



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

PLANEACIÓN, DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO
REGIONAL EN MÉXICO.
EL CASO DE LA REGIÓN CENTRO OCCIDENTE

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
P R E S E N T A :
ARTURO JAVIER GALINDO HERNÁNDEZ

DIRECTOR: DR. ROBERTO MORENO ESPINOSA



MÉXICO, D. F.

2007.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A Alejandra, por el amor mutuo, su espiritualidad, las expresiones de amor, y por el reencuentro con los seres queridos.

A Pablo, por sus espontaneidades, el amor, las sonrisas, y el anhelo de estar juntos siempre.

A mis padres, por 50 años de ejemplo de arraigo, de tenacidad, por su afán de acompañar a sus hijos en todas las etapas de la vida.

A mis hermanos, por los entrañables tiempos vividos.

A mi sobrino Javier, con agradecimiento y cariño, y por sus utópicas añoranzas.

A mis Amigos, como agradecimiento por lo que he aprendido de ellos, y porque siempre que los he necesitado han estado conmigo en todos los momentos de la vida.

A Guillermo Woo, en gratitud por la oportunidad de haber participado en el "Proyecto de Región" para los estados de Centro Occidente.

Al Dr. Roberto Moreno Espinosa, por su generosa y paciente labor de dirección para la elaboración de la presente tesis.

Un agradecimiento especial a los Sinodales, por sus valiosas y atinadas sugerencias para el mejoramiento de este trabajo:

Dra. Araceli Parra Toledo,

Dra. Marcela Astudillo Moya,

Dr. Francisco Patiño Ortiz,

Dr. Roberto Moreno Espinosa,

Dr. José Juan Sánchez González,

“Una sociedad sólo se mueve si los actores que la componen se sienten socios de las decisiones tomadas”.

Ikram Antaki

ÍNDICE

PLANEACIÓN, DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO REGIONAL EN MÉXICO. EL CASO DE LA REGIÓN CENTRO OCCIDENTE.

	Página
INTRODUCCIÓN	I
I. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL	1
1.1 Planeación	1
1.2 En torno a la Descentralización	3
1.2.1 Significado de la Descentralización	3
1.2.2 Atributos de la Descentralización	7
1.2.3 Tipología de la Descentralización	9
1.2.4 Descentralización versus Desconcentración	15
1.2.5 Descentralización y Federalismo	18
1.3 La Planeación Regional del Desarrollo	21
1.4 Aproximación al Concepto de Región	22
1.4.1 Tipos de Regiones	24
1.4.2 Región, Subregión, Microrregión, Mesorregión	27
1.4.2.1 Subregiones	29
1.4.2.2 Microrregiones	32
1.4.2.3 Mesorregiones	34
1.4.3 La Regionalización en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	35
1.4.3.1 Las Áreas Naturales Protegidas (ANP)	35
1.4.3.2 Programas de Desarrollo Regional Sustentable	36
1.4.3.3 La Comisión Nacional del Agua y los Consejos de Cuenca	38
1.4.3.4 Regionalización Indígena	41
1.5 Desarrollo Regional	42
1.6 El Enfoque Territorial del Desarrollo Regional	44
II. EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA PLANEACIÓN, LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL DESARROLLO REGIONAL EN MÉXICO	53
2.1 Acciones Pioneras, 1915-1940	54
2.2 Políticas de Impacto Territorial Aislado, 1941-1970	56
2.3 Estrategia Económica Nacional y Política de Desarrollo Equilibrado, 1971-1976	60
2.4 Planificación Urbano-Regional Institucionalizada, 1977-1982	63
2.5 Sistema Nacional de Planeación y Acciones ante la Crisis Económica, 1983-1988	67
2.6 Acciones para el Reordenamiento Territorial y Mejoramiento Solidario de la Calidad de Vida de la Población, 1989-1994	77
2.7 Entre el Auténtico Federalismo y el Resurgimiento Fraccionado y Espontáneo de Formas Integrales de Planeación Regional, 1995-2000	81
2.8 Resurgimiento de la Planeación Regional del Desarrollo en México, 2001-2006	88
2.9 A Manera de Recapitulación	90

III. MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL ACTUAL PARA LA PLANEACIÓN, LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL DESARROLLO REGIONAL	97
3.1 Marco Jurídico	98
3.2 Estructura Básica del Sistema de Planeación Democrática en México	99
3.2.1 Niveles de Acción del Sistema	100
3.2.1.1 Nivel Global	100
3.2.1.2 Nivel Sectorial	101
3.2.1.3 Nivel Institucional	101
3.3 Otros Artículos relacionados con Planeación, Descentralización y Desarrollo Regional	102
3.4 El Marco Jurídico para la Descentralización en otras Dependencias	105
3.5 Marco Institucional	108
3.6 El Sistema Nacional de Planeación Democrática y las Mesorregiones	112
3.7 Legitimidad versus Funcionalidad	118
IV. PROMOCIÓN DEL DESARROLLO REGIONAL: CASO MESORREGIÓN CENTRO OCCIDENTE DE MÉXICO	121
4.1 La región Centro Occidente en el Contexto Nacional	121
4.1.1 Localización y Aspectos Demográfico Territoriales	121
4.1.2 Medio Ambiente y Recursos Naturales	128
4.1.3 Disponibilidad y Uso del Recurso Agua	130
4.1.4 Desarrollo Económico	133
4.1.5 Desarrollo Urbano Territorial	137
4.1.6 Desarrollo Rural	140
4.1.7 Desarrollo Social y Humano	144
4.1.8 Educación y Desarrollo Tecnológico	146
4.1.9 Salud y Seguridad Social	148
4.2 Antecedentes del Proceso de Coordinación Regional	149
4.3 Bases para la Gestión de los Gobiernos Estatales de la RCO	150
4.4 Establecimiento y Operación del Fideicomiso	153
4.4.1 Creación del Fideicomiso	153
4.4.2 Mecanismos de Gestión Regional	160
4.5 Proceso de Planeación para la elaboración del Programa de Desarrollo de la Región Centro Occidente (PDRCO)	170
4.5.1 Enfoque del Desarrollo a través de Planeación Participativa	171
4.5.2 Valores y Principios	173
4.6 Objetivos, Estrategias y Líneas de Acción del PDRCO	174
4.6.1 Objetivos para el Desarrollo de la Región	174
4.6.2 Visión	175
4.6.3 Ejes Rectores del Programa Regional	178
4.6.4 Estrategias Integrales	178
4.6.5 Estrategias Sectoriales para la Acción Regional	180
4.6.6 Macroproyectos y Líneas de Acción	180
4.7 Instrumentos para la Promoción del Desarrollo Regional	182
4.8 Cartera de Proyectos	186
4.9 Logros y Avances en la región Centro Occidente	192

