los ochenta en el estado federado de Renania Septentrional-Westfalia en Alemania, cuya principal tarea consistió en elaborar planes de desarrollo regional y promover su instrumentación. «El modelo de las REK se ha convertido en un instrumento reconocido para la gestión estratégica del cambio estructural en el nivel regional, especialmente con miras a la obtención de recursos provenientes de los programas de fomento del Estado nacional, los estados federados y la Unión Europea» (Von Haldenwang, 2000).

el Desarrollo Regional, ya que se trata de un instrumento que contribuye a dar una orientación congruente a las demás acciones.

Considerando que los objetivos intrínsecos de las políticas regionales contemplan: 1) impulsar la competitividad regional; 2) promover la reconversión regional; 3) coadyuvar a una mejor distribución de oportunidades para el desarrollo entre los lugares y entre las personas, y 4) promover la convergencia entre crecimiento económico y la calidad de vida, teniendo como aspiración los principios del desarrollo sustentable: económicamente viable, socialmente justo y ecológicamente apropiado; debemos reconocer que para procurar su consecución se requiere un conjunto de elementos organizativos, procedimientos y recursos que aseguren la orientación de las distintas intervenciones de manera coherente e integrada. En este sentido, el Fondo de Desarrollo Regional constituye un instrumento fundamental de la política regional cuyos criterios de operación se definen para responder a estos postulados, se articula con los recursos municipales y los presupuestos de las dependencias sectoriales y, por lo tanto, es independiente y responde a otros criterios de orientación.

La asignación de recursos públicos para la operación del Fondo de Desarrollo Regional no contradice la importancia de avanzar en el fortalecimiento de las finanzas municipales, así como en la gestión descentralizada de los gobiernos estatal y federal. Más bien, el Fondo de Desarrollo Regional establece los criterios y los mecanismos que posibilitan la concurrencia de los distintos recursos gubernamentales y de los aportes de los sectores social y privado en el marco de la integralidad del desarrollo que se procura en el ámbito regional.

Este fondo constituye un instrumento que permite promover los criterios estratégicos con los que se pretende conducir esta política de Estado, entre los que destacan los siguientes: 1) incentivar los proyectos que involucren la participación de varias instituciones gubernamentales y sociales en el



ámbito regional (intermunicipal o interestatal); 2) privilegiar las iniciativas que presenten enfoques integrales por encima de los proyectos sectoriales, es decir, de participación plural; 3) potenciar la actuación de las organizaciones sociales que incidan en los objetivos regionales en espacios territoriales más amplios.

Aunque financiado por el presupuesto público el Fondo de Desarrollo Regional podría ser asignado como un recurso que administren los Consejos para el Desarrollo Regional bajo esquemas de asignación flexibles pero sujetos a las exigencias de transparencia y observancia de alguna normatividad acorde a sus propias características. La formación de un fondo con recursos provenientes de las arcas gubernamentales y de recursos propios de la región, con reglas claras para su gestión, facilitará la participación en la toma de decisiones y el derecho a trabajar en un proyecto sentido como propio (Méndez, 1998). En resumen, el Fondo de Desarrollo Regional deberá considerarse como un mecanismo tangible para fortalecer la participación social y la colaboración intergubernamental, privilegiando los esquemas asociativos y plurales.

Puesto que el desarrollo regional incluye objetivos distributivos y de convergencia del desarrollo, es necesario diseñar diversos fondos que permitan responder a las especificidades de cada región y/o sector. Ello implica disponer de al menos dos tipos de fondos: los de carácter compensatorio y los promotores (Woo, 1999).

En cuanto a los fondos compensatorios es importante señalar que, aunque la determinación de las aportaciones y participaciones a los municipios y el gasto social del estado y la federación toman en consideración los niveles de bienes-

---

<sup>20</sup> Los criterios de equidad y subsidiariedad en la distribución del gasto deben continuar atendiendo prioritariamente a las personas y los lugares con mayor rezago.

tar,<sup>20</sup> la gestión regional —con el factor complementario de la participación social— podría contemplarse como la instancia más eficaz en la instrumentación de programas para la superación de la pobreza (Woo, 2000c).<sup>21</sup>

En esta línea, también debería considerarse un instrumento equivalente a los llamados fondos estructurales que contempla la política regional de la Unión Europea, que en el caso mexicano podría estar orientado, en primera instancia, a reducir el rezago en materia de infraestructura.<sup>22</sup> La asignación de recursos destinados a resolver los factores estructurales de la problemática regional pretende ser una acción de fondo para revertir los patrones de desarrollo desequilibrado.

Por otra parte, el carácter promotor del Fondo de Desarrollo Regional estriba en la forma de asignar los recursos: a mayor articulación entre el gobierno y la sociedad y mayor integralidad de las acciones, mayor garantía y complementariedad de recursos y más correspondencia con las iniciativas locales.

La orientación promotora del Fondo de Desarrollo Regional podría también traducirse en un sistema de formación-capacitación, innovación-financiamiento y apoyos para las actividades productivas, asegurando procesos integrales de desarrollo (Méndez, 1998). Ambos enfoques contribuyen a alcanzar los objetivos de impulsar la competitividad regional y promover su reconversión estructural. En este punto

---

<sup>21</sup> Principalmente en el caso de programas para la superación de la pobreza como el Programa de Regiones Prioritarias, donde el gobierno central está operativamente demasiado distante de la problemática comunitaria, y en muchos municipios prevalecen cacicazgos y formas de control corporativo.

<sup>22</sup> En Europa los fondos estructurales procuran una reconversión de la estructura productiva y social de las regiones, de manera que puedan insertarse en las condiciones que favorecen el desarrollo.

cabe señalar que buena parte de los fondos estructurales europeos se enfocan a programas de fomento económico.<sup>23</sup>

En cualesquiera de estos casos los criterios y prioridades para el desarrollo regional equilibrado exigen una revisión y rediseño periódico de las reglas para la aplicación de los Fondos de Desarrollo Regional.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> En el caso sueco se dispone de un presupuesto anual para apoyar el desarrollo regional, que se aplica a través de incentivos para la localización de empresas en áreas designadas, programas rurales y proyectos regionales. «El cambio más significativo ha sido el establecimiento de los llamados 'Acuerdos para el crecimiento regional', cuyo principal objetivo es fomentar la asociación de actores locales para consensar medidas a tomar y en las mejores formas de coordinar la aplicación de recursos estatales en el ámbito local» (Brown, 1998). «Tres son los instrumentos de la política regional italiana para promover inversión productiva en las regiones problemáticas; además, existe un programa especial para promover a jóvenes empresarios en áreas designadas y fondos de garantía para las pequeñas empresas del Mezzogiorno» (Wishlade, 1998). El carácter promotor de los fondos estructurales no sólo se traduce en la orientación de los instrumentos de la política regional, sino también en el establecimiento de instituciones de gestión regional. Von Haldenwang ilustra algunos casos en la experiencia alemana: la Sociedad de Fomento Económico de Stuttgart Ltda. (WRS), en la que la Asociación de la Región de Stuttgart (VRS) tiene 51% de participación y concurren otros

<sup>24</sup> En Europa los fondos estructurales han sido objeto de tres reformas. En 1989 se incorporaron criterios de calificación en función de asociatividad, adicionalidad y grado de concentración, así como de los principios de coordinación y programación. En 1993 se introdujeron cambios menores. En 2000 se realizó la tercera reforma como parte de una profunda reestructuración de las finanzas de la Unión Europea en función de los costos que resultan de la inclusión de nuevos Estados miembros (véase Bachtler, 1988).

**ÚLTIMAS CONSIDERACIONES**

Las reflexiones sobre la instrumentación del Programa de Regionalización durante el período 1997-2000 y las consideraciones propuestas para consolidar las políticas de desarrollo regional en Jalisco requieren contemplar otros factores decisivos para su consecución.

En primera instancia, es necesario considerar que políticas regionales como las aquí propuestas implican una serie de transformaciones en la gestión de los asuntos públicos, que en el contexto mexicano podríamos considerar como de cambio estructural. La adopción de políticas regionales como política de Estado requiere un proceso de inducción sobre las formas y los alcances del cambio, tanto en el interior de las estructuras y los órdenes gubernamentales como en las insti-

---

☞ socios como las comunas regionales, los distritos rurales, la Cámara de Comercio e Industria y el sindicato metalúrgico cuya operación tiene un enfoque exclusivo de promoción económica y una función complementaria a la realizada por las comunas; la Agencia Regional de Desarrollo para el Sureste de Baja Sajonia (Reson), fundada en 1994 con cuarenta y cinco miembros entre los que destacan organismos públicos de la región, el propio estado federado de Baja Sajonia, instituciones científicas y unas veinte empresas: «Reson se entiende como un instrumento regional de diálogo para la gestión estratégica del cambio estructural. Cumple la función de integrar los actores sociales y económicos» (Von Haldenwang, 2000); la Agencia Regional de Desarrollo Emsher Lippe (Ela) es otra agencia de fomento económico integrada por 12 ciudades de la zona, cámaras empresariales, instituciones financieras, las empresas más importantes de la región y un comité asesor compuesto por 28 notables, cuyo origen fue motivado por «un grupo informal de políticos locales y regionales que apoyaron el proceso de creación de instituciones en el nivel regional» (Von Haldenwang, 2000).

tuciones de interlocución social, sin dejar de lado el marco legal que dé sustento y orientación al cambio.

Es necesario pues discutir e imaginar las formas en que conviene promover la descentralización, dar cauce a la participación social y conducir la gestión del desarrollo sustentable. Evidentemente, el punto de referencia no es el centro sino las mismas regiones.

Las iniciativas regionales podrán adquirir su dinámica propia y la noción de pertenencia en los actores locales sólo si se cuenta con una alta concientización de lo que representa el proyecto regional (Méndez, 1998). Este proceso debe tener la capacidad de promover un imaginario regionalista (Preciado, 2000) que dé sustento a las estrategias de descentralización y participación social.

Esto nos lleva a la necesidad de impulsar procesos capaces de detectar y consolidar liderazgos sociales en las regiones de Jalisco, que permitan contar con más y mejores interlocutores. Procesos metodológicos orientados a construir condiciones para que los actores locales y regionales, incluidos los promotores y delegados de las dependencias gubernamentales, asuman una posición más activa en torno al desarrollo de su región. Proceso que en la lengua inglesa se describe con el concepto *empowerment* (empoderamiento).

La aspiración al desarrollo regional sustentable como proceso construido con la participación social, sugiere tomar en consideración, entre otros aspectos: 1) detectar y aprender de las experiencias de grupos sociales y gobiernos locales durante el proceso de gestión regional; 2) la construcción de esquemas de gestión asociativos; 3) destinar inversión a proyectos de investigación e intervención, especialmente en materia de construcción de capacidades locales; 4) reforzar el liderazgo en la participación de grupos intersectoriales vinculados a los Consejos Regionales; 5) profundizar en un enfoque de promoción regional de carácter participativo, ascendente e intersectorial (Martin, 1999).

Las experiencias que aportó la planeación regional en Jalisco han arrojado propuestas metodológicas para elaborar el modelo de los Consejos para el Desarrollo Regional.<sup>25</sup> Estas propuestas se basan en procesos de gestión intermunicipal, de manera que las mesas de trabajo de los consejos regionales se integren con una buena representación territorial —con la participación de las dos o tres microrregiones que integran cada región—, se posibilite la gestión integral del desarrollo y se permita trabajar paralelamente —con distintos interlocutores— en diversas líneas de prioridad estratégica para la región. De esta manera, al establecer espacios de diálogo y colaboración a nivel microrregional —entre los municipios con mayor interacción— se propicia una mayor participación ciudadana (en cantidad y diversidad de intervenciones), posibilitando la operación de esquemas de participación más horizontal a la vez que se fortalece la coordinación con las organizaciones municipales.

Los mecanismos de gestión regional establecen sus principios de operación en los Consejos Subregionales (microrregionales para el caso que abordamos), basados en una auténtica identidad regional y en los vínculos e interacción de los actores locales en torno al medio físico, los recursos naturales, la infraestructura de comunicaciones y equipamiento, las actividades económicas, y las relaciones familiares, sociales y culturales.

El Consejo para el Desarrollo Regional se integraría con base en las representaciones de los Consejos Subregionales con la participación de las autoridades municipales (comisión

---

<sup>25</sup> Acción Ciudadana para la Educación, la Democracia y el Desarrollo, A.C. (Accedde), organismo no gubernamental que participó en la formulación del Plan de Desarrollo de la Región 03 Altos Sur de Jalisco, presenta un modelo de gestión para la instrumentación del plan regional (véanse Plan de Desarrollo de la Región 03 Altos Sur de Jalisco y Martín, 1999).

permanente del Copladereg) y de las dependencias gubernamentales que operan en la región (véase modelo de gestión propuesto para los consejos regionales en la página 70).

Para impulsar un mecanismo de gestión regional con estas características es necesario apoyarse en organizaciones ciudadanas e instituciones educativas que cuenten con los recursos metodológicos necesarios para el proceso. Debido a sus características propias, las instituciones gubernamentales no tienen estas capacidades y hasta ahora no han contemplado la necesidad de invertir en procesos de esta índole.<sup>26</sup>

Por su parte, el cuerpo de gobierno, particularmente del estatal, requerirá diseñar una estructura orgánica que le permita responder eficazmente a una gestión descentralizada. Primero se necesita una comprensión clara del papel del Coplade como foro en el que se congregan las dependencias estatales y federales para coordinar la planeación del estado.<sup>27</sup>

También hay que entender la planeación como un proceso integral, lo que posiblemente conduzca a la necesidad de fusionar orgánicamente las funciones de planeación, presupuestación y evaluación en una oficina gubernamental dotada de estas atribuciones, facultades y recursos, a la que se le asigne la coordinación —por parte del gobierno estatal— de la promoción del desarrollo regional y la definición de las políti-

---

<sup>26</sup> Basta ilustrar que la propuesta para promover mecanismos de gestión regional fue expresada en enero de 2000 por Accedde, y que no fue hasta julio de 2000 cuando pudieron ser expuestos los detalles instrumentales de su propuesta, sin tener eco en la coordinación gubernamental.

<sup>27</sup> Sin confundirlo con una dependencia u oficina gubernamental, que legalmente carece de atribuciones, como el caso de la Coordinación General para el Desarrollo Regional (Codereg) en Guanajuato.

cas sociales.<sup>28</sup> Este rediseño permitiría sentar las bases para una coordinación más operativa entre la política social, rural e industrial —recientemente denominada como política de fomento empresarial— a partir de las características propias de las regiones.