INDICE DE CUADROS, MAPAS Y FIGURAS

Número	Nombre	Página
1.1	Diferencias entre Desconcentración y Descentralización	17
1.2	Estructura Subregional de los estados que conforman la región Centro Occidente	30
1.3	Áreas Naturales Protegidas en México	36
1.4	Consejos de Cuenca instalados	40
2.1	Programas y Acciones representativas de Planeación y Desarrollo Regional. Periodo 1971-1976	63
2.2	Programas y Acciones representativas de Planeación y Desarrollo Regional. Periodo 1977-1982	66
2.3	Programas y Acciones representativas de Planeación y Desarrollo Regional. Periodo 1983-1988	76
2.4	Programas representativos de Planeación y Desarrollo Regional. Periodo 1989-1994	80
2.5	Programas representativos de Planeación y Desarrollo Regional. Periodo 1995-2000	87
2.6	Programas representativos de Planeación y Desarrollo Regional. Periodo 2001-2006	90
4.1	Territorio, Población, región Centro Occidente, 2005	123
4.2	Municipios por estado de la región Centro Occidente	124
4.3	Cambios Poblacionales en la región Centro Occidente 1990-2000	126
4.4	Desertificación en la región Centro Occidente	130
4.5	Matriz de Porcentajes, PIB Grandes Divisiones. Participación del sector en la región Centro Occidente, y en el resto del país. Año 2000	133
4.6	Crecimiento del PIB Total, 1994-2000 (a precios de 1993)	135
4.7	Tasa General de Desempleo Urbano en la región Centro Occidente, 2000	136
4.8	Carreteras Existentes en la región Centro Occidente	137
4.9	Zonas metropolitanas de la región Centro Occidente	139
4.10	Porcentaje de Municipios por Grado de Marginación en la RCO 1990-2005	145
4.11	Distribución de Municipios por Estado, según Grado de Marginación 2005 (número de Municipios)	145
4-12	Sedes de Centros Públicos de Investigación	147
4.13	Estrategias y Macroproyectos definidos para la región Centro Occidente	181
4.14	Instancias y Mecanismos contemplados para la instrumentación del PDRCO	183
4.15	Resumen de la Cartera de Proyectos del PDRCO	187
4.16	Cartera de Proyectos Regionales a octubre de 2005. Sector Comunicaciones y Transportes.	188
4.17	Cartera de Proyectos Regionales a octubre de 2005. Sector Desarrollo Económico	189
4.18	Cartera de Proyectos Regionales a octubre de 2005. Sector Medio Ambiente	190
4.19	Cartera de Proyectos Regionales a octubre de 2005. Sector Agua y Desarrollo Rural	191
4.20	Cartera de Proyectos Regionales a octubre de 2005. Sector Desarrollo Social	191
4.21	Cartera de Proyectos Regionales a octubre de 2005. Tema: Estudios de Planeación Económica	192

4.22	Consejos Sectoriales conformados en la región Centro Occidente	194
4.23	Comisión de Red de Ciudades de la RCO. Proyectos en Etapa de Ejecución	195
4.24	GERCO. Proyectos en Etapa de Ejecución	198
4.25	Proyectos identificados por el COSEGADES para su promoción	200
4.26	Proyectos identificados por el SI-RCO	205
4.27	Propuestas de Proyectos de Infraestructura Hidráulica de la Comisión Nacional del Agua	206
4.28	Proyectos propuestos por el Consejo de Salud de la RCO, noviembre de 2006.	208
4.29	Municipios participantes en los Proyectos de Desarrollo Urbano Regional	216

Número	Figuras y Mapas	Página
1.1	Microrregiones definidas por la SEDESOL	33
1.2	Regiones Administrativas y Cuencas Hidrológicas en México	39
3.1	División Mesorregional	113
4.1	Localización región Centro Occidente	122
4.2	Ubicación Económica de la región Centro Occidente	125
4.3	Culturas Indígenas de la RCO	127
4.4	Regiones Ecológicas de Centro Occidente	128
4.5	Regiones Hidrológicas de Centro Occidente	129
4.6	Corredores dentro de la región Centro Occidente	138
4.7	Mortalidad General en la región Centro Occidente	148
4.8	Esquema de Gestión en los Estados de la RCO	161
4.9	Mecanismos de Gestión que operan en la región Centro Occidente	162
4.10	Coordinación y Funciones en el Proceso de Desarrollo Regional	163
4.11	Grupos Operativos	167
4.12	Selección de Proyectos a promover	168
4.13	Participación de los Estados en los Proyectos	169
4.14	Esquemas de Relaciones Intergubernamentales	172
4.15	Visión de la región Centro Occidente	177
4.16	Proyectos Carreteros de Impacto Regional. Centro Occidente	196
4.17	Acceso al Sistema de Administración de Proyectos de FIDERCO	213

INTRODUCCIÓN

En los últimos años se asiste a profundos cambios en el ámbito internacional. En lo económico, se presentan procesos en los cuales los distintos países se han visto involucrados dentro de los fenómenos de globalización y conformación de bloques económicos, a través de modelos que impulsan la apertura de la economía y la reducción de la participación del Estado en ese ámbito. En el terreno político, los cambios han empujado en algunos países hacia la democratización de las estructuras políticas tradicionales. En el ámbito social, se presentan casos en los que la sociedad avanza de una participación en lo electoral, hacia una de tipo más directa que ha permitido ampliar el espacio de lo público que anteriormente pertenecía casi de manera exclusiva al Estado, por lo que éste ha tendido en algunas situaciones a replegarse para ser un articulador de la voluntad ciudadana. La sociedad demanda mayores resultados, y el Estado se ve obligado a buscar ofrecerlos de manera más tangible.

En el marco de los cambios recientes, dos tendencias marcadas y fundamentales se han destacado durante los años 80 y 90: una hacia la descentralización, y otra hacia la democratización. La combinación de ambas ha generado un entorno muy diferente en los ámbitos local y regional, y ha incidido para cambiar de manera radical la manera en la cual la administración pública tiene ahora que considerar el diseño y la ejecución de las políticas y programas públicos¹. Ha influido también para que se dé una cierta presión política y social desde abajo hacia arriba, y con ello hacer que la administración y las instituciones públicas actúen con más pertinencia y transparencia y, por tanto, se lleve a cabo una mayor rendición de cuentas.

Dentro de este contexto se inscribe el caso de México, en donde de alguna manera y en un cierto grado que guarda proporciones con respecto a otros países, en los años recientes confluyen varios procesos en la vida nacional. El país tiene una mayor interdependencia con la economía internacional, y las dinámicas globales se manifiestan en la evolución de la sociedad. Los efectos de la globalización plantean nuevos retos en las condiciones de competencia y competitividad del país, pero también de cada una de sus regiones, ciudades y municipios. Asimismo, la transición hacia un régimen de alternancia de las fuerzas

¹ Brizzi, Adolfo. *Experiencia Internacional y Reflexiones sobre el desarrollo Regional*. Documento electrónico. <http://www.sagarpa.gob.mx/sdr/evets/endr/ponencias/discurso-brizzi-veracruz.doc> pág. 3

políticas, ha configurado una nueva geografía del poder en México y nuevas actitudes respecto a las políticas de desarrollo, razón por la cual se asiste a una fase de la historia que demanda mayor involucramiento de la sociedad civil en los temas de interés público y de gobierno.

A la luz de esta situación, desde hace varios años ya, en la administración pública se vive un proceso de descentralización, en el cual se transita gradualmente de una conducción centralista hacia una con mayor participación de los gobiernos estatales y locales. Hay que decir sin embargo, que ese proceso ha sido lento. A pesar de los avances mencionados, continúan quedando asuntos pendientes. No obstante de ser un proceso que se lleva a cabo desde hace cerca de 30 años, se siguen teniendo inercias del centralismo en la vida nacional y en la descentralización. Asimismo, la participación de un número mayor de actores en las decisiones sigue siendo limitada. La gestión pública, entendida como una administración de gobierno evolucionada, innovadora y con mayores herramientas, en cuanto a su estilo y comportamiento, ha sido de bajo componente público, de escasa participación, discusión y concertación ciudadana. Los gobiernos locales de México siguen teniendo limitaciones de frente a sus nuevas competencias².

Con los avances en la democracia electoral, se está aprendiendo a través de los procesos electorales y la apertura de los nuevos espacios para las prácticas plurales. Pero a pesar de los cambios que se presentan entre la alternancia en el gobierno y la transición política, hay todavía una insuficiencia de esquemas de representación y participación social. México está inserto en un proceso de apertura y de reformas macroeconómicas. Se ha impulsado un proceso de modernización y crecimiento económico. Sin embargo hay todavía una ausencia de políticas regionales claras, y las acciones sectoriales que se realizan desde los ámbitos federal y estatal siguen estando fragmentadas. En el país se ha avanzado en realizar mayores transferencias hacia los gobiernos locales, pero existe todavía una falta de coordinación y de un proyecto común entre las distintas dependencias. Esa situación pone al país en riesgo de sustentabilidad y amenazas por falta de competitividad.

Frente a una situación, en la cual el Estado central pierde fuerza y su legitimidad se ve cuestionada como instancia principal de coordinación y representación de la sociedad, las

² Aguilar Villanueva, Luis F., "Gestión Gubernamental y Reforma del Estado", en Merino Huerta, Mauricio, *Cambio Político y Gobernabilidad*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, AC. – CONACYT, 1992, pág. 132.

acciones para la descentralización del poder político fortalecen las estrategias del desarrollo de carácter regional, estatal y local. Estos ámbitos se ven beneficiados por este proceso porque precisamente representan espacios alternos de participación, representación y fortalecimiento de actores sociales y políticos. Los estados, los municipios, y en algunos casos las regiones, tienen así más posibilidades para avanzar y constituirse en espacios importantes de mediación para la construcción de proyectos políticos y de gestión del desarrollo.

Es en condiciones como éstas que el desarrollo regional asume un nuevo significado, pues puede funcionar como un articulador de las políticas y estrategias de desarrollo de los gobiernos y la sociedad civil en territorios específicos. Dicho desarrollo da así sentido a las estrategias y proyectos en una escala no considerada en las directrices generales de orden federal y en los programas que tienen preferentemente un impacto meramente sectorial y/o asistencial. Por ello, se considera importante impulsar el desarrollo desde el ámbito territorial, pues a fin de cuentas son los estados y las regiones el ámbito donde “atterrizan” las políticas, estrategias y acciones diseñadas desde la etapa de planeación, es decir es un espacio de intersección entre la decisión política y las condiciones sociales y materiales en las cuales el proceso de descentralización se realiza. Detrás de esta idea se halla el entendimiento creciente de que las necesidades solamente pueden ser identificadas directamente en el lugar mismo donde se padecen, y no determinando desde el gobierno central cuáles son éstas. Los impulsos de los estados y municipios se deben de propiciar y aprovechar más.