Finalmente, conviene reflexionar más ampliamente en una política de Estado en la que la sociedad y las instituciones de gobierno convergen en torno a una orientación estratégica suficientemente importante como para replantear las formas y el carácter mismo de sus actuaciones.

La propuesta de establecer mecanismos de gestión regional implica la posibilidad de nuevos y mejores canales de actuación para atender los asuntos públicos. La figura de los Consejos Regionales requiere contar con el consenso y la aprobación de los poderes ejecutivo y legislativo no sólo para dotarlos de la personalidad jurídica y los recursos que garanticen su independencia, sino para contemplarlos como una instancia que —al no tener una lógica directa de rentabilidad política ni de competencia en el mismo ámbito político-electoral— sea capaz de transmitir certidumbre y dar continuidad a procesos de largo plazo. Por lo tanto, la comprensión de los distintos órdenes de gobierno hacia los mecanismos propuestos implica una definición clara de los ámbitos de acción y de las relaciones entre cada uno, así como una adecuación de los mismos en función de un nuevo modelo de gestión pública.

---

<sup>28</sup> Dado que no se cuenta con una instancia coordinadora y orientadora de la política social, no obstante que se canaliza más de 60% del presupuesto a gasto social.





## **2. Taller de Planeación del Desarrollo de la Región Centro-Occidente de México**

Luego de presentar elementos de reflexión y propuestas en torno a la promoción de políticas regionales en el interior de una entidad federativa, conviene revisar otro proceso de gestión regional que ha corrido en forma más o menos paralela y que, en principio, presenta aportes significativos para lo que parece definirse como un nuevo modelo de federalismo en México. Se trata del Taller de Planeación del Desarrollo de la Región Centro-Occidente, impulsado por nueve estados del Centro-Norte y Occidente de México, en lo que podría ser un modelo de gestión regional en el ámbito federal.

Aunque ambos casos, el Programa de Regionalización en Jalisco y el Plan de Desarrollo de la Región Centro-Occidente, se presentan como experiencias de gestión regional, podemos encontrar algunos aspectos comunes y otros distintivos en el diseño y la instrumentación de políticas regionales. Entre los primeros figuran la similitud de propósitos, instrumentos y quizá también los mecanismos de gestión para la promoción del desarrollo regional.

Sin embargo, en el ámbito estatal parece que las políticas regionales han dependido de la iniciativa gubernamental<sup>1</sup> para coordinar el desarrollo, conforme a los propósitos de desconcentración y descentralización administrativa, progra-

---

<sup>1</sup> En este caso de los gobiernos de Jalisco y Guanajuato.

mación regional del gasto público y participación social en los procesos de planeación.<sup>2</sup> A nivel interestatal, el proceso regional ha surgido a partir de algunas iniciativas de coordinación y colaboración entre los gobiernos estatales, posibilitando el diálogo intergubernamental desde circunstancias y perspectivas similares y promoviendo esquemas de colaboración, en espera de que el gobierno federal se adhiera y aporte a los acuerdos construidos.

Dadas las primeras experiencias, en la práctica la adopción de políticas regionales en el ámbito estatal ha ocurrido en un esquema de arriba hacia abajo, situación que se percibe tanto en el origen de la iniciativa como en el diseño, la instrumentación y las formas de comunicación vertical que predominan en los asuntos y proyectos abordados. No obstante estas circunstancias, la gestión regional a nivel intermunicipal se presenta como una alternativa viable para la promoción del desarrollo local que fortalece las capacidades de los gobiernos municipales y posibilita instrumentar esquemas más efectivos para la representación y participación ciudadana.

En el caso de la Región Centro-Occidente la dinámica de diálogo y colaboración entre los estados involucrados ha revelado una nueva dimensión de relaciones en sentido horizontal que con el tiempo se han traducido en espacios de coordinación entre distintos sectores gubernamentales. Esta nueva dimensión representa grandes posibilidades para el desarrollo gubernamental y para la participación de diversas

---

<sup>2</sup> Con respecto a la regionalización en Jalisco, es justo indicar que antes del lanzamiento del programa por parte del gobierno estatal existía ya un proceso de coordinación regional entre los alcaldes de la Costa de Jalisco, región funcional que posteriormente fue dividida en las regiones 08 Costa Sur y 09 Costa Norte durante el proceso de regionalización administrativa.

instituciones con las capacidades y complementariedades necesarias para dar solución integral a un amplio espectro de problemas.

**ANTECEDENTES**

La imagen asociada a la Región Centro-Occidente de México, que actualmente integra los territorios de nueve entidades federativas, requiere una referencia a la historia. Varios historiadores coinciden en que el vasto territorio que integra estos estados tuvo, desde la Colonia hasta el sigloXIX, una clara identidad regional.

Desde comienzos del siglo XVI el occidente fue conformando un sistema regional que tuvo como características esenciales la complementariedad económica y una red equilibrada de asentamientos urbanos, entre los cuales apenas sobresalían las ciudades de Guanajuato, Guadalajara y Zacatecas. De su evolución como región, Luis González sintetiza:

...el oeste de México... a poco andar fue el primer productor mundial de plata; el máximo contribuyente en el territorio de la Nueva España de artículos de piel, artesanías y caballos. Intentó emanciparse de España y de la Nueva España. Después de la guerra de Independencia, gestada en sus entrañas, se sucedieron cinco décadas de guerras que la dejaron sin sus glorias y producciones antiguas. De las grandes batallas de la Reforma, 80% 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 miraron muchas manufacturas locales. En la Revolución poco participaron los occidentales, pues este pueblo «místico, religioso 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 (González, citado en Ferreira, 1998).

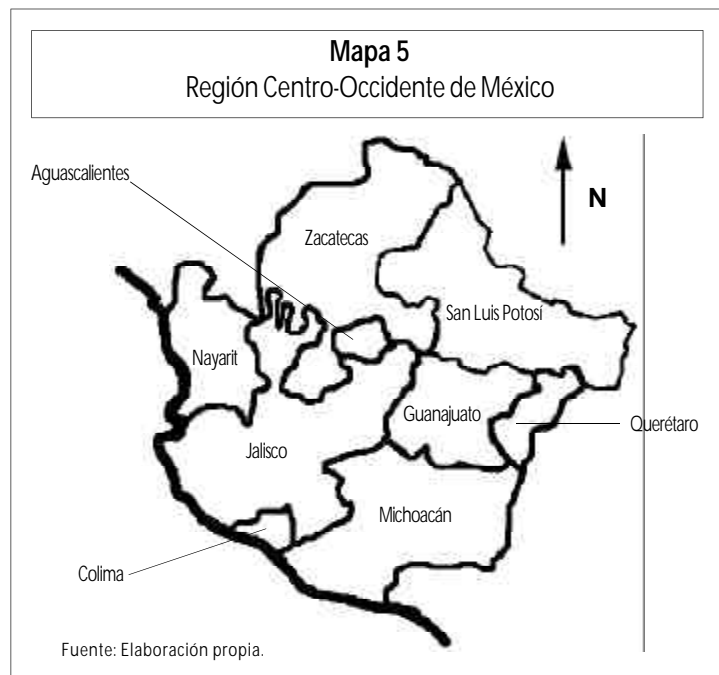
«Podemos estar de acuerdo en que los 23 millones de habitantes de esta parte de México comparten un entorno, una historia y una cultura que le da sentido a su integración como región y al propósito de buscar para ella un horizonte de futuro que contribuya al fortalecimiento de México. De hecho, hace medio siglo se empezó a estructurar aquí un plan regional en torno a la gestión del agua y para ello se conformó un organismo: el Plan Lerma. Sin embargo, veinte años después, este esfuerzo se desintegró y los criterios macroeconómicos fueron ocupando su lugar» (Wario, 2000b).

#### **LA REGIÓN**

La Región Centro-Occidente de México 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 kilómetros cuadrados, esto es, casi una quinta parte del territorio nacional (18%) y una población de 23 millones de habitantes, la cual equivale a 23% del total de la población del país. La región tiene una densidad de aproximadamente 60 habitantes por kilómetro cuadrado (véase el mapa 5).

Desde el punto de vista físico, la región tiene un territorio con uno de los mayores grados de diversidad del continente americano pues comprende una veintena de microrregiones ecológicas. En consecuencia, el mosaico de ecosistemas que presenta y las características fisiográficas y edafológicas, aunadas a un desigual patrón en el desarrollo de infraestructura, explican la gran diversidad de contextos y niveles de desarrollo en la región.

La Región Centro-Occidente está compuesta por dos ámbitos geográficos: el Occidente, que tiende a organizarse en



torno a Guadalajara, y el Centro-Norte, que comprende un conjunto de ciudades medias en proceso de rápida industrialización ubicadas en el centro de gravedad del espacio industrial del país, delimitado por el triángulo que forman las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey.

La relación interestatal que dio origen al proceso de gestión regional tomó como base dos regiones contempladas en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano: la región Occidente, integrada por los estados de Nayarit, Jalisco, Colima y Michoacán; y la región Centro-Norte, compuesta por Querétaro, Guanajuato, Aguascalientes, Zacatecas y San Luis Potosí. Las relaciones funcionales entre el sistema urbano y económico son bastante claras, sin embargo esta condición no se había traducido en esquemas más integrados de gestión gubernamental.



Desde la década de los cincuenta, las políticas nacionales de desarrollo tuvieron diversos impactos en la Región Centro-Occidente, entre los que destacan el reforzamiento de la inercia concentradora de Guadalajara, pero también un rápido proceso de urbanización que ha dado forma a una red equilibrada de ciudades medias. Ambos fenómenos han sido alimentados por un fuerte éxodo rural.

Desde la perspectiva económica, la región tiene una estructura productiva muy diversificada y basada primordialmente en las micro y pequeñas empresas. Sin embargo, la polarización del crecimiento económico en la región se expresa con claridad. Por un lado, una avanzada infraestructura

regional y urbana, una sólida tradición manufacturera, un sector agropecuario pujante, una posición competitiva en la atracción de inversión extranjera, capacidad tecnológica y de comunicaciones para el desarrollo de actividades con alto contenido de valor agregado, capacidad exportadora de empresas —en su mayoría de capital extranjero— y un nivel de calidad de vida suficientemente bueno en los principales centros urbanos. Por otro lado, diferencias en el grado de industrialización dentro de la región, una planta productiva local que ha tenido problemas para reconvertirse, desintegrada y vulnerable frente a la competencia internacional, un desfase del sistema educativo con los requerimientos de la dinámica económica, una estructura de población que seguirá demandando un rápido crecimiento en la generación de empleo y el agotamiento de los sistemas de agricultura extensiva.

Aunque las estadísticas económicas hasta 1997 revelan la declinación de la participación regional en la economía del país, la dinámica es diferenciada. Los desequilibrios económicos se manifiestan en el nivel de concentración de las actividades económicas y la riqueza que éstas generan: tan sólo dos estados, Guanajuato y Jalisco, generan más de 50% de la riqueza de la región.

La polarización se hace más evidente al observar los contrastes crecientes entre el desarrollo de las grandes ciudades y la marginación de zonas predominantemente indígenas. Este fenómeno alimenta un proceso de despoblamiento rural y de emigración a Estados Unidos en magnitudes equivalentes a 15% del total de la población regional. «Tenemos una región que crece a dos velocidades, con graves conflictos urbanos y con la mayor emigración del país hacia el extranjero» (Wario, 2000b).

En materia de problemática ambiental, la región presenta sobreexplotación de sus recursos naturales, principalmente del agua, en los corredores urbano-industriales, en tanto que en muchas de las regiones marginadas —si bien

cuentan con importantes recursos naturales— la pobreza incide en un acelerado proceso de degradación ambiental.

La región también es una buena muestra del proceso político y democrático por el que transita el país. Esta es la primera región que presentó una pluralidad de partidos políticos en las administraciones de los distintos estados con respecto al resto del país.

Como toda región con problemas, también existen alternativas que le permiten aprovechar las diversas oportunidades que se presentan:

Por una parte, la inserción estratégica de su territorio, particularmente su posición geográfica con respecto a la globalización económica y una enorme franja de tierras pródigas, de playas y de mares que se despliega entre Michoacán y Nayarit, con sus posibilidades productivas, turísticas y marítimas... Debemos decidirnos entre ser la Andalucía de la América del Norte, el cachorro de los Tigres del Pacífico o el proveedor de mano de obra barata para el Norte. La propuesta del plan es que la región se signifique primordialmente como la plataforma para la descentralización del Valle de México, como el espacio articulador entre el altiplano, el norte, el Golfo y el litoral del occidente, como la avanzada en la integración del país con la Cuenca del Pacífico y como el ámbito que conjugue el principal conjunto productivo de alta tecnología con el más avanzado sistema de investigación científica y tecnológica (Wario, 2000b).

#### **LA INICIATIVA**

Durante 1998, a iniciativa de los secretarios de Desarrollo Urbano y Obras Públicas de los estados de Aguascalientes, Guanajuato y Jalisco, tuvo lugar una serie de reuniones con el propósito inicial de intercambiar experiencias entre homólogos de estados vecinos en materia de ordenamiento, infraestructura urbana, caminos y agua. Los primeros en-



cuentros fueron motivados por la expectativa de definir proyectos que pudieran ser impulsados en forma conjunta por varios estados (Ferreira y Wario, 2000).

La dinámica de relaciones interestatales involucró con el tiempo a las contrapartes de otros seis estados, que luego de un proceso acordaron formular un esquema de ordenamiento territorial del crecimiento industrial y urbano en el marco de una estrategia integral de desarrollo sustentable de la región. El proyecto interestatal tomó su cauce gracias a la participación de un grupo de funcionarios partidarios de la gestión regional que contó con el apoyo técnico y de gestión promotora de la entonces Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap).<sup>3</sup>

Transcurridos seis meses, la primera fase de trabajo del grupo concluyó con la suscripción de las «Bases de Coordinación entre las Secretarías de Desarrollo Urbano y Obras Públicas de los estados de la Región Occidente Centro-Norte, para la formulación y ejecución de una estrategia regional de ordenamiento territorial», mismas que contemplaban establecer: 1) orientaciones estratégicas preliminares de desarrollo sustentable y de ordenamiento territorial; 2) un programa de actividades de planeación participativa para el resto de 1999 y el año 2000; 3) diversas disposiciones organizativas y de financiamiento conjunto del proceso de planeación regional y de los estudios de preinversión derivados del mismo, y 4) un programa de acción inmediata compuesto por siete proyectos (Ferreira y Wario, 2000).