Los anteriores argumentos, buscan fortalecer la idea de que es necesario contribuir a la descentralización a través de la promoción del desarrollo regional, puesto que es este último una estrategia que contribuye a fortalecer la cohesión, la identidad y en general el desarrollo integral del espacio. Es el desarrollo regional promovido desde los estados y regiones el que puede constituirse en una alternativa viable ante el persistente centralismo implícito en las políticas y acciones gubernamentales, así como ante el retraso y desequilibrio existente en algunas zonas del país. Mecanismos como la coordinación horizontal entre estados y municipios y la construcción de redes gubernamentales de trabajo, pueden representar alternativas útiles para enfrentar y resolver problemas comunes que ya no pueden abordarse de manera fragmentada o sectorial, sino afrontarse de manera concertada e integral, independientemente del ámbito que se esté atendiendo. Se requiere iniciar procesos de

formación de consensos desde abajo y fomentar la aceptación pública de consideraciones y decisiones en torno a las políticas de planeación.

Al introducirse al tema del desarrollo regional, tratando de encontrar su interrelación con la planeación y la descentralización, para el caso de México se identifican tres líneas de argumentación: el fortalecimiento del federalismo con sus distintas acepciones (nuevo y auténtico), la vigorización de la vida municipal, así como el fomento al desarrollo regional³. Derivado de lo anterior, ha habido dos visiones que para impulsar la descentralización y el desarrollo regional se manifiestan en los años recientes.

Por un lado, se concibe a la planeación y a las acciones de descentralización, como los esfuerzos emprendidos por el Estado a través de la administración pública federal hacia las regiones y los estados, lo que podría denominarse un proceso de descentralización, exógeno, inducido. Es decir tanto la planeación del desarrollo regional como la descentralización, se promueven bajo una lógica de conducción y control central. El origen de este impulso es de carácter estatal, central, con políticas inductivas de arriba hacia abajo, del centro hacia los estados y regiones, y en él la descentralización es vista con cierta cautela. De acuerdo a esa orientación, el proceso de desarrollo regional avanza en la medida en que existe la necesidad de realzar y potencializar el rol económico de los espacios geográficos, como estrategia de desarrollo e incorporación de éstos al mercado mundial, considerando la regionalización como un camino para descentralizar el Estado.

Dicho enfoque ha sido parte de un paradigma del desarrollo exógeno, dominante especialmente desde los años cincuenta y sesenta, según el cual, el desarrollo se apoyaría en los procesos de industrialización y concentración de la actividad productiva a través de las grandes plantas situadas en algunos centros urbanos y por medio del mercado a favorecer el desarrollo de regiones periféricas. Mediante esa orientación se han promovido políticas descentralizadoras que se proponen utilizar el gasto público federal para fortalecer los gobiernos estatales y locales buscando revertir las tendencias del desarrollo regional desequilibrado. En esta estrategia destacan en años pasados recientes, por ejemplo, la incorporación de los gobiernos de los estados y municipios a la toma de decisiones sobre

³ Cabrero Mendoza, Enrique. "Descentralización y Desarrollo Local: ¿procesos paralelos o procesos convergentes?", en Tamayo Torres Rafael y Fausto Hernández Trillo (coords.). *Descentralización, Federalismo y Planeación del Desarrollo Regional en México ¿Cómo y hacia dónde vamos?*. México, ITESM-CIDE-Woodrow Wilson International Center for Scholars, Latin American Program, 2004, págs. 33-41

inversión pública federal en las localidades a través de los Convenios Únicos de Desarrollo; los programas estratégicos de integración regional, y la política de desarrollo urbano, basada en el impulso al crecimiento ordenado de las ciudades de tamaño medio.

Bajo esa perspectiva, la descentralización tendría una serie de implicaciones en términos de democratización y participación, debido a que se diseñarían en función de la realidad concreta de cada localidad, programas específicos que permitan aprovechar de manera efectiva los recursos y que se propicie desarrollo local y regional. Es decir las regiones y los municipios podrían estar en mejores condiciones que el aparato central para ajustar toda la administración a las necesidades reales de sus ciudadanos⁴. Conforme a esta visión el desarrollo regional se impulsa fundamentalmente teniendo como unidad de planeación y análisis a las entidades federativas y sus regiones dentro del ámbito estatal. Otro rasgo de esa orientación es el carácter sectorial en la promoción de la descentralización desde años atrás. Particularmente tuvo énfasis en el periodo de gobierno 1982-1988 en donde se impulsó la descentralización de sectores como el educativo, agropecuario, Turismo, Desarrollo Integral de la Familia (DIF), Servicios de Salud, entre otros. Más recientemente se ha impulsado la descentralización en los Ramos 26 y 33, así como los programas emprendidos por el Instituto Nacional para el Federalismo⁵.

El carácter centralizador de ese proceso, se manifiesta en que el Estado sigue teniendo el control de las decisiones y de los recursos financieros, y las acciones que no necesariamente han estado vinculadas a las necesidades de los territorios. Es por ello que no obstante los esfuerzos por la descentralización de la administración pública, las estructuras jurídicas y relaciones jerárquicas continúan dependiendo del centro. Por lo anterior, se asume entonces que en el caso de México, sin duda el proceso de desarrollo regional y de descentralización se ha caracterizado por tener un carácter inductivo dominante. Las iniciativas y propuestas sobre ese respecto han surgido desde el centro y desde ahí se han gestado las formas, mecanismos y alcances del proceso.

Por otro lado, distinto a la visión anterior, existe otro enfoque u orientación que busca integrar la planeación, la descentralización y el desarrollo regional a través de decisiones

⁴ *Ídem.*

⁵ Véase al respecto las acciones emprendidas sobre la descentralización de distintos programas, en Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED). *La Descentralización en México: Situación actual y Perspectivas*. Seminario de Capacitación. México, INAFED, 30 de junio y 1 de julio de 2005. www.inafed.gob.mx

más autónomas, con un carácter territorial, a través de una integración horizontal de los participantes, y, si se permite el término, de manera endógena. En el ámbito internacional este paradigma surge de la necesidad de descentralización del Estado como respuesta a las necesidades del Nuevo Orden Económico Mundial y de la propia sociedad⁶. Dicho enfoque presupone un completo cambio de actitud frente a la gestión, administración y en la política frente al Estado, incluyendo por lo tanto cambios en las esferas cultural, social y política. Las acciones se emprenden desde los estados o de los gobiernos locales, en una lógica de abajo hacia arriba, desde los ámbitos municipal, estatal y regional hacia el centro.

Se asume que es desde el territorio de donde deben generarse las propias medidas y proyectos para impulsar el desarrollo. Los trabajos que se generan buscan constituirse en una respuesta sistemática de la sociedad o de los gobiernos locales, estatales o regionales que exigen autonomía de decisión y participación en el diseño implementación y evaluación de políticas públicas. Así, la viabilidad se busca desde los programas y acciones implementados por la administración pública, desde los estados para los estados⁷. Este segundo enfoque incorpora, como una de sus herramientas principales, un proceso de planeación regional participativo, o bien lo visualiza como la planeación para el desarrollo. Plantea una construcción gradual de sus productos. Fomenta la creación y funcionamiento de redes regionales de política pública. Promueve procesos de asociación horizontal entre gobiernos estatales y de actores regionales⁸.

Señalados los puntos anteriores, este trabajo de investigación se apega y enmarca con los planteamientos del segundo enfoque en el sentido de concebir que la planeación y toma de decisiones, basadas en estrategias de desarrollo regional de abajo hacia arriba, deben ser reconocidas como instrumentos para favorecer la integración de los diferentes sectores y actores que intervienen en los procesos de desarrollo. Se considera que es a partir de la perspectiva regional desde donde se tiene la posibilidad de articular políticas y programas sobre ámbitos territoriales definidos, para que a partir de ello se generen respuestas más eficientes y legítimas a las necesidades, problemas, aspiraciones y capacidades de la población de cada región.

⁶ Austin Millán, Tomás, *Descentralización y Regionalización en la Actualidad*. Documento electrónico de Internet, 1991. http://www.confedelca.org/documentos/descentralizacion_y_regionalizacion.pdf, pág. 2

⁷ Ferreira, Héctor, *Construir las Regiones*. México, El Colegio Mexiquense-CRIM-CIAD-Centro Lindavista-Colegio de Tlaxcala, 2005, pág. 22

⁸ *Ídem*.

Frente al contexto descrito, en este escrito se considera que una de las formas de avanzar en el desarrollo económico y social de México, y de contribuir a un proceso de descentralización emprendida en el país hace varios años, es actuando desde los estados y regiones, generando propuestas y acciones desde ese espacio, trabajando en la promoción del desarrollo desde los ámbitos de los estados y los municipios. En este trabajo se está de acuerdo en que la descentralización puede ser un mecanismo que contribuye a la construcción de nuevas estructuras dinámicas que unifiquen un país heterogéneo como México, así como reconocer la diversidad de sus regiones, en lo cultural, social, geográfico y económico. Se considera que la descentralización no puede limitarse solamente a acciones como la descentralización fiscal, ni a la gestión adecuada de los mayores recursos financieros transferidos, o a la provisión eficiente de servicios públicos mediante su traspaso al sector privado.

La idea que se sostiene en este trabajo, es que el desarrollo regional es una estrategia que contribuye a hacer efectiva la descentralización, pero esto siempre y cuando se incluyan otros instrumentos de política, entre ellos una planeación construida desde las propias regiones. Por tanto una estrategia de desarrollo regional deberá además verse acompañada, de un adecuado marco jurídico e institucional; de una política regional propuesta desde las regiones, y acordada con el nivel central; de programas de estímulos o recursos suficientes para apoyar el proceso; de la participación e interacción de los distintos actores, especialmente de organizaciones de la sociedad, ámbitos de gobierno, así como de la creación y puesta en operación de distintos mecanismos e instrumentos que hagan posible un verdadero impulso al desarrollo. Es la articulación de todos estos elementos lo que puede hacer avanzar una contribución desde la región al proyecto nacional.

El tema objeto de estudio, tiene que ver, entonces, con la identificación y descripción de los factores que sustentan el desarrollo regional, entendido como una de las estrategias para llevar a cabo o contribuir a la descentralización, fundamentalmente administrativa y política, con expresión en el ámbito territorial en el país⁹. El estudio de caso o unidad de análisis es la Mesorregión que agrupa a nueve estados del país y que se denomina región Centro Occidente, integrada por Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit,

⁹ *El desarrollo regional es la estrategia y la política, con que se va a llevar a cabo la descentralización. La descentralización transfiere la importancia de la gestión originalmente en manos del Estado centralizado y centralizador, hacia la gestión regional*, Austin Millán, Tomás, *op. cit.* pág. 5

Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas. Se considera que en el proceso de desarrollo regional promovido por estos estados se da una interrelación entre la planeación, la descentralización y el desarrollo regional.

El presente trabajo se basa por tanto, en los planteamientos considerados por el segundo enfoque, por lo que busca ampliar su descripción mediante la revisión de la experiencia de Centro Occidente. De hecho los esfuerzos que se realizan en dicha región tienen como referencia conceptual el desarrollo regional con enfoque territorial. El periodo de estudio considerado hace un mayor énfasis en las acciones realizadas entre los años 1999-2006, tiempo en el cual se gesta y avanza el proceso de desarrollo regional. Ello sin que se deje de lado la revisión general de la forma en que se comportó el fenómeno objeto de estudio en años anteriores en el país.