---

<sup>3</sup>Circunstancialmente, la Coordinación de Descentralización de la Semarnap representaba el último reducto de un equipo de técnicos regionalistas que había subsistido tras la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto del gobierno federal, enclave desde donde se promovían las políticas regionales, antes del predominio de la corriente de macroeconomistas identificados con los últimos gobiernos neoliberales.

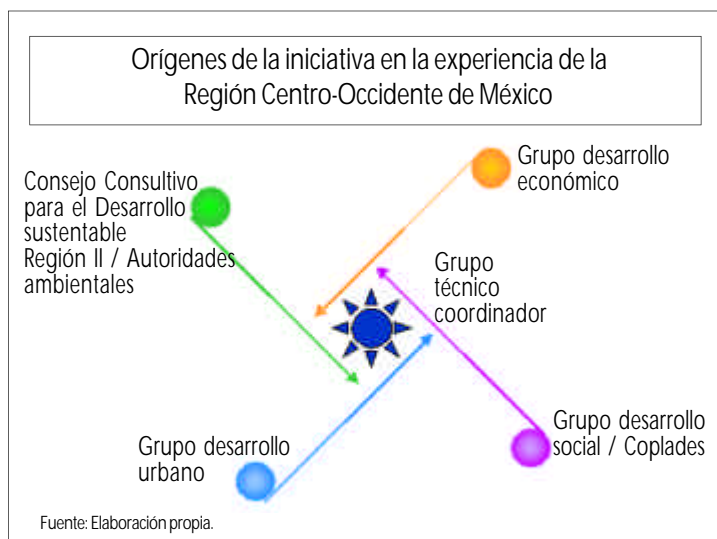
Progresos en los objetivos trazados por las secretarías de Desarrollo Urbano y Obras Públicas y las previsiones del grupo técnico coordinador, establecieron la necesidad y conveniencia de convocar a otras dependencias estatales a conformar otros grupos de trabajo en torno del proyecto regional.<sup>4</sup> La existencia de foros y reuniones periódicas entre dependencias homólogas —a semejanza de las conferencias sectoriales que operan en España<sup>5</sup>— sentaba precedentes de relaciones intergubernamentales, lo cual garantizó cierto grado de identificación entre funcionarios de distintos estados y motivó la respuesta y participación de otras dependencias estatales asociadas a las cuatro vertientes temáticas de la estrategia integral de desarrollo sustentable: económica, social, ambiental, territorial (ordenamiento e infraestructura).<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> A esta iniciativa se sumaron los secretarios de Desarrollo Económico para aportar la visión del desarrollo de actividades productivas y de la competitividad; las autoridades ambientales, con la misión de establecer el marco ecológico y, fundamentalmente, de la gestión integral del agua; las dependencias encargadas del desarrollo social, los Coplades de los estados, para revisar el marco de la planeación, y el Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable de la Región, como el germen de una participación social que incluye a la iniciativa privada, las organizaciones no gubernamentales y el sector académico (Wario, 2000b). El proyecto regional tuvo consonancia con los trabajos que venía realizando el Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable de la Región Centro-Occidente de la Semarnap.

<sup>5</sup> En México éstas se han dado de manera informal y al margen de algún mecanismo previsto por la federación.

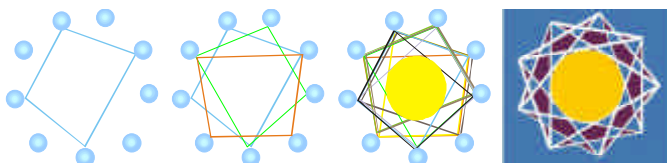
<sup>6</sup> En el caso de la Región Centro-Occidente, los secretarios de Desarrollo Urbano y Obras Públicas y los de Desarrollo Económico venían participando en esta dinámica de asociaciones de secretarios. Para contar con la representación gubernamental



La región tiene en primera instancia un sentido operativo, al hacer posible la interacción entre los distintos grupos participantes en la formulación y ejecución de una estrategia integral de desarrollo sustentable... se trata de un amplio espacio en el que los estados participantes pueden impulsar iniciativas de acción conjunta según sus intereses específicos, en el marco de orientaciones estratégicas comunes de desarrollo regional sustentable (Ferreira y Wario, 2000).

se constituyó el grupo de autoridades ambientales. Recientemente se contempla la necesidad de conformar un equipo de trabajo con las dependencias estatales que coordinan los programas de gasto social, especialmente aquellos de combate a la pobreza, así como el grupo de secretarías de Finanzas o Tesorería, para traducir en términos presupuestales los planteamientos de acción regional. Al proyecto regional se sumará el grupo de los Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados (Coplades) de la Región Centro-Occidente, quienes con anterioridad también sostenían reuniones con sus contrapartes estatales.

Consolidación del proyecto regional a partir de la formación de una red de relaciones intergubernamentales en los nueve estados de la Región Centro-Occidente\*



\* El logotipo del proyecto regional elaborado por el grupo de secretarías de Desarrollo Urbano muestra la participación de los grupos sectoriales en el proyecto.

Fuente: Elaboración propia.

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 del 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 (Ferreira, 1998).

A manera de síntesis, podríamos señalar que el proyecto de la Región Centro-Occidente es una iniciativa fundamentada en tres premisas básicas: 1) su orientación hacia la acción, donde el interés no radica simplemente en generar un documento más sino en detonar un proceso que produzca transformaciones en la realidad regional; 2) un concepto innovador de planeación: frente a un estilo sectorial y vertical de hacer

planes que ha demostrado su ineficacia, se propone un enfoque que parte de una visión integral de la realidad y que está asociada a un concepto de desarrollo sustentable, el cual contempla ciertamente el impulso económico competitivo pero también la inclusión social, la sustentabilidad ambiental y el ordenamiento del territorio; 3) la iniciativa regional es un ejercicio generado de abajo hacia arriba: ninguna dependencia federal ha inducido a los estados a trabajar con esta lógica (Wario, 2000b).

Como se puede apreciar, aún cuando no tenga todavía un respaldo institucional, en los hechos existe una organización regional que adquiere un mayor significado al tratarse de la zona políticamente más plural del país. A través de esta forma de organización, si se quiere todavía informal, se han generado ya algunos consensos sobre la orientación del desarrollo regional y sobre las acciones que se deben realizar a corto plazo (Wario, 2000b).

#### **LA CONSTRUCCIÓN DE LA REGIÓN A PARTIR DEL PROCESO DE PLANEACIÓN**

Descritos los antecedentes de esta iniciativa, se advierte cómo la red de relaciones intergubernamentales ha propiciado el surgimiento de la región como un nuevo espacio de gestión.

El carácter operativo que motivó el establecimiento de espacios permanentes de interacción inter e intragubernamental ha propiciado que el proceso vaya consolidándose con la participación de más actores y la inclusión de más aspectos de interés regional. En este sentido, la integración de la Región Centro-Occidente ha resultado de un proceso originado de abajo hacia arriba —ante la ausencia de consideraciones regionales en la política nacional— y está propiciando el diseño y la operación de nuevos mecanismos de gestión en y entre las entidades federativas, a lo que posiblemente se sume el gobierno federal.

La iniciativa de gestión en la Región Centro-Occidente, de acuerdo con los conceptos expresados por Adalberto Saviñón,<sup>7</sup> podrá adquirir las siguientes características: 1) una visión sistémica frente a estrategias puramente individualistas; 2) una visión que tiene raíces históricas: desarrollo desde la tradición; 3) un modelo en el que la cohesión social es raíz y al mismo tiempo objetivo; 4) un modelo que integra medidas territoriales con la lógica del trabajo en redes; 5) teniendo como bases el asociacionismo y la colaboración.

#### **EL ENFOQUE DE PLANEACIÓN**

Un aporte peculiar de esta experiencia radica en que la planeación es entendida como un proceso de formación de consensos básicos en torno a una visión estratégica regional, con la expectativa de abrir el proceso a la participación social, representativa e informada. En consecuencia con esta visión, los talleres de planeación regional han tenido un enfoque distinto a las prácticas comunes. En el origen de la iniciativa no se disponía de los recursos para la elaboración de planes plasmados en documentos. Además, el interés de los participantes se centraba más en compartir experiencias e identificar las formas para articular esfuerzos y acciones, por lo que el proceso de planeación regional se enfocó más en dinámicas de planeación participativa, mismas que han contribuido a formar consensos.

Durante los primeros encuentros se procuró el intercambio de información básica de cada uno de los estados, el intercambio de experiencias y la retroalimentación acerca de políticas sectoriales en cada estado. El proceso mismo —y la carencia de recursos— hizo que se pusiera mayor énfasis en imaginar y discutir las estrategias, los proyectos y los instrumentos, desplazando así una inercia metodológica en el

---

<sup>7</sup> Director del Centro Lindavista y facilitador del Grupo de Desarrollo Económico de la Región Centro-Occidente (Gerco).

ejercicio de planeación de dar mayor énfasis a rigurosos diagnósticos y mucho menos a la instrumentación.

Con estos nuevos enfoques, en la Región Centro-Occidente se impulsa una planeación para la acción; una planeación con los actores gubernamentales y de la sociedad civil relevantes en la escala macrorregional. Esta planeación se lleva a cabo mediante procesos de planeación participativa, tendientes a involucrar de manera gradual y progresiva a los actores relevantes y a propiciar su integración en grupos de interés y de tareas (Ferreira y Wario, 2000).

Dadas estas circunstancias, los primeros documentos sobre este proyecto regional (Ferreira 1999; Ferreira y Wario, 2000) señalan que el taller de planeación de la Región Centro-Occidente ha tenido como propósitos: 1) la definición de una estrategia regional que articule orientaciones y acciones compatibles con un modelo de desarrollo integral sustentable, que se puede concretar en dimensiones territoriales distintas a la división político-administrativa; 2) la integración de una cartera de proyectos estratégicos regionales, como instrumento para la gestión ordenada, interdependiente y jerarquizada; 3) el diseño y la experimentación a partir de la práctica de planeación participativa, de instrumentos organizativos y de financiamiento que den sustento a la coordinación horizontal de las acciones de los gobiernos estatales en el nivel macro-regional.

#### **OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS**

De acuerdo con el enfoque de planeación adoptado, la estrategia integral de desarrollo sustentable se traduce en criterios de ordenamiento territorial que deberán orientar y ser retroalimentados por la acción de los otros grupos de trabajo. El planteamiento de ordenamiento territorial generado por el grupo urbano establece como objetivos estratégicos: 1) la

inserción de la región como un todo en la economía global; 2) la integración económica regional (de sus núcleos urbano-industriales principales, del altiplano con la costa, así como la incorporación de los espacios marginados al desarrollo regional); 3) la desconcentración del crecimiento urbano (la ampliación de la base urbana del crecimiento industrial), y 4) la estructuración del sistema urbano regional privilegiando el principio de red por sobre el de las jerarquías urbanas.

Aunque la planeación integral está todavía en proceso, resulta suficientemente ilustrativo enunciar las siete líneas de acción territorial propuestas por el grupo urbano. Cada una de las cuales corresponde a un espacio de intervención estratégica, y en torno a las que pudiesen organizarse las acciones de los otros grupos. Estas líneas son:

- 1) atención prioritaria a los enlaces y corredores de alcance interregional, que permitan completar una red básica de enlaces e integrar la región; 2) consolidar la posición de Guadalajara como ciudad global y como nodo de articulación entre la economía de la costa y la del altiplano; 3) afianzar las interdependencias entre las ciudades del Centro-Norte y consolidarlas en un sistema urbano polinuclear que cumpla el papel regional de una ciudad grande; 4) impulsar en forma selectiva la consolidación de centros pequeños y nuevos polos que permitan ampliar la base urbana de la industrialización regional; 5) intensificar en forma gradual el uso del espacio en la vertiente del Pacífico, a partir de las relaciones con el altiplano; 6) impulsar el cambio en los patrones de cultivo y la adopción de tecnologías para un uso más eficiente del agua y una mayor generación de empleo por unidad de superficie en los espacios rurales integrados, y 7) impulsar la incorporación de los espacios rurales marginados mediante el fortalecimiento de redes de enlaces rural-urbanos y de centros estructuradores, y la promoción de circuitos de turismo cultural y/o ecológico (Ferreira y Wario, 2000).



**PROYECTOS REGIONALES**

La conformación de una cartera de proyectos integrales busca cerrar la brecha entre la estrategia y el universo de proyectos propuestos en forma aislada, racionalizar gradualmente las decisiones de inversión en función de la estrategia y promover la maduración de nuevos proyectos de carácter integral que respondan a la estrategia regional. Para la identificación de proyectos es necesario tener en consideración la vocación de cada estado en el proyecto regional, conjugar los intereses individuales de los estados y la prioridad estratégica para el resto de la región, observando un principio de equidad interestatal. La definición y la gestión de los proyectos se basan en la experiencia de las entidades en aspectos temáticos.

Los proyectos integran un programa de acción cuya ejecución se ha hecho posible mediante la suscripción de acuerdos de coordinación interestatal, los cuales se espera sean objeto de negociación conjunta para complementar con los recursos federales.

**DE LA PROMOCIÓN DEL PROYECTO A LA OPERACIÓN DE MECANISMOS DE GESTIÓN REGIONAL**

El proyecto para promover el desarrollo integral de la región requirió, como se mencionó anteriormente, motivar la formación de los diversos grupos de trabajo, atender las vicisitudes que fueron presentándose y velar por la continuidad y progreso en cada grupo sectorial. Durante el proceso se necesitó identificar los liderazgos que contribuían a impulsar el proyecto, estableciéndose un coordinador por cada uno de los grupos de trabajo y procurando que las representaciones estatales tuviesen una adecuada distribución en las diferentes coordinaciones.

En diciembre de 1999 se constituyó el Grupo Técnico Coordinador (GTC), instancia de articulación de los grupos de trabajo en la escala regional, integrado por los líderes de los grupos participantes, la coordinación regional de descentrali-

zación de la Semarnap y los consultores-facilitadores que apoyan el programa de trabajo de los distintos grupos. Este equipo es el responsable de la conducción técnica del proceso de planeación regional en su conjunto, del proceso de información y promoción para contar con el respaldo político de los gobernadores y del gobierno federal, así como de la futura institucionalización de mecanismos de gestión regional.

Aunque el proceso es reciente, se puede reconocer que existe una organización regional en una zona políticamente plural, que ha tenido la capacidad para construir consensos sobre la orientación del desarrollo y las acciones prioritarias y que los primeros proyectos de carácter regional están en proceso de ejecución.