Señaladas las consideraciones anteriores, el objetivo general aquí, es el de identificar y describir, apoyándose en la revisión y análisis de los textos y materiales sobre el tema, los factores que explican la interrelación entre la planeación, la descentralización y el desarrollo regional en México (que se supone existe), y cómo ésta ha permitido avanzar en el caso de los estados que conforman la región Centro Occidente de México (RCO). De esa manera, teniendo como ejes la administración pública, en particular las administraciones públicas estatales, y el desarrollo regional en México, la revisión del caso de la RCO permitirá determinar la evolución reciente que ha tenido una de las formas del fenómeno de la descentralización en México a partir de una estrategia de desarrollo regional.

Se considera que esta tarea permitirá tener además, una aproximación al conocimiento teórico y práctico del desarrollo regional desde el punto de vista de la ciencia de la administración y ayudará a precisar de manera puntual un caso que ha buscado avanzar en el marco de la descentralización emprendida en México desde hace varios años, vista en este caso desde la perspectiva de los esfuerzos de un conjunto de estados agrupados en lo que se denomina Mesorregión. Se concibe aquí lo regional como la descentralización de un gobierno, como una de las formas de contribuir al equilibrio de poderes e intereses y el fortalecimiento de estructuras democráticas. Por tanto, la región es un nivel de acciones entre la Federación y un grupo de estados. Si el objetivo planteado se logra, la realización de este trabajo podría modestamente brindar un pequeño aporte al estudio de los diferentes aspectos que debieran considerarse en el tema del desarrollo regional como estrategia para

avanzar en la descentralización en el país. Asimismo, se estarían poniendo a consideración algunos elementos para reflexionar en torno a nuevos marcos interpretativos para el desarrollo regional y la descentralización bajo los nuevos parámetros de construcción de lo social.

Como hipótesis de trabajo, se considera que el desarrollo regional con enfoque territorial, entendido como un proceso emprendido de manera horizontal desde abajo, y teniendo como principal instrumento una adecuada planeación estratégica participativa y operativa construida desde la propia región, constituye una alternativa o estrategia viable, que ayuda a hacer efectiva la descentralización en México, contribuyendo al proyecto nacional, y en general al proceso de descentralización impulsado desde hace varios años. La afirmación anterior podrá cumplirse además cuando se dé una interrelación entre descentralización y desarrollo regional, y por tanto entre planeación y desarrollo regional. Es decir, la descentralización avanza en la medida que haya desarrollo regional, y para que se tenga desarrollo regional, se requiere realizar planeación estratégica participativa y operativa desde los ámbitos regional, estatal y local. Dicha relación, si bien no se ha dado en el ámbito nacional, en Centro Occidente ha sido uno de los factores que han permitido tener avances en el proceso a nivel regional.

Se ha seleccionado la Mesorregión Centro Occidente, debido a que la revisión documental y reciente participación en este proyecto de desarrollo regional de quien elabora este trabajo, permiten constatar que se trata de una experiencia innovadora, pionera, de gestión gubernamental en México, sin duda relevante de revisar y dar a conocer, ya que tal vez por primera vez, el proyecto de desarrollo de una región no se está diseñando y ejecutando desde el gobierno central, sino que se ha ido construyendo desde los ámbitos local, estatal y regional, y sus alcances han sido importantes en los años que lleva el proceso.

Este trabajo de investigación, está conformado por varios componentes. La primera parte recoge algunos referentes teóricos y conceptuales en relación con el tema objeto de estudio. Lo anterior buscando dar al trabajo un sistema coordinado y coherente de conceptos y proposiciones que permitan abordar el tema. El capítulo se cierra con una descripción del desarrollo regional con enfoque territorial, el cual constituye la referencia conceptual central sobre la que se enmarca esta revisión y estudio de ese tema.

La segunda parte, a manera de marco histórico del escrito, se refiere al recuento de las condiciones recientes que han rodeado al tema objeto de estudio. Para ello se incluye una descripción de las acciones generales que son parte de la evolución de la planeación, la descentralización y el desarrollo regional en México desde sus orígenes hasta los años recientes, con base en la consulta de textos que abordan el tema mediante distintos enfoques, y se intenta organizar la información a través de los periodos de gobierno federal de los últimos años. Tal descripción no implica afirmar que necesariamente se haya dado una interrelación entre las variables objeto de estudio, de la forma que se plantea para el estudio de caso.

La identificación y señalamiento del marco legal e institucional, es importante para conocer los fundamentos sobre los que se sostienen los trabajos de promoción regional. Es por eso que en el capítulo tercero del escrito se presentan los elementos generales que integran el marco jurídico incluido en la Constitución Mexicana, la Ley de Planeación y otras Leyes relacionadas con el tema de estudio. Mediante el marco institucional, se da cuenta en particular, del modelo de gestión gubernamental 2001-2006 para el desarrollo regional promovido desde la Presidencia de la República, y se identifican los fundamentos legales mediante los cuales se señala la vinculación de algunas dependencias federales con los gobiernos de los estados y los municipios.

La cuarta parte, se aboca a describir el estudio de caso referido a la Mesorregión Centro Occidente de México. Para ello se hace una descripción sobre la situación actual de la región y los recursos con los que cuenta, al tiempo que se da un repaso a los antecedentes que dan origen al proceso, a las bases bajo las cuales se sustenta, la forma en que se estableció el Fideicomiso Regional, los mecanismos de gestión que se han creado y a la forma en que se efectuó el proceso de planeación participativa que culminó con la elaboración del Programa Regional. Asimismo, se señalan los principales aspectos del Programa Regional. El capítulo se cierra con la descripción de los logros y avances obtenidos recientemente en la región Centro Occidente.

El capítulo quinto, presenta un intento de balance del proceso de promoción regional en la Mesorregión Centro Occidente y de identificar algunos desafíos para ese Proyecto de Región en la coyuntura actual.

Finalmente se presentan las conclusiones del trabajo y las referencias bibliográficas.

CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

Con el fin de ubicar el tema de este trabajo dentro de un conjunto de conocimientos que permita orientar la búsqueda y ofrezca una conceptualización adecuada a los términos que se utilizan a lo largo de este escrito, en este capítulo se hace una descripción de los conceptos de planeación, descentralización y desarrollo regional, se señalan los tipos de regiones que se utilizan para la implementación de programas públicos, asimismo se enumeran los principales elementos del desarrollo regional con enfoque territorial.

1.1 Planeación

En términos llanos, se denomina planeación al proceso requerido para la elaboración de un plan. Es entendido como el proceso de adopción de técnicas prescriptivas apoyadas en proyecciones estadísticas, evaluaciones cuantitativas y estimaciones cualitativas para prever el futuro en función de objetivos, metas, políticas y programas establecidos.

De acuerdo a Ignacio Pichardo Pagaza, *“la planeación es una función de la administración que consiste en identificar los objetivos generales de una institución o de un conjunto de instituciones, a corto, mediano y largo plazos; definir las políticas o estrategias para alcanzar esos objetivos, ordenarlos de acuerdo a prioridades, establecer el marco normativo dentro del cual se desenvuelven las acciones de la institución, así como dar las bases para poder realizar las otras funciones generales de la administración, es decir la programación, el financiamiento, la administración de personal, el control y evaluación de resultados”*.¹⁰

Con base en esta definición, se puede afirmar entonces que la planeación es una función de la administración cuya tarea es identificar los objetivos generales del organismo o institución administrativa. En el proceso de planeación, la identificación de tales objetivos debe ser a corto, mediano y largo plazos, y además se definen las políticas o estrategias que se utilizarán para el logro de los objetivos propuestos. Asimismo, los objetivos que se hayan determinado se ordenan de acuerdo con las prioridades de la institución u organismo y se establece el marco normativo dentro del cual se desarrollarán las acciones de la administración. Igualmente se determinan las bases a partir de las cuales se realizarán otras

¹⁰ Pichardo Pagaza, Ignacio, *Introducción a la Administración Pública en México*, México, INAP, 1984, T. II, pág. 16

funciones generales de la administración, es decir las de programación, financiamiento, administración de personal, control y evaluación de resultados.

Por su parte, Rogelio Montemayor¹¹ señala que más que un conjunto de procedimientos técnicos, la planeación es una práctica. Es un proceso de transformación de la sociedad que lleva a la conjunción de los distintos intereses nacionales. Por sí sola no resuelve los problemas ni asegura certidumbre frente al futuro, pero sí permite disponer de mejores instrumentos, en los ámbitos de acción global, sectorial, estatal y regional. Cumplir con la responsabilidad de conducir el proceso de desarrollo mediante la planeación democrática conlleva el compromiso de hacer de ella un sistema permanente de trabajo y, al mismo tiempo, mediante la creación de mecanismos de participación, abrir nuevos espacios a los grupos sociales para que intervengan en los asuntos públicos.

Más recientemente, y debido a la influencia y el uso de herramientas de la administración privada en la gestión pública, se ha definido a la planeación como un ejercicio a través del cual se pretende entender la realidad presente, proyectarla, diseñar los posibles escenarios futuros y desarrollar las estrategias para alcanzar los objetivos y la misión de la organización. También se le adicionó el término de estratégica, buscando que su importancia no se reduzca a considerar sólo el corto plazo, sino planteando una visión de mayor alcance e incidiendo tanto en el presente como en el corto plazo.

De esa manera, la aplicación de un proceso de planeación estratégica a una institución u organismo comienza con la definición y establecimiento de su misión, para continuar con un análisis o diagnóstico de lo que sucede al exterior e interior de la misma. Luego se deberán definir los objetivos y estrategias (estado deseado en el futuro), la implementación de las mismas, para finalizar con la fase de supervisión y evaluación de lo que se hizo a fin de determinar si las cosas se están haciendo correctamente o bien se requerirán ajustes o reorientaciones a lo que se está haciendo.

En el ámbito de la administración pública, existe un marco legal para la planeación, denominado Sistema Nacional de Planeación Democrática. Mediante éste la planeación se

¹¹ Montemayor, Rogelio. "El Sistema Nacional de Planeación Democrática", en INAP, *Revista de Administración Pública*, México, 1983, pág. 21.

sistematiza en la formulación y ejecución de planes y programas nacionales, sectoriales, regionales y especiales. Dicho sistema se describe en el Capítulo III de este trabajo.

Por su naturaleza y ámbito, uno de los tipos de planeación que existen en México, es la regional. Tradicionalmente ésta ha sido entendida como el proceso de incorporación de las variables regionales en cualquier tipo de plan, sea de carácter estatal o nacional. Es por eso también que la mayor parte de los planes regionales generalmente establecen como objetivos fundamentales el desarrollo equilibrado entre las regiones y la promoción del ritmo creciente de cambio económico y social traducido en un crecimiento secular de la producción y el ingreso por habitante. Asimismo, la planeación regional comprende dos visiones que teóricamente deben complementarse pero que empíricamente ha sucedido lo contrario. Estos dos ámbitos son los de la planeación urbana y la planeación rural.

Como se señala más adelante, a lo largo de los años el concepto de planeación ha ido evolucionando y ha buscado ir más allá de esa definición tradicional adquiriendo una connotación más robusta.