A su vez, el proyecto de la Región Centro-Occidente ha contribuido a incorporar la visión regional entre los funcionarios estatales que participan en el mismo y ha obtenido el aval político de los gobernadores y del nuevo equipo que está al frente del gobierno federal. En la dinámica interna, el proyecto regional ha logrado concientizar a algunas dependencias estatales acerca de la necesidad de designar funcionarios encargados exclusivamente de dar seguimiento a los acuerdos y compromisos en torno al mismo. En algunos estados el proyecto interestatal ha propiciado espacios de coordinación entre distintas dependencias estatales, proceso no consolidado por muchos Coplades en los mismos estados.

Además, se esperan mayores progresos en la coordinación entre dependencias del mismo estado respecto a su contribución al desarrollo integral de sus propias entidades y de la región, así como en la consolidación de las reglas de interacción entre los grupos, a efecto de avanzar en la institucionalización de un mecanismo regional de gestión del desarrollo sustentable.

En la práctica los espacios de gestión regional se han definido en forma gradual. Primero a través de reuniones, talleres y encuentros que permiten el contacto personal, el

trabajo conjunto, la formación de una relación personal de camaradería y de confianza y de un lenguaje común entre los grupos de trabajo. Luego se ha requerido establecer un proceso de formalización gradual de las reglas de operación resultantes de la práctica de trabajo conjunto. El proyecto de la Región Centro-Occidente entrará en una fase en que se requerirá la consolidación gradual de redes que permitan contar con un sistema de información y gestión operativa en relación con el proceso de planeación participativa y sus productos.

El ejercicio de planeación de la Región Centro-Occidente de México podrá ser mejor comprendido a la luz de una sistematización de las formas en que se han consolidado las relaciones intergubernamentales,<sup>8</sup> y las perspectivas de consolidación de este proyecto regional podrían tomar en consideración las distintas variantes de los mecanismos de cooperación observadas en el contexto europeo (Robert Agranoff, citado por Sosa, 1999), en las que se identifican dos fases del proceso.

Los dos casos de estudio sobre gestión regional aquí presentados, el proyecto de gestión interestatal de la Región Centro-Occidente y la gestión intermunicipal en el Programa de Regionalización de Jalisco, nos permiten identificar con claridad la existencia de mecanismos de contacto y comunicación que han dado paso a «las relaciones intergubernamen-

---

<sup>8</sup> «La idea de hablar de intercambios y situaciones de conflicto o cooperación entre unidades administrativas que podían o no pertenecer al mismo gobierno requirió de explicaciones que no siempre pudieron encontrarse en los principios federales de organización del poder público... Al seguir los procesos y las fases que transforman decisiones en recursos y éstos en bienes y servicios, resultaba redundante para el proceso de políticas públicas... Lo esencial era comprender justamente por qué y cómo se integraban entidades y medios formalmente separados en procesos compartidos de implantación de fines públicos» (Sosa, 1999).

tales» (fenómenos tipo «rig»), en donde los intercambios se realizan fundamentalmente entre personas.

Las actitudes, las creencias y los valores de los funcionarios públicos se vuelven factores fundamentales en la configuración de las redes y las relaciones intergubernamentales... [éstas] dan lugar a patrones regulares de comportamiento e intercambio que van conformando la naturaleza permanente y estable de las redes en cuestión y que generan flujos permanentes de información, puntos de vista, criterios, etcétera (Sosa, 1999).

En todos los casos, las redes de relaciones tienen un componente esencial de política pública... Los fenómenos que tienen lugar en el seno de estas redes —es decir los fenómenos «rig»— son de naturaleza voluntaria y cooperativa, antes que obligatoria; suelen implicar la coexistencia de diversos centros de poder (cada organización mantiene su autonomía); los recursos involucrados provienen de diferentes fuentes y no siempre se coordina su uso, y la responsabilidad y la coordinación de las acciones son difusas (Sosa, 1999).

Sin embargo, de contar con la voluntad política y la capacidad técnica para el diseño y la implantación de instrumentos de política regional, en ambos casos —en el ámbito estatal y/o federal— se requerirá avanzar en este sentido y establecer mecanismos formales de integración y gestión compartida de recursos. Se requiere impulsar procesos que den sustento a la gestión intergubernamental (fenómenos «gig»), que son resultado de un proceso permanente de intercambios entre funcionarios y organizaciones a lo largo del tiempo.

La gestión intergubernamental implica, en consecuencia, un mayor involucramiento de todos los actores y asumir deci-

siones colectivas con riesgos y responsabilidades compartidas... Las redes tipo «gig» están dominadas por una clara orientación a la solución de problemas... en las redes de gestión compartidas los actores no operan a través de interacciones variables, según el interés de cada uno, sino que se establece un plan de acción para alcanzar los objetivos comunes. El énfasis se pone en la producción de resultados y se establece una estructura de gestión que define niveles de responsabilidad, el monto de los recursos que cada organización o gestor aporta y las acciones o aspectos a cargo de cada uno (Sosa, 1999).

La formación de redes tipo «gig» constituye probablemente el mecanismo más avanzado que la gestión pública contemporánea ha producido como respuesta al entorno generado por los fenómenos de complejidad creciente de los problemas sociales y es, de hecho, una forma de gestión de la escasez. La creación de estructuras de cooperación está determinada por la existencia o no de códigos valorativos comunes. Más allá de identificaciones de tipo ideológico, es una visión compartida de los fines que se proponen alcanzar y de los valores que determinan estos fines. De ahí que cualquier propósito por crear redes de todo tipo, dependa del entorno, por lo cual parecería que en este esfuerzo de integración hay un patrón obligado en el que no se pueden obviar fases (Sosa, 1999).

Así pues, será necesario que las iniciativas de gestión regional aquí descritas transiten de un proceso de relaciones intergubernamentales (fenómeno «rig») a un proceso de gestión intergubernamental (fenómeno «gig»).

El proceso del Taller de Planeación del Desarrollo de la Región Centro-Occidente de México ha logrado distintos grados de formalización entre los grupos interestatales, dando un carácter operativo a los grupos de homólogos (conferen-

cias sectoriales) de los estados participantes. Estos avances han sido respaldados por el presidente Fox con la propuesta para constituir la Junta de Gobernadores de la Región Centro-Occidente. Sin embargo, la consolidación del proceso requerirá la formalización de consensos respecto a una estrategia compartida para el desarrollo integral de la región, lo que permitirá avanzar en la priorización de proyectos regionales y la necesidad de establecer mecanismos de gestión regional que hagan posible la concreción de las iniciativas interestatales e intersectoriales.

La consolidación de un mecanismo regional de gestión del desarrollo sustentable es, a juicio de los participantes, el resultado más importante del proceso de planeación regional, ya que permitiría dar continuidad a largo plazo a la iniciativa e institucionalizar la gestión regional del desarrollo sustentable (Ferreira y Wario, 2000).

La evolución del proceso de relaciones intergubernamentales que ha ocurrido en la Región Centro-Occidente permite avizorar algunos elementos que debiesen contemplarse en el diseño del mecanismo de gestión regional: 1) establecer un órgano para la toma de decisiones en cuanto a las estrategias y acciones a emprender en el ámbito regional; 2) definir una instancia de seguimiento y orientación del proceso; 3) crear una instancia operativa y de apoyo a la gestión de proyectos interestatales e intersectoriales; 4) constituir un fondo regional para impulsar la gestión de proyectos interestatales que pudiera después operar de forma permanente a través de un fideicomiso regional. Además, luego de un proceso evolutivo que permitiera consolidar las iniciativas regionales que han surgido en la experiencia de la Región Centro-Occidente sería deseable y conveniente que los mecanismos de gestión regional definieran los criterios de participación de otros actores (gubernamentales, sociales y privados).

Dados los retos que enfrenta la iniciativa de la Región Centro-Occidente, los promotores del proyecto, los gobiernos estatales y el gobierno federal tendrán que explorar, analizar y definir las formas más convenientes para formalizar el proceso y establecer los mecanismos que garanticen la viabilidad de una nueva dimensión de gestión pública en el país.

Con base en la historia misma del proceso y la necesidad de otorgar un amplio respaldo político a la novedosa propuesta —en el contexto mexicano— de gestión regional, sería conveniente que la Junta de Gobernadores se formalizara como el órgano de toma de decisiones en cuanto a la orientación de las estrategias y la envergadura de las acciones interestatales. Seguramente las funciones del GTC empatan con las que se esperarían de un secretariado técnico, integrado por los coordinadores de los distintos grupos de dependencias participantes como una instancia colegiada en la escala regional, articuladora entre los distintos grupos de trabajo sectorial y observante de la orientación y acuerdos alcanzados por la Junta de Gobernadores y el gobierno federal. Esta instancia serviría como mecanismo para definir la estrategia de desarrollo regional sustentable con el aporte de todos los grupos, así como para integrar la cartera de proyectos regionales y alcanzar los consensos de acción entre las instituciones participantes.

La determinación del nuevo gobierno federal de impulsar el desarrollo regional y los beneficios que obtengan los estados de los primeros proyectos regionales hacen esperar que la dinámica regional adquiriera cada vez más relevancia, por lo que se contempla la necesidad de constituir una instancia de coordinación operativa de los trabajos de planeación, la cual podría tomar la forma de una agencia —de carácter interestatal— para el desarrollo regional, concebida para la realización de estudios técnicos en la formulación y evaluación de proyectos, la realización de gestiones para la canalización de recursos entre los gobiernos estatales y con la federación,

así como ante instituciones de financiamiento nacionales e internacionales. Ello requiere disponer de una estructura orgánica independiente, que opere en apoyo de los grupos interestatales y del GTC, para la concreción de las iniciativas regionales.<sup>9</sup>

Aunque el trabajo de los grupos sectoriales es orientado por el GTC, procurando que la complementariedad y coherencia de las distintas iniciativas sectoriales satisfagan las expectativas de integralidad que se han trazado en la estrategia regional, la actuación de la instancia operativa propuesta empieza en la promoción de proyectos regionales entre los estados participantes y la federación, en la gestión de las aportaciones que éstos realicen, así como en la gestión de recursos complementarios.

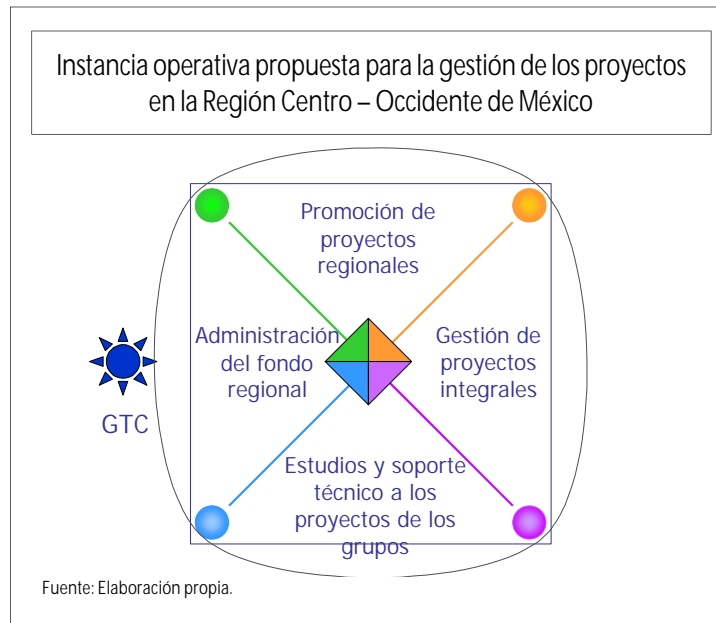
Los mecanismos de gestión interestatal requerirán un fondo de financiamiento que garantice la necesaria articulación y secuencia temporal de las acciones interestatales que se decida poner en marcha para la ejecución de la estrategia regional,<sup>10</sup> así como de una instancia consultiva que permita la participación de representantes de distintos grupos socia-

---

<sup>9</sup> Los mecanismos de gestión regional pueden tener distintas formas y procedencias. Tal es el caso de la experiencia alemana descrita por Von Haldenwang como la figura de las Conferencias Regionales (REK) en Renania Septentrional-Westfalia; la Asociación de la Región de Stuttgart (VRS), en la que participan el distrito urbano de Stuttgart y cinco distritos rurales, cuyo objetivo es contribuir a una mejor coordinación entre los actores, siendo ésta la primera institución regional que cuenta con asamblea elegida directamente; en tanto que Reson se encarga de la promoción coordinada del desarrollo económico regional, la coordinación política se conduce a través del VRS.

<sup>10</sup> Como en el caso europeo, el papel de las agencias de desarrollo regional en torno a los fondos estructurales (véase Benneworth, 1998). También es ilustrativo el caso de la Agencia de





les en la orientación y formulación de la estrategia y de las acciones asociadas (Ferreira y Wario, 2000).

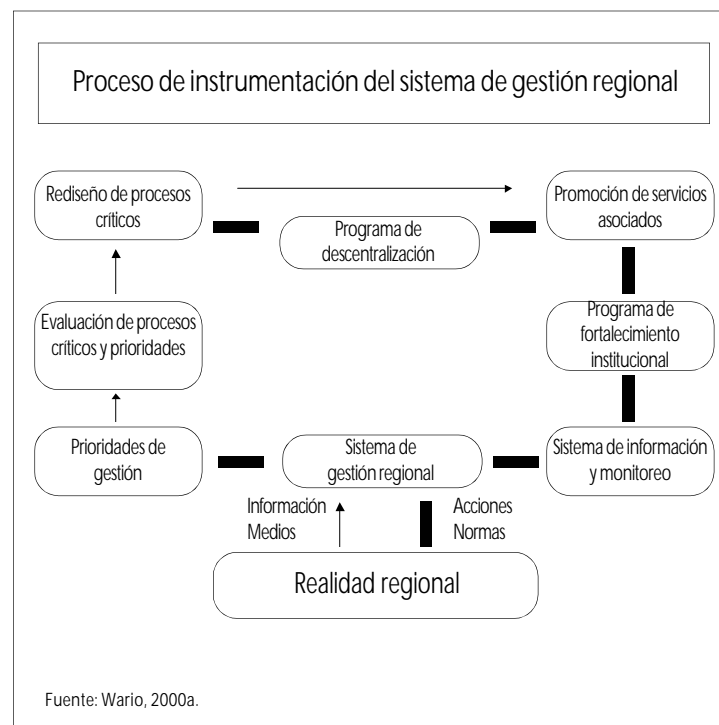
La integración de un fondo regional, que pudiera constituirse con aportaciones de los estados y la federación, tendría como objeto solventar la realización de estudios y proyectos

☞ Planificación IBA en el estado federado de Renania Septentrional-Westfalia, cuyo trabajo comprende los siguientes temas prioritarios: 1) definición de los lineamientos básicos y los estándares de calidad de los proyectos; 2) apoyo a la instrumentación mediante moderación, asesoría y cooperación; 3) coordinación de los procesos de planificación en los diversos niveles, y 4) la imagen externa de la iniciativa y difusión de los resultados. «La IBA no elabora proyectos, sino que fija los lineamientos básicos y los estándares de calidad... Además, la IBA importa competencias y buenas prácticas de otras regiones, para promover innovaciones a nivel local» (Von Haldenwang, 2000).

técnicos de impacto regional, así como garantizar los recursos necesarios para facilitar el proceso y fondeo de la instancia operadora y prestadora de servicios de apoyo al proceso regional.

El fondo regional podría ser administrado por la instancia operativa propuesta a través de un fideicomiso que formalizara el proceso y diera transparencia y confiabilidad. Pero, sobre todo, el fideicomiso permitiría instrumentar en forma ágil los proyectos regionales.

La instrumentación de estos mecanismos de gestión regional será fundamental para la consolidación del proyecto regional. La forma en que éstos se definan será una señal de la visión y anuencia política para los procesos de gestión regional y determinará los alcances de los mismos. Incorporar



la perspectiva regional requerirá considerar un conjunto de factores y un proceso peculiar en la gestión de los asuntos públicos.

Ferreira y Wario sugieren que en el diseño del mecanismo se consideren los siguientes criterios:

1. Complementariedad. El mecanismo regional no pretende sustituir las estructuras de gobierno estatales. En el marco de un renovado federalismo, la gestión regional tiene fundamentalmente una lógica de asociación. Sus funciones serán las que las entidades federativas, de común acuerdo, les asignen.
2. Confianza. Su integración depende de la consolidación de valores y proyectos compartidos, así como de una confianza recíproca en la buena intención y compromiso de los participantes.
3. Aprovechamiento de motivaciones e intereses de acción regional. En una estrategia de ruptura (*breakthrough strategy*), se busca iniciar la construcción de mecanismos alternos a partir de los consensos y las motivaciones asociativas de los distintos grupos involucrados para el impulso de proyectos concretos.
4. Gradualidad. El diseño y la consolidación del mecanismo regional se aborda en forma gradual, a partir de la experiencia de interacción de los grupos y la formación de los hábitos de trabajo conjunto. Una vez definidas y probadas en la práctica las funciones de los grupos y las reglas de coordinación y gestión conjunta, podrá avanzarse hacia la institucionalización formal de dicho mecanismo —el Secretariado Técnico del proyecto de la Región Centro-Occidente— mediante la suscripción de un acuerdo interestatal y la creación, en su caso, de alguna estructura técnica de apoyo: la Agencia Regional.
5. Flexibilidad. Las formas de organización creadas deben poder adaptarse con agilidad para absorber los ajustes requeridos por la práctica de trabajo conjunto.





**110**

**GUILLEMO Woo GÓMEZ**

6. Liderazgos. El impulso del proceso de asociación entre los estados se cifra en líderes de grupo identificados por su interés, su visión y su capacidad técnica.





### **3. Reflexiones acerca del futuro de las políticas regionales en México**

Las experiencias de gestión regional aquí descritas representan una forma activa de dar cauce a la convivencia plural que exige la transición democrática en el país, y contribuyen a generar espacios que facilitan una mayor coordinación y eficiencia entre los distintos niveles de la administración pública. Su instrumentación requiere concretar el principio de subsidiariedad y esto sólo es posible si se dispone de los canales y mecanismos que garanticen la continuidad de un proyecto de desarrollo integral y de largo plazo.

La iniciativa de la Región Centro-Occidente tuvo a su favor una serie de condiciones que le han permitido avanzar y consolidarse como un modelo de gestión que pudiera impulsarse durante los próximos años. Entre estos factores destaca la identidad histórica y cultural de la región, la complementariedad e interdependencia económica y ambiental de los estados, un desarrollo administrativo-gubernamental suficientemente maduro en la mayoría de los estados participantes, espíritu de colaboración en un contexto políticamente plural, así como la percepción común en torno a problemas regionales y el interés de materializar proyectos estratégicos de orden interestatal.

Los casos de regionalización aquí descritos adquieren un significado primordial por tratarse de iniciativas pioneras en México, contemporáneas del nuevo contexto internacional

y alternativa viable para integrar y dar cohesión al proyecto de nación que podría reproducirse en otras mesorregiones del país. Los aprendizajes del proyecto regional podrán contribuir a conformar un proyecto de desarrollo nacional de largo plazo, con base en un proceso gradual para fortalecer e integrar las regiones del país.

La perspectiva optimista sobre el futuro de las políticas regionales en México parte de la configuración de un nuevo mapa geopolítico del país, la expectativa de un replanteamiento de las políticas federales a partir de diciembre de 2000 y la percepción cada vez más clara de la necesidad de encontrar fórmulas que permitan desarrollar una sana y fructífera relación entre distintas entidades de gobierno en un contexto de pluralidad política.

El proceso de transición democrática en México ha permitido identificar las posturas dominantes en torno a las relaciones intergubernamentales. Se ha observado que la pluralidad en los gobiernos estatales tiende a asumir una postura de cooperación respecto a las necesidades regionales ante el gobierno federal,<sup>1</sup> identificándose uno o varios proyectos nacionales en materia de desarrollo económico y social, con objetivos regionales (Sosa, 1999). Durante el último lustro se ha observado un creciente énfasis en los procesos de carácter intergubernamental, «ya sea a escala nacional para dar un mejor uso a los recursos públicos limitados; ya sea internacional, para aprovechar las ventajas comparativas de mercados regionales integrados» (Sosa, 1999; véase la propuesta de política económica elaborada por la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Económico, A.C., AMSDE, 2000).

La reciente experiencia en materia de gestión del desarrollo regional en México, ilustrada tanto en el ámbito de los

---

<sup>1</sup> Lo mismo sucede en el caso de una pluralidad política entre municipios y su relación con los gobiernos estatales.



estados de Jalisco y Guanajuato como en el proyecto de la Región Centro-Occidente, descritos en este trabajo, hace pensar en el resurgimiento de las políticas regionales en México. El propio presidente de la república ha asumido este tema como uno de los ejes de su proyecto de gobierno, e incluso ha lanzado una convocatoria para impulsar el desarrollo del sureste mexicano, enmarcada en el Plan Puebla Panamá, con el cual propone enfrentar el desafío de dar cauce al desarrollo en la mesorregión con mayor rezago y polarización en el país, extendiendo la iniciativa a los países centroamericanos.

El sistema de mesorregiones propuesto por el gobierno federal surge de una asociación funcional de las regiones con-

templadas por el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1994-2000, muy similar al esquema de organización territorial de los consejos consultivos para el desarrollo sustentable promovidos por la antes Semarnap. En el caso de la Región Centro-Occidente, la conformación de la región es consistente desde la perspectiva de las relaciones económicas.<sup>2</sup> Además, desde la experiencia de la operación de redes de cooperación intergubernamental como espacios de coordinación entre varias entidades federativas se resuelve la necesidad de contar con terceras partes que faciliten la adopción de consensos y sirvan de mediadoras ante las dificultades propias de la vecindad.

El resurgimiento de las políticas regionales en el país requerirá la adecuación del marco legal e institucional, de forma que se prevea el establecimiento de mecanismos e incentivos en torno a la gestión regional. Ello requerirá modificaciones a la Ley Nacional de Planeación, la formulación de una estrategia de desarrollo nacional con base en la gestión regional, previsiones regionales en la estructura organizativa de las instancias federales, así como la creación de canales que desde el gobierno federal impulsen los procesos de planeación regional y articulen y coordinen la gestión intergubernamental.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Vista la región desde la perspectiva de los vínculos económicos con Jalisco, todos los estados de la Región Centro-Occidente, excepto San Luis Potosí y Querétaro, presentan una estrecha interrelación. Sin embargo, estos a su vez se vinculan estrechamente con los estados vecinos de la propia región.

<sup>3</sup> Como se ha propuesto a escala estatal, se considera necesario vincular más estrechamente la planeación, la gestión descentralizada y la programación presupuestal, integrando funciones en forma similar a las ejercidas por la que fue Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP). Sin embargo, en virtud de los cambios políticos que se están dando en el país, es posible que en



Más aún, la instrumentación de políticas regionales requiere definir la manera en que se revertirán las inercias de una gestión pública centralizada, definiendo las relaciones entre la federación y los estados, y las formas funcionales de coordinación a través de esquemas regionales de gestión integral. En este punto conviene presentar la disyuntiva sobre los mecanismos operativos para conducir las políticas regionales.<sup>4</sup> Por un lado, se plantea establecer una instancia interlocutora del gobierno central para con las regiones y articular desde ella —de alguna manera, un esquema concentrador de las políticas de descentralización— las respuestas del gobierno central,<sup>5</sup> por otro, que la orientación y estructura orgánica de las dependencias centrales incluya una dimensión regional que les permita contar con la capacidad de co-

---

☞ los próximos años podamos observar un rediseño orgánico en las estructuras gubernamentales que contribuya a modificar un modelo de gestión que se ha caracterizado por el centralismo y los enfoques sectoriales. Algo similar ha sucedido en el caso italiano, en donde una reestructuración del gabinete nacional condujo a la creación del Ministerio del Tesoro, Presupuesto y Planeación Económica. «Para ajustarse a ello, el Ministerio ha sido organizado en tres departamentos operativos: política monetaria, finanzas públicas y políticas de desarrollo económico y cohesión» (Wishlade, 1998).

<sup>4</sup> En el caso de la política regional alemana, Patricia Noble señala la probabilidad de que futuros cambios se enfoquen en las nuevas formas de organización debido a la excesiva centralización de los instrumentos, lo cual combinado con el creciente interés de los *länder* (estados federados) acerca de los conceptos del desarrollo regional, implicará una mayor exigencia de diseñar instrumentos adecuados para su gestión descentralizada (véase Noble, 1998).

<sup>5</sup> Como se planteó durante las primeras etapas del proyecto de regionalización emprendido en Guanajuato y que encontró resistencias de las dependencias ejecutoras en el sentido de tener una instancia intermediaria con las regiones.

ordinar sus acciones con sus contrapartes estatales a través de los mecanismos regionales de gestión propuestos, tomando en consideración una serie de criterios e instrumentos descritos.<sup>6</sup>

Al respecto, sólo cabría señalar que el proceso de organización informal implícito en la corta historia del proyecto de la Región Centro-Occidente ha probado tener un mayor nivel de eficiencia que los esquemas de organización formal. Esto en relación con los procesos de descentralización y gestión del desarrollo regional, ya que la definición de las estructuras y formas de operar estas políticas de arriba hacia abajo (del centro a las regiones) podrían no tener un efecto similar al de las propuestas surgidas de abajo hacia arriba.

El impulso a las políticas regionales por parte del gobierno federal deberá contemplar la naturaleza gradual del proceso, propio de las relaciones intergubernamentales, y la necesidad de inculcar la cuestión regional como una nueva perspectiva de gestión pública tanto entre los gobiernos estatales como dentro de la estructura del gobierno federal.

Como ya fue señalado, resulta extremadamente difícil que una regionalización administrativa cubra todos los enfoques y puntos de interés. Por ello conviene que el diseño de los instrumentos de la política regional sea lo suficientemente flexible para impulsar las iniciativas regionales.

Por otra parte, podría esperarse que, dadas las limitaciones del federalismo mexicano, los desequilibrios regionales en el país y la forma como se han desarrollado las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos subcentrales, el acercamiento entre actores en torno a la gestión regional genere grandes expectativas respecto a la solución de problemas y el flujo de recursos federales. En este sentido, un fondo regional es insuficiente para resolver todas las necesidades (aun

---

<sup>6</sup> Similar al modelo de gestión regional propuesto en este trabajo para la experiencia de Jalisco.

aquellas de carácter regional). Por ello conviene que la determinación del gobierno federal de impulsar políticas regionales contemple al menos una partida presupuestal destinada a lo que podría ser un fondo de incentivos para la acción regional, el cual sería un instrumento clave para promover la gestión regional.

Dicha gestión promovería la concreción de proyectos intergubernamentales y contaría con el apoyo del fondo de incentivos para la acción regional, el cual privilegiaría en su operación algunos criterios. Las aportaciones del fondo se determinarían en función de la integralidad de los proyectos, del grado de participación interestatal, de la participación de otros actores (municipios, iniciativa privada, organizaciones sociales), así como del carácter estratégico de los mismos.

Conviene recordar que la cuestión regional no sólo constituye una alternativa para mejorar la eficiencia de la actuación gubernamental, sino que también permite complementar y enriquecer las capacidades institucionales del Estado para el tratamiento de los asuntos públicos.

Si la propuesta de desarrollo regional del gobierno federal cuenta con la voluntad política de los estados del país y la aceptación entre las instancias del ejecutivo federal que se traduzca en una coordinación eficaz de la acción gubernamental, la definición de las políticas regionales permitirá dar un mayor vigor a experiencias de gestión regional como las referidas en este estudio, promoviendo procesos similares en otras regiones y estados de México. Bajo estas perspectivas, los mecanismos de gestión regional podrían tener una evolución progresiva y con el tiempo constituirse en nuevos espacios para el ejercicio de la vida democrática en el país. Los criterios con los que se oriente la política regional determinarán si ésta sólo establecerá las formas de relaciones orgánicas para la coordinación en el gobierno federal y con los gobiernos estatales a través de las regiones o si posibilitan espacios suficientemente representativos y plurales para el



desarrollo de nuevas instituciones ubicadas en el ámbito de la gestión regional.

La información recabada durante los trabajos del taller de planeación de la Región Centro-Occidente revela que la mayoría de los estados participantes contempla un ordenamiento regional en su interior. Si bien sólo Jalisco y Guanajuato han tratado de hacer operativo un esquema de política regional, buena parte de las entidades de la región han definido, al menos administrativamente, una estructura subregional (véase el mapa 8).<sup>7</sup> Esta situación podría ser tomada en consideración en la definición de una política regional en México que contemple mecanismos de gestión similares a los del modelo de la Europa de las regiones.

Los mecanismos de gestión propuestos para una regionalización intraestatal contemplan la participación de agentes gubernamentales de los niveles municipal, estatal y federal, así como de organizaciones sociales, organismos empresariales, instituciones de educación superior y centros de investigación insertos en cada subregión, haciendo posible que la participación ciudadana se articule desde el nivel microrregional. En el ámbito interestatal, el papel de la Junta de Gobernadores, del Secretariado Técnico como instancia de coordinación intergubernamental y de la Agencia Regional como instancia operadora del plan regional al servicio del Secretariado Técnico y la Junta de Gobernadores podría con el tiempo, ser complementado y enriquecido con el establecimiento de un consejo de la *mesorregión*. En el caso de la Región Centro-Occidente, el Consejo de Desarrollo Regional sería integrado por la representación de las 54 subregiones identificadas en la mesorregión, las cuales participarían a través de comisiones de trabajo.

La participación subregional en el nivel meso permitiría contar con un esquema democrático, en el cual se garantiza-

---

<sup>7</sup> El anexo B presenta con mayor detalle la estructura subregional.



ría la representación de un amplio mosaico de realidades y contrastes presentes en la misma región e impulsaría el desarrollo institucional de la figura de los consejos en las subregiones de las entidades federativas.

En este sentido, la referencia a casos y procesos de evolución de la política regional en otros países debe estimular el reforzamiento de las iniciativas regionales y la definición de políticas de Estado que valoren la cuestión regional como un factor clave en la modernización del mismo.





#### **4. Reflexiones finales**

Dados los objetivos del desarrollo regional y la carencia de previsiones organizativas, se requiere un enfoque creativo para estructurar nuevas formas de organización, lo que Wario llama la reingeniería de la gestión regional (Wario, 2000).

Procesos de descentralización como los descritos requieren resolver el clásico problema de poder y conflicto que se suscita en estas circunstancias. Por una parte, se generan conflictos en torno a las competencias, facultades y recursos de que se dispone. Por otra, hay una resistencia a delegar el control de los criterios políticos en la definición e instrumentación de los programas públicos.

Desde la perspectiva de la gestión regional, el problema de la unicidad de mandos en las estructuras matriciales podría ser resuelto si las instituciones públicas, las que componen el gobierno central y las instancias descentralizadas, tuviesen claridad en el rediseño de sus funciones, de los nuevos mecanismos de operación y de los recursos de que disponen para modernizar y eficientar su desempeño. A final de cuentas, las instancias gubernamentales deberán reconocer que su gestión se enfrenta a dos principios generales: el de la complejidad creciente de los problemas públicos y el de gestión de la escasez (Bañón, citado por Sosa, 1999), ante lo cual no quedan muchas otras alternativas para la reforma político-administrativa que explorar esquemas de coordinación intergubernamental.

El diseño y la operación de políticas públicas, desde la perspectiva de redes gubernamentales, se enfoca en los espacios y las formas de interdependencia entre los distintos actores cuyos procesos de interacción se caracterizan por el intercambio de información, objetivos y recursos. En este sentido, el criterio para la medición de resultados estriba en la concreción de acciones colectivas (Kickert *et al.*, 1996).

La gestión intergubernamental en México es todavía incipiente. Como se ha descrito, las recientes experiencias en materia de desarrollo regional permiten esperar que en los próximos años se avanzará en un proceso de aprendizaje en la gestión de redes del sector público y en esquemas de participación público-privado-social. Las primeras experiencias de diseño e implantación de políticas de gestión descentralizada podrán ser de utilidad en la difusión de nuevas formas y nuevos canales de actuación pública. Referencias teóricas como

**Cuadro 4.1**  
Dos perspectivas en el ejercicio de la administración pública

Perspectivas:	'Clásica'	'de red'
Dimensiones		
Criterios organizacionales	Estructura de autoridad única	Estructura de autoridad múltiple
Objetivos de la estructura	Actividades dictadas por objetivos claros y problemas bien definidos	Varias definiciones de problemas y objetivos cambiantes
Papel del administrador	Controlador del sistema	Mediador, administrador del proceso, artífice del sistema de red
Tareas del administrador	Planeación y conductor del proceso organizacional	Promoción de interacciones y facilitación de oportunidades
Actividades del administrador	Planeación, diseño y conducción	Identificación y selección de actores y recursos, velar por las condiciones de la red y manejo estratégico de la complejidad

Fuente: Kickert *et al.* (1996).



el trabajo de Kickert *et al.* serán valiosas para comprender estas formas de gestión, de manera que puedan ser tomadas en consideración tanto en las fases preliminares como en las operativas.

Con base en el trabajo de académicos estudiosos de estos fenómenos, Kickert *et al.* señalan que los críticos de la gestión de redes consideran que éstas traen como consecuencias:

1. El descuido de los intereses comunes por parte de los actores gubernamentales. Los gobiernos necesitan desarrollar ciertas tareas. La participación en redes trae el regateo y la componenda como resultado de que las metas no son siempre alcanzadas.
2. Los obstáculos en la gestión pública. Procedimientos establecidos con anterioridad e intereses creados bloquean la solución de nuevos problemas y la aceptación de la aplicación de nuevas medidas políticas. Esto resulta no sólo en la no toma de decisiones y resultados ineficaces de las políticas, sino también en hacer más difícil y costoso el proceso de toma de decisiones.
3. Procesos no transparentes en la gestión de políticas. La interacción informal, las complejas estructuras de consulta y la duplicidad de posiciones administrativas hacen imposible determinar quién es el responsable de qué decisión. La responsabilidad colectiva en decisiones conjuntas resultará en situaciones en las que nadie rinde cuentas. El control de grupos de representantes se hace muy difícil.
4. La insuficiente legitimidad democrática. La interacción entre funcionarios públicos y representantes de grupos de interés particular, otros niveles gubernamentales y organismos ejecutores hacen muy difícil que los cuerpos de representación puedan influir en el diseño e implantación de políticas. No es del todo improbable que éstos serán confrontados con intereses y posiciones que no podrán ser alterados.

En resumen, los críticos señalan que las redes producen ineficacia, ineficiencia y políticas insuficientemente legitimadas. Sin embargo, también existen argumentos en su favor (Kickert *et al.*, 1996):

1. Las redes, grupos de interés y organizaciones ejecutoras están involucrados en el diseño e implantación de políticas públicas. Como resultado del conocimiento e información que tienen a su alcance, disponen de estos valiosos insumos, mismos que serán considerados y utilizados en el proceso de diseño y gestión de las políticas.
2. La participación de las organizaciones antes mencionadas facilita la aceptación social de las políticas porque éstas van más allá. Por lo tanto, la instrumentación y su puesta en vigor serán menos costosas y más fáciles de concretar.
3. La participación de muchos individuos, grupos y organizaciones implica que una gran variedad de intereses y valores sean tomados en consideración, lo cual es favorable desde un punto de vista democrático.
4. Las redes permiten a los gobiernos atender las necesidades y problemas sociales a pesar de sus restringidas posibilidades. Las redes mejoran la capacidad de resolver problemas y, por lo tanto, la efectividad del gobierno.

Las experiencias descritas confirman cómo la operación de redes gubernamentales permite obtener resultados que frecuentemente no sería posible alcanzar en forma aislada, ya que los principios y prioridades compartidos tienen mayor ascendencia en las estructuras de toma de decisiones.

Por supuesto, la discusión de la deseabilidad o conveniencia de las redes gubernamentales está fuertemente determinada por valores, lo cual hace difícil alcanzar un consenso. Nosotros creemos que la existencia de redes no puede ser negada. Es mejor enfrentar el hecho y tratar de analizar cómo

trabajan éstas, buscando formas de mejorarlas en lugar de tratar de ignorarlas o abolirlas. Las redes están aquí para quedarse y la ciencia política debe enfrentar el desafío. Es posible que las redes gubernamentales sean disfuncionales, pero éstas no lo son por definición. Mucho depende de la forma en que éstas funcionan, esto es, de la calidad de los procesos de interacción al interior de las redes (Kickert *et al.*, 1996).

Este trabajo da testimonio del surgimiento de iniciativas orientadas hacia la gestión de asuntos públicos. Quizá las más frecuentes y comunes sean a escala local, en donde la cercanía y la percepción de los asuntos públicos se corresponde con una mayor identificación entre los actores involucrados. En los orígenes de la regionalización en Jalisco ya existía una iniciativa regional surgida de las propias autoridades de los municipios en la costa del estado. El proyecto de la Región Centro-Occidente de México también tuvo su origen en mecanismos informales de gestión intergubernamental. Estas evidencias ponen de relieve el significado y las posibilidades del modelo de gestión en red.

Como se observará, el análisis sistematizado de estos procesos resulta de gran utilidad para el propósito de impulsar esquemas de gestión pública descentralizada en el ámbito regional (a cualquier escala, ya sea en el caso de políticas de enfoque intraestatal o de carácter interestatal), por lo que será importante tener en consideración estas reflexiones durante el diseño y la gestión de políticas regionales.

Empero, los planteamientos de este trabajo señalan que la dimensión regional, además de constituirse en una plataforma para la construcción del desarrollo sustentable, aporta elementos para un rediseño de la gestión pública-privada. La gestión regional abre nuevos canales y nuevas formas en la resolución de los problemas y la satisfacción de las necesidades colectivas, estableciendo condiciones para el mejoramiento de la eficacia de las instituciones gubernamentales,

pero también generando espacios de participación y nuevas formas de conjuntar y compatibilizar los liderazgos cívicos y políticos.

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. Sólo de esta manera se asegura que el poder cumpla su función social como instrumento permanente al servicio de la sociedad (Ferreira, 1999).

Por lo tanto, es necesario considerar que la construcción de espacios de participación público-privada y la consolidación de redes institucionales son resultado de un proceso, como el concepto mismo de desarrollo, por lo que resulta indispensable que una política regional tome en cuenta la necesidad de identificar actores e impulsar procesos para el desarrollo de las capacidades locales. Así, se ha propuesto para el Programa de Regionalización en Jalisco y será aplicable a posibles políticas nacionales para el desarrollo regional, ya que es claro que la experiencia en la Región Centro-Occidente no se ha dado en forma espontánea y que existen condiciones, actitudes y competencias clave que han hecho posibles las relaciones intergubernamentales que hoy se quieren formalizar.

Para concluir, conviene retomar los tres elementos propuestos por James Scott como primordiales para una política verdaderamente capaz de fomentar un desarrollo equitativo, duradero y sustentable. Estos son:

(1) la construcción de contextos regionales para la acción concertada a escala local, (2) la existencia de un marco político y legal sensible a varios contextos específicos regionales, y (3) la creación de una base empírica-analítica que facilite un monitoreo regional veraz y fiable. Estos tres fundamentos de una posible «política situada» gozan de la ventaja de que ofrecen una posibilidad de operar independientemente de ideologías de moda que circulan en discursos académicos y monopolizan el debate político (Scott, 2002).

Esta política «situada» a la que se refiere Scott retoma la propuesta de Storper y Salais acerca del concepto del Estado «situacional», en la cual el Estado es ubicado como un actor más que participa junto con otros actores con capacidad de incidir en el desarrollo. Esto es, el concepto del Estado como un socio del desarrollo se diferencia de otros conceptos y posturas que asignan al Estado un papel de interventor externo o de virtual ausente en la producción.

Este concepto es particularmente interesante para la exploración de las posibilidades y el rumbo del cambio institucional porque pone en el centro del debate el respeto a la diversidad en las formas de organización y de interacción entre actores económicos... Por ello proponen que en una sociedad democrática donde predomina la convención del Estado «situado», el bien común general está ligado al grado en que el Estado y sus políticas otorgan a los actores la libertad y los recursos necesarios para poder manejarse con una diversidad de marcos posibles de acción económica eficiente (Scott, 2002).

Esta percepción del Estado «situado» coincide con propuestas provenientes de distintos ámbitos.

Lo importante es incorporar las numerosas formas de estrategias diferenciadas y a los actores sociales que las encarnan



en un diálogo más amplio que tenga como resultado la inclusión. Pero este diálogo requiere reglas precisas y, sobre todo, una estructura de incentivos para garantizar la participación sin exclusiones en el marco de una ética de la responsabilidad (Gordillo, 2000).

Una voluntad política traducida en una reforma institucional capaz de incorporar las fuerzas de la sociedad organizada en el ámbito regional tendría como incentivo la posibilidad de sumar las energías en una dirección que fortalezca la cohesión.

El cambio institucional es un proceso evolutivo que permite la existencia de normas, incentivos, oportunidades y restricciones que dan aliento al (des)empeño regional. Si podemos hablar de un «modelo» en este contexto, consistiría entonces en inducir un cambio institucional conforme a conceptos de desarrollo integral que abarcan aspectos económicos, fiscales y sociales (Scott, 2002).

La cuestión regional constituye un tema ineludible para el diseño de las políticas públicas y de desarrollo gubernamental, pues conlleva valiosas alternativas para la creación de nuevas formas institucionales de participación democrática que fundamenten el desarrollo descentralizado y sustentable.



**Anexo A. Estructura regional de Jalisco propuesta por el estudio del Instituto de Geografía y Estadística de la Universidad de Guadalajara (1990).**

Región		Microrregión	Municipios
No.	Nombre		
4	Huejuquilla	Huejuquilla el Alto	Huejuquilla el Alto, Mezquitic
5	Bolaños	Bolaños	San Martín de Bolaños, Chimaltitán
15	Colotlán/Totatiche	Colotlán	Huejúcar, Santa María de los Ángeles, Totatiche, Villa Guerrero
17	Lagos / Encarnación / Teocaltiche	Lagos	Lagos de Moreno, Ojuelos, San Diego de Alejandría, Unión de San Antonio
		Encarnación - Teocaltiche	Encarnación de Díaz, Mexcacán, Teocaltiche, Villa Hidalgo, Yahualica de González Gallo
14	Tepatitlán/Zapotlanejo / San Juan / Jalostotitlán / Arandas	Tepatitlán	Acatic, Cañadas de Obregón, Tepatitlán de Morelos, Valle de Guadalupe, Zapotlanejo
		San Juan-Jalostotitlán	Jalostotitlán, San Juan de los Lagos, San Julián, San Miguel el Alto
		Arandas	Arandas, Jesús María
10	Ocotlán / Poncitlán / La Barca / Atotonilco	Ocotlán-Poncitlán	Jamay, Ocotlán, Poncitlán, Tototlán, Zapotlán del Rey
		La Barca-Atotonilco	Atotonilco el Alto, Ayotlán, La Barca, Degollado
6	Tizapán / Jocotepec / Mazamitla	Tizapán-Jocotepec	Jocotepec, Tizapán el Alto, Tuxcueca
		Mazamitla	Concepción de Buenos Aires, La Manzanilla de la Paz, Mazamitla, Quitupan, Valle de Juárez
11	Manuel M. Diéguez	Manuel M. Diéguez	Jilotlán de los Dolores, Manuel M. Diéguez
12	Sayula / V. Carranza / Guzmán / Tamazula / Tuxpan	Sayula - Venustiano Carranza	Sayula, Tolimán, Venustiano Carranza, Zapotitlán de Vadillo
		Guzmán-Tamazula	Ciudad Guzmán, Gómez Farías, Tamazula, Zapotitlic
		Tuxpan	Pihuamo, Tecalitlán, Tonila, Tuxpan
3	Ameca / Cocula / Unión de Tula / Tecolotlán / Zacoalco	Ameca-Cocula	Ameca, Cocula, San Martín Hidalgo, Villa Corona
		Unión de Tula - Tecolotlán	Atengo, Ayutla, Ejutla, Juchitlán, Tecolotlán, Tenamaxtlán, Unión de Tula
		Zacoalco	Amacueca, Atemajac de Brizuela, Atoyac, Chiquilistlán, Tapalpa, Techaluta, Teocuitatlán de Corona, Zacoalco de Torres
1	Autlán / El Grullo / Casimiro Castillo	Autlán-El Grullo	Autlán de Navarro, El Grullo, El Limón, Tonaya, Tuxcacuesco
		Casimiro Castillo	Casimiro Castillo, Cuautitlán, Villa Purificación



Región		Microrregión	Municipios
No.	Nombre		
2	Vallarta	Vallarta	Puerto Vallarta
9	Tomatlán / La Huerta / Cihuatlán	Tomatlán La Huerta-Cihuatlán	Cabo Corrientes (El Tuito), Tomatlán Cihuatlán, La Huerta
13	Talpa / Mascota	Talpa-Mascota	Atenguillo, Cuautla, Guachinango, Mascota, Mixtlán, San Sebastián del Oeste, Talpa de Allende
16	Tequila / Magdalena / Tala / Etzatlán	Tequila-Magdalena Tala-Etzatlán	Amatitán, El Arenal, Hostotipaquillo, Magdalena, Tequila Ahualulco de Mercado, Antonio Escobedo, Etzatlán, San Marcos, Tala, Teuchitlán
7	Metropolitana	Metropolitana	Acatlán de Juárez, Chapala, El Salto, Guadalajara, Juanacatlán, Ixtlahuacán de los Membrillos, Tlaquepaque, Tlajomulco de Zúñiga, Tonalá, Zapopan.
8	Ixtlahuacán del Río	Ixtlahuacán del Río	Cuquío, Ixtlahuacán del Río, San Cristóbal de la Barranca

Fuente: Del Toro, 1993.



**Anexo B. Estructura subregional de la Región  
Centro-Occidente.**

Clave	Estado	Subregión		Municipios
		No.	Nombre	
RCO 1	Ags.	1	Aguascalientes	Aguascalientes, Asientos, Calvillo, Cosío, Jesús María, Pabellón de Arteaga, Rincón de Romos, San José de Gracia, Tepezalá, El Llano, San Francisco de los Romo.
RCO 2	Zac.	9	Juchipila	Apozol, Apulco, Huanusco, Jalpa, Juchipila, Mezquital del Oro, Moyahua de Estrada, Nochistlán de Mejía, Tabasco.
RCO 3	Zac.	5	Tlaltenango	Atolinga, Florencia de Benito Juárez, Trinidad García de la Cadena, General Joaquín Amaro, Mómox, Tepechitlán, Teul de González Ortega, Tlaltenango de S. Román.
RCO 4	Zac.	1	Fresnillo	Calera, Fresnillo, General Enrique Estrada, Valparaíso, Villa de Cos.
RCO 5	Zac.	8	Zacatecas	Guadalupe, Morelos Pánuco, Vetagrande, Zacatecas.
RCO 6	Zac.	10	Ojocaliente	Cuauthémoc, Genaro Codina, Luis Moya, Ojocaliente, Trancoso.
RCO 7	Zac.	4	Pinos	General Pánfilo Natera, Loreto, Noria de Ángeles, Pinos, Villa García, Villa González Ortega, Villa Hidalgo.
RCO 8	Zac.	6	Jerez	Jerez de García Salinas, Monte Escobedo, Susticacán, Tepetongo, Villanueva.
RCO 9	Zac.	2	Río Grande	Cañita de Felipe Pescador, General Francisco R. Murguía, Juan Aldama, Miguel Auza, Río Grande.
RCO 10	Zac.	3	Sombrerete	Chalchihuites, Jiménez de Teul, Sain Alto, Sombrerete.
RCO 11	Zac.	7	Mazapil	Concepción del Oro, Mazapil, Melchor Ocampo, El Salvador.
RCO 12	SLP	1	Altiplano	Catorce, Cedral, Charcas, Guadalcázar, Matehuala, Moctezuma, Salinas, Santo Domingo, Vanegas, Venado, Villa de Arista, Villa de Guadalupe, Villa de la Paz, Villa de Ramos, Villa Hidalgo.
RCO 13	SLP	2	Centro	Ahualulco, Armadillo de los Infante, Cerro de San Pedro, Mexquitic de Carmona, San Luis Potosí, Santa María del Río, Soledad de Graciano Sánchez, Tierra Nueva, Villa de Arriaga, Villa de Reyes, Zaragoza.
RCO 14	SLP	3	Media	Alaquines, Cárdenas, Cerritos, Ciudad del Maíz, Ciudad Fernández, Lagunillas, Rayón, Río Verde, San Cirilo de Acosta, San Nicolás Tolentino, Santa Catarina, Villa de Juárez.



Clave	Estado	Subregión		Municipios
		No.	Nombre	
RCO 15	SLP	4	Huasteca	Aquismón, Axtla de Terrazas, Ciudad Valles, Coscatlán, Ebano, El Naranjo, Huehuetlán, Matlapa, San Antonio, San Martín Chalchicuautla, San Vicente Tancuayalab, Tamasopo, Tamazunchale, Tampacán, Tampamolón Corona, Tamuín, Tancanhuitz de Santos, Tanlajás, Tanquián de Escobedo, Xilitla.
RCO 16	Oro.	2	Sierra Gorda	Arroyo Seco, Pinal de Amoles, Jalpan, Landa de Matamoros, San Joaquín.
RCO 17	Oro.	1	Semidesierto	Cadereyta, Colón, Peñamiller, Tolimán.
RCO 18	Oro.	4	Sur	Ezequiel Montes, Pedro Escobedo, San Juan del Río, Tequisquiapan, Amealco.
RCO 19	Oro.	3	Centro	Corregidora, El Marqués, Querétaro, Huimilpan.
RCO 20	Gto.	1	Noroeste	Atarjea, Doctor Mora, San Luis de la Paz, San José Iturbide, Santa Catarina, Xichú, Tierra Blanca, Victoria.
RCO 21	Gto.	2	Norte	Allende, Dolores Hidalgo, San Diego de la Unión, San Felipe, Ocampo.
RCO 22	Gto.	3	Centro-Oeste	Guanajuato, Irapuato, León, Purísima del Rincón, Romita, Salamanca, San Francisco del Rincón, Silao.
RCO 23	Gto.	6	Centro-Este	Apaseo el Alto, Apaseo el Grande, Celaya, Comonfort, Cortazar, Santa Cruz de Juventino Rosas, Villagrán, Tarimoro.
RCO 24	Gto.	4	Suroeste	Pénjamo, Cuernavaca, Huanimaro, Ciudad Manuel Doblado, Abasolo, Pueblo Nuevo, Valle de Santiago.
RCO 25	Gto.	5	Sur	Acámbaro, Coroneo, Jerécuaro, Santiago Maravatío, Uriangato, Moroleón, Yuriria, Jaral, Tarandacuao, Salvatierra.
RCO 26	Mich.	4	Bajío	Angamacutiro, Morelos, Numanán, Penjamillo, La Piedad, Puruándiro, Zináparo, José Sixtos Ruiz.
RCO 27	Mich.	2	Ciénega de Zacapu	Coeneo, Churintzio, Huaniqueo, Jiménez, Panindicuaró, Purépero, Tlazazalca, Zacapu.
RCO 28	Mich.	3	Pátzcuaro-Zirahuén	Acuitzio, Erongaricuaró, Huiramba, Lagunillas, Pátzcuaro, Quiroga, Salvador Escalante, Tzintzuntán.
RCO 29	Mich.	1	Centro	Álvaro Obregón, Charo, Copándaro, Cuitzio, Chucándiro, Huandacareo, Indaparapeo, Morelia, Queréndaro, Santa Ana Maya, Tarimbaro, Zinapécuaro.
RCO 30	Mich.	5	Oriente	Angangué, Aporo, Contepec, Epitacio Huerta, Hidalgo, Irímbo, Juárez, Jungapeo, Maravatío, Ocampo, Senguío, Susupuato, Tlalpujahuá, Tuxpan, Tuzantla, Zitácuaro.
RCO 31	Mich.	6	Tierra Caliente Tacámbaro	Ario, Carácuaro, Huetamo, Madero, Nocupétaro, San Lucas, Tacámbaro, Tiquicheo, Turicato, Tzitzio.





Clave	Estado	Subregión		Municipios
		No.	Nombre	
RCO 32	Mich.	7	Costa	Aguila, Arteaga, Chinicuilá, Coahuayana, Coalcomán, Lázaro Cárdenas, Tumbiscatio.
RCO 33	Mich.	9	Valle de Apatzingán	Aguillilla, Apatzingán, Buena Vista, Churumusco, Gabriel Zamora, La Huacana, Mújica, Nuevo Urecho, Parácuaro, Tepalcatepec.
RCO 34	Mich.	8	Meseta Purépecha	Tangancicuaro, Los Reyes, Peribán, Tancitaro, Uruapan, Nuevo Parangaricutiro, Charapan, Paracho, Chilchota, Nahuatzen, Tingambato, Ziracuaretiro, Taretan.
RCO 35	Mich.	10	Ciénega de Chapala	Briseñas, Cotija, Chavinda, Ecuandureo, Ixtlán, Jacona, Jiquilpan, Marcos Castellanos, Pajacuarán, Cojumatlán de Régules, Sahuayo, Tangamandapio, Tangancicuaro, Tanhuato, Tingüindín, Tocumbo, Venustiano Carranza, Villamar, Vista Hermosa, Yurécuaro, Zamora.
RCO 36	Col.	1	Norte	Colima, Coquimatlán, Villa de Alvarez, Comala, Cuauhtémoc.
RCO 37	Col.	2	Centro	Ixtlahuacán, Tecomán, Armería.
RCO 38	Col.	3	Costa Montaña	Manzanillo, Minatitlán.
RCO 39	Jal.	1	Norte	Colotlán, Santa María de los Angeles, Huejúcar, Totatiche, Villa Guerrero, Huejuquilla el Alto, Mezquitic, Bolaños, San Martín de Bolaños, Chimaltitán.
RCO 40	Jal.	2	Altos Norte	Encarnación de Díaz, Teocaltiche, Villa Hidalgo, San Juan de los Lagos, Lagos de Moreno, Ojuelos, San Diego de Alejandría, Unión de San Antonio
RCO 41	Jal.	3	Altos Sur	Cañadas de Obregón, Yahualica de González Gallo, Mexicacán, Jalostotitlán, San Julián, San Miguel el Alto, Valle de Guadalupe, Tepatitlán, Arandas, Jesús María, Acatic.
RCO 42	Jal.	4	Ciénega	Atotonilco el Alto, Ayotlán, Degollado, Tototlán, Zapotlán del Rey, Ocotlán, La Barca, Poncitlán, Jamay, Chapala, Jocotepec, Tuxcueca, Tizapán el Alto.
RCO 43	Jal.	5	Sureste	Mazamilla, Concepción de Buenos Aires, La Manzanilla de la Paz, Valle de Juárez, Quitupan, Pihuamo, Santa María del Oro, Tamazula, Tecaítlán, Jilotlán de los Dolores.
RCO 44	Jal.	6	Sur	Atemajac de Brizuela, Tapalpa, Amacueca, Atoyac, Sayula, Techaluta de Montenegro, Teocuitatlán de Corona, Zacoalco de Torres, Gómez Farías, Tonila, Tuxpan, Zapotitlic, Zapotlán el Grande, San Gabriel, Tolimán, Zapotitlán de Vadillo.
RCO 45	Jal.	7	Sierra de Amula	Atengo, Tecolotlán, Tenamaxtlán, Juchitán, Chiquilistlán, Ejutla, Unión de Tula, Tonaya, El Limón, El Grullo, Tuxcacuesco.



Clave	Estado	Subregión		Municipios
		No.	Nombre	
RCO 46	Jal.	8	Costa Sur	Autlán de Navarro, Casimiro Castillo, Cuautitlán de García Barragán, Cihuatlán, La Huerta, Villa Purificación.
RCO 47	Jal.	9	Costa Norte	Puerto Vallarta, Tomatlán, Cabo Corrientes.
RCO 48	Jal.	10	Sierra Occidental	San Sebastián del Oeste, Mascota, Talpa de Allende, Atenguillo, Mixtlán, Cuautla, Ayutla, Guachinango.
RCO 49	Jal.	11	Valles	Ameca, Cocula, San Martín Hidalgo, Tala, Teuchitlán, Ahualulco de Mercado, Etzatlán, San Juanito de Escobedo, San Marcos, Tequila, El Arenal, Amatitán, Magdalena, Hostotipaquillo.
RCO 50	Jal.	12	Centro	Ixtlahuacán del Río, Cuquío, San Cristóbal de la Barranca, Zapotlanejo, Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Acatlán de Juárez, Villa Corona, Tlajomulco de Zúñiga, Juanacatlán, El Salto, Ixtlahuacán de los Membrillos.
RCO 51	Nay.	3	Sur	Ahuacatlán, Amatlán de Cañas, Ixtlán del Río, Jala, San Pedro Lagunillas, Santa María del Oro.
RCO 52	Nay.	2	Centro Sur	Bahía de Banderas, Compostela, Tepic, Xalisco.
RCO 53	Nay.	1	Norte	Acaponeta, Rosamorada, Ruiz, San Blas, Santiago Ixcuintla, Tecuala, Tuxpan.
RCO 54	Nay.	4	Sierra	Huajicori, El Nayar, La Yesca.

Fuente: Grupo Técnico Coordinador, RCO.

## **Bibliografía**

- Agranoff, Robert (1997) «Las relaciones y la gestión intergubernamentales». En R. Bañón y E. Carrillo, *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza, pp. 125-170.
- Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Económico, A.C. (AMSDE) (2000) *Propuestas para una política de desarrollo económico*. Manzanillo, Colima.
- Bachtler, John (1998), «Agenda 2000, implications for the Structural Funds». En *Regions: The Newsletter of the Regional Studies Association*, núm. 213, febrero, pp. 22-27.
- Bañón, Rafael (1997) «Los enfoques para el estudio de la administración pública: orígenes y tendencias actuales». En R. Bañón y E. Carrillo, *La nueva administración pública*, Madrid: Alianza, pp. 17-50.
- Benneworth, Paul (1998) «RDAs and the European Structural Funds: The roles of RDAs in changing English regional governance». En *Regions: The Newsletter of the Regional Studies Association*, núm. 218, diciembre, pp. 9-15.
- (2000) «Next steps and new directions for the English Regional Development Agencies». En *Regions: The Newsletter of the Regional Studies Association*, núm. 226, abril, pp. 16-32.
- (2000) «Reaching out, regional development agencies and evolving regional governance: lessons from the RDAs' first operational year». En *Regions: The Newsletter of the Regional Studies Association*, núm. 227, junio, pp. 22-40.
- Boisier Etcheverry, Sergio (1996) *Modelando el territorio*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planeación Económica y Social (ILPES).

- Brito, Bernardo (1999) «Las regiones como impulsoras del crecimiento económico: el caso del estado de Jalisco». En Clemente Ruiz Durán y Enrique Dussel Peters (coords.), *Dinámica regional y competitividad industrial*. México: Editorial Jus.
- Brown, Ross (1998) «The europeanisation of Swedish regional policy». En *Regions: The Newsletter of the Regional Studies Association*, núm. 218, diciembre, pp. 15-19.
- Cabrales Barajas, Luis Felipe y María del Rocío Castillo Aja (1991) «Las iniciativas locales: una alternativa para el desarrollo». En *Carta Económica Regional*, Instituto de Estudios Económicos y Regionales (Ineser), Universidad de Guadalajara, mayo-junio.
- Castro Golarte, Laura (1998) «Réquiem por la regionalización». Nota editorial en *El Informador*, Guadalajara, 29 de agosto.
- Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo (1999) *Jalisco a futuro*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Del Toro Chávez, Héctor Luis (1993) «Una regionalización para el estado de Jalisco». En Luis Felipe Cabrales Barajas y María del Rocío Castillo Aja (comps.), *Procesos regionales en Jalisco*. Guadalajara: El Colegio de Jalisco.
- Eng Gómez, Jorge Luis (1998) «La participación del municipio dentro del sistema federal». *Federalismo y Desarrollo*, núm. 63, pp. 39-48.
- Ferreira, Héctor (1998) *Ejercicio piloto de descentralización-desarrollo regional. Región Centro-Occidente*. México: Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.
- Ferreira, Héctor y Esteban Wario (2000) *Planeación del desarrollo Regional sustentable en la región Occidente Centro-Norte: informe a gobernadores*. Grupo Técnico Coordinador del Plan de la Región Centro-Occidente.
- Gobierno del Estado de Guanajuato (1999) *Programa para el desarrollo de las regiones*. Guanajuato: Consejos para el Desarrollo de las Regiones.

- (1999) *Modelo de desarrollo regional*. Guanajuato.
- (2000) *Manual de operación y disposiciones administrativas del Programa de Apoyo para el Desarrollo Regional 2000*. Guanajuato: Consejos para el Desarrollo de las Regiones.
- Gobierno del Estado de Jalisco (1984) *Plan Jalisco*. Guadalajara.
- (1995) *Plan Estatal de Desarrollo 1995-2000*. Guadalajara.
- (1997) *Regionalización: acción y compromiso*. Coordinación General del Coplade. Guadalajara.
- (2000) *Quinto informe de gobierno del Ing. Alberto Cárdenas Jiménez*. Guadalajara.
- González Hernández, Ignacio, Jorge González Muñoz y William Alexander Martin (1999) *La regionalización en Jalisco: una versión para la participación*, mimeo, Guadalajara.
- Gordillo de Anda, Gustavo y Alan Farcas Guendelman (2000) «De reformas estructurales y reconstrucciones rurales». En *Política pública, institucionalidad y desarrollo rural en América Latina*. Informe elaborado para la FAO, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, agosto.
- Gorzalak, Grzegorz (1998) *Regional and local potential for transformation in Poland*. Varsovia: European Institute for Regional and Local Development.
- Kickert Walter, J.M., Klijn, Erik-Haans y Kooppenjan, F. M. Joop (1996) *Managing complex networks: Strategies for the Public Sector*. Rotterdam: Erasmus University.
- Martin, William Alexander, (1999) *The recent regionalization experience in Jalisco, Mexico: Between structural adjustment realities and socially sustainable development perspectives*, mimeo de la Cátedra UNESCO-ITESO, Tlaquepaque, diciembre.
- Medina Ortega, Marco Antonio (2000) «Regionalización en el estado de Jalisco: una regionalización de las políticas públicas o la necesidad de contar con una política pú-

- blica regional». En *Memorias del Segundo Seminario Internacional de la Cátedra UNESCO-ITESO: Gestión del Hábitat y Desarrollo Socialmente Sustentable*, inédito, Tlaquepaque.
- Méndez Curiel, Sergio (1997) «La globalización y la oportunidad de las regiones perdedoras». *Renglones*, ITESO, Guadalajara, núm. 36, pp. 58-61.
- (1998) «Una propuesta de acción para hacer efectiva la participación social en el desarrollo regional. El caso de la región Costa Norte de Jalisco». En *Memorias del Congreso de la Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional (Amecider)*. México: Instituto de Investigaciones Económicas - UNAM.
- Noble, Patricia (1998) «Regional policy in Germany: A two-stage reform». En *Regions: The Newsletter of the Regional Studies Association*, núm. 214, abril, pp. 22-24.
- Preciado Coronado, Jaime (1999) «Regionalización». Nota editorial en *Público*, Guadalajara, 19 de marzo.
- (2000) «Descentralización político-administrativa y plan de regionalización». En *Memorias del Segundo Seminario Internacional de la Cátedra UNESCO - ITESO: Gestión del Hábitat y Desarrollo Socialmente Sustentable*, inédito, Tlaquepaque.
- Rico Tavera, Guadalupe (1997) «Del centralismo a la regionalización». En *Revista Expansión*, México, 5 de noviembre, pp. 32-44.
- Ruiz Durán, Clemente (2000) «Esquema de regionalización y desarrollo local en Jalisco: el paradigma de una descentralización fundamentada en el fortalecimiento productivo». En *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL/GTZ.
- Scott, James (2002) «El desafío del desarrollo regional: observaciones de una política "situada"». En L. Guillermo Woo Gómez, *Desarrollo y políticas regionales: un enfoque alternativo para Jalisco*, México: en prensa.



- Sosa, José (1999) «Coordinación intergubernamental y concertación social en México: en busca de un marco referencial». En *Federalismo y Desarrollo*, México, núm. 66, pp. 57-72.
- Storper, Michael y Robert Salais (1997) *Worlds of production. The action frames of the economy*. Cambridge: Harvard University Press.
- Von Haldenwang, Christian (2000) «La nueva política regional en Alemania: conceptos, experiencias y posibles aportes para América Latina». En *El Mercado de Valores*, México, septiembre, pp. 90-106.
- Wario Hernández, Esteban (2000) «Gestión del desarrollo regional y gobiernos locales». En *Memorias del congreso Gobiernos Locales: el futuro político de México*. Tlaquepaque: Red de Investigadores en Gobiernos Locales/ITESO.
- (2000) *Presentación del Plan de la Región Centro-Occidente a gobernadores*. Grupo Técnico Coordinador del Plan de la Región Centro-Occidente, agosto.
- Wishdale, Fiona (1998) «Recent developments in Italian regional policy». En *Regions: The Newsletter of the Regional Studies Association*, núm. 216, agosto, pp. 25-32.
- Woo Gómez, L. Guillermo (1999) «El Programa de Regionalización en Jalisco: balance y perspectivas». En *La Brecha* (Semana de Cultura Política del periódico *El Occidental*), núm. 84, Guadalajara, 30 de mayo.
- (2000) «La descentralización en Jalisco». En *Memorias del Congreso Nacional de Economistas: El Reto Industrial del Siglo XXI. Reflexiones de una Consulta Nacional*. México: UNAM.
- (2000) *Democracia y desarrollo, una perspectiva desde las finanzas públicas: el caso de México*, mimeo, Guadalajara, marzo.
- (2000) *Hacia un enfoque integral de la política social en materia de programas de combate a la pobreza*, mimeo, Guadalajara, marzo.

- (2000) «Aprendizajes de la planeación regional en Jalisco». En *Memorias del Congreso: Gobiernos Locales: el Futuro Político de México*, Tlaquepaque: Red de Investigadores en Gobiernos Locales/ITESO.
- (2002) *Desarrollo y políticas regionales: un enfoque alternativo para Jalisco*. México: en prensa.



## **Ciclos y Tendencias en el Desarrollo de México**

Serie dirigida por: James W. Wilkie (1990- )

Jesús Arroyo Alejandre (1998- )

Sergio de la Peña (1990-1998)

La serie Ciclos y Tendencias en el desarrollo de México es un esfuerzo para estudiar los procesos de cambio de México. La edición de esta serie es posible gracias a los auspicios de la Fundación William and Flora Hewlett. La serie consta de los siguientes tomos:

- Tomo 1. James W. Wilkie y Jesús Reyes Heróles González Garza (eds.) (1990) *Industria y trabajo en México*. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- Tomo 2. David E. Lorey (1992, revisado y aumentado en 1994) *The rise of the professions in twentieth century Mexico: university graduates and occupational change since 1929*. Los Ángeles: UCLA Latin American Center Publications.
- Tomo 3. Clint E. Smith (1993) *La frontera que desaparece: las relaciones México-Estados Unidos hasta los noventa*. México: Universidad Autónoma Metropolitana- Azcapotzalco y UCLA Program on Mexico.
- Tomo 4. Jesús Arroyo Alejandre y David E. Lorey (eds.) (1993) *Impactos regionales de la apertura comercial: perspectivas del Tratado de Libre Comercio en Jalisco*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara y UCLA Program on Mexico.
- Tomo 5. Sergio de la Peña y James W. Wilkie (1994) *La estadística económica en México. Los orígenes*. México: Siglo XXI y Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- Tomo 6. Enrique C. Ochoa y David E. Lorey (eds.) (1994) *Estado y agricultura en México: antecedentes e implicaciones de las reformas salinistas*. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.

- Tomó 7. Antonio Gutiérrez Pérez y Celso Garrido Noguera (eds.) (1994) *Transiciones financieras y TLC*. México: Ariel Económica, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- Tomó 8. Celso Garrido Noguera y Tomás Peñaloza Webb (eds.) (1996) *Ahorro y sistema financiero en México*. México: Editorial Grijalbo y Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- Tomó 9. Clint E. Smith (1995) *México ante los Estados Unidos: historia de una convergencia*. México: Editorial Grijalbo y Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- Tomó 10. David E. Lorey y Sylvia Ortega Salazar (eds.) (1997) *Crisis y cambio de la educación superior en México*. México: Limusa-Noriega Editores y Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- Tomó 11. Jesús Arroyo Alejandre y David E. Lorey (eds.) (1995) *Ajustes y desajustes regionales: el caso de Jalisco a fines del sexenio salinista*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara y UCLA Program on Mexico.
- Tomó 12. James W. Wilkie y Clint E. Smith (eds.) (1998) *Integrating cities and regions: North America faces globalization*. Guadalajara y Los Ángeles: UCLA Program on Mexico. Universidad de Guadalajara y Centro Internacional Lucas Alamán para el Crecimiento Económico (CILACE).
- Tomó 13. David E. Lorey y Basilio Verduzco Chávez (eds.) (1997) *Realidades de la utopía. Demografía, trabajo y municipio en el occidente de México*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, UCLA Program on Mexico y Juan Pablos Editor.
- Tomó 14. Jesús Arroyo Alejandre y Adrián de León Arias (eds.) (1997) *La internacionalización de la economía jalisciense*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, UCLA Program on Mexico y Juan Pablos Editor.

- Tomo 15. María Luisa García Bátiz, Sergio Manuel González Rodríguez, Antonio Sánchez Bernal y Basilio Verduzco Chávez (1998) *Descentralización e iniciativas locales de desarrollo*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, UCLA Program on Mexico y Juan Pablos Editor.
- Tomo 16. Óscar M. González Cuevas (1998) *México frente a la modernización china*. México: Limusa-Noriega y Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- Tomo 17. Rosario Varo Berra (2000) *Los tres ciclos legales de la reforma agraria en México, 1853-1996*. Guadalajara, Los Angeles, México: Universidad de Guadalajara, UCLA Program on Mexico y Juan Pablos Editor.
- Tomo 18. Rubén A. Chavarín Rodríguez, Víctor M. Castillo Girón y Gerardo Ríos Almodóvar (1999) *Mercados regionales de trabajo y empresa*. Guadalajara, Los Ángeles, México: Universidad de Guadalajara, UCLA Program on Mexico y Juan Pablos Editor.
- Tomo 19. Graciela López Méndez y Ana Rosa Moreno Pérez (coords.) (2000) *Globalidad y región. Algunas dimensiones de la reestructuración económica en Jalisco*. Guadalajara: UCLA Program on Mexico y Juan Pablos Editor.
- Tomo 20. Miguel Ángel Rivera Ríos (2000) *México en la economía global: tecnología, espacio e instituciones*. México: UNAM, Editorial Jus y UCLA Program on Mexico.
- Tomo 21. Jesús Arroyo Alejandre. Karl-Dieter Keim y James W. Scott (comps.) (2001) *El renacimiento de las regiones: descentralización y desarrollo regional en Alemania (Brandenburgo) y México (Jalisco)*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, UCLA Program on Mexico y Juan Pablos Editor.
- Tomo 22. Smith, Clint E. (2001) *México y Estados Unidos: 180 años de relaciones ineludibles*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, UCLA Program on Mexico y Juan Pablos Editor.



Tomo 23. Guillermo Woo Gómez (2001) La regionalización.  
Nuevos horizontes para la gestión pública. Guadalajara:  
Universidad de Guadalajara, UCLA Program on Mexico  
y Centro Lindavista.