1.2 En torno a la Descentralización

En años recientes, en los ámbitos gubernamental y académico, el concepto y fenómeno de la descentralización se ha convertido en un importante elemento del lenguaje, al igual que de la cultura política de grandes sectores de la sociedad mexicana. Debido a la gran diversidad de aspectos que abarca, en ocasiones se presenta confusión en torno a su significado, por lo que a lo largo de este apartado se señalan los principales aspectos teóricos con relación a ese fenómeno. Asimismo, se aclara la connotación que para efectos del presente trabajo se adopta sobre la descentralización.

1.2.1 Significación de la Descentralización

Se entiende a la descentralización como la transferencia de autoridad y capacidad de decisión propiciada por el gobierno central a los organismos descentralizados del sector

público y del gobierno¹². Es decir retirar los poderes de la autoridad central para transferirlos a una autoridad de competencia menos general, ya sea territorial o por servicios.

La descentralización es además un proceso dinámico, relativo y contextualizado en un momento determinado, por lo que no se puede utilizar este concepto como un atributo institucional, sino como un conjunto de tendencias que se manifiestan o no dentro de la evolución de un sistema más amplio.¹³ En relación con el mismo concepto, el Diccionario de la Lengua Española hace referencia a éste como la acción de “transferir a diversas corporaciones u oficios, parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo en un Estado”.¹⁴ Esta definición lleva implícita la característica esencial de la descentralización, es decir la transferencia o traslado de un centro a otro u otros, del poder o facultad de decisión o ejecución. Se desprende entonces que la descentralización, en su sentido más amplio, implica la redistribución del poder político, pero ello no implica de ninguna manera, la pérdida o quebrantamiento de la unidad nacional, pero sí un cambio de las estructuras políticas, y por consecuencia, de las administrativas.

Puede afirmarse entonces, que la naturaleza de la descentralización es de carácter político, en tanto que el ejercicio del poder y de la autoridad gubernamental son, por esencia y por definición, políticas. Hay que aclarar, sin embargo, lo que ya se señaló líneas atrás, respecto a que “el problema de la descentralización no se plantea en todos lados en los mismos términos y es indispensable situarlo cada vez en el ambiente social y en la época histórica en las que encuentra concreta realización”.¹⁵

Con el fin de ampliar el panorama sobre el concepto, es útil apoyarse en definiciones que algunos juristas han hecho al respecto. Para Gabino Fraga, “La descentralización tiene lugar cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados en mayor o menor grado de la administración central”.¹⁶ A decir de Andrés Serra Rojas, “La descentralización es el régimen administrativo de un ente público que parcialmente administra asuntos específicos, con una determinada autonomía e

¹² Martínez Chávez, Víctor Manuel. *Diagnóstico Administrativo. Procedimientos, Procesos, Reingeniería y Benchmarking*. 3ª. ed., México, Editorial Trillas, 2002, pág. 325

¹³ Cabrero M., Enrique y José Mejía Lira. *Marco Teórico Metodológico para el Estudio de Políticas Descentralizadoras en México*. México, CIDE, 1992, pág. 35.

¹⁴ Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*. Madrid, EspasaCalpe, 1984, pág. 466.

¹⁵ Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino. *Diccionario de Política* (II Tomos), 10ª ed., México, Siglo XXI Editores, 1997, pág. 528.

¹⁶ Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. 36ª ed., México, Editorial Porrúa, 1997, pág. 198.

independencia y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa”.¹⁷

Para Miguel Acosta Romero, la descentralización “es la decisión política de los gobernantes, de entregar a los gobiernos regionales, locales y municipales, una serie de responsabilidades que van desde actos políticos, hasta cuestiones presupuestarias y de planificación”.¹⁸ En el caso de México, tradicionalmente a la descentralización se le asocia con una redistribución del ingreso hacia el campo y hacia regiones de menor ingreso, así como con una redistribución del poder hacia los estados, municipios y las comunidades.

De acuerdo con la Constitución Federal, en el caso mexicano el Estado adopta la forma de una república representativa, democrática y federal, que se compone de estados libres y soberanos en cuanto a su régimen interior. El Poder Federal se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Las entidades federativas adoptan la misma forma de gobierno y recogen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al denominado municipio libre (Artículos 40, 41, 49 y 115). De esta manera, se constituyen jurídicamente los tres órdenes de gobierno y autoridad pública existentes en el país: el Federal, el Estatal y el Municipal.

Dentro del régimen Federal, la Constitución hace una distribución de competencias entre las diversas esferas de gobierno, estableciendo facultades exclusivas para cada una de ellas o asignando otras de carácter coincidente. En algunos casos, además, se establecen prohibiciones absolutas o relativas. De acuerdo con Jorge Carpizo, se puede abundar y decir que en México se cumplen formalmente los requisitos de un orden Federal, debido a que:

- a) *Se crean dos órdenes delegados y subordinados, pero coordinados entre sí (Estado y Federación).*
- b) *Las entidades federativas gozan de autonomía y se otorgan su propia Constitución.*
- c) *Los funcionarios de éstas no dependen de las autoridades federales.*
- d) *Las entidades federativas poseen recursos económicos propios para satisfacer sus necesidades e intervienen en el proceso de reforma a la Constitución Federal.*¹⁹

¹⁷ Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo, Tomo I*. 3ª ed., México, Editorial Porrúa, 1965, pág. 551.

¹⁸ Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. 9ª ed., México, Editorial Porrúa, 1990, pág. 347

¹⁹ Carpizo Mc Gregor, Jorge. *El Presidencialismo Mexicano*. México, Editorial Siglo XXI, 1978, pág. 13.

De esa manera, si se cumpliera cabalmente el marco legal y la doctrina que inspira al régimen político mexicano, las relaciones entre las diferentes esferas de gobierno existentes en el país tendrían que darse dentro de un ambiente de equilibrio, de respeto mutuo de competencias, de coordinación y de apoyo. Sin embargo, se ha coincidido en que el desarrollo y consolidación del sistema político mexicano en las décadas pasadas se ha caracterizado por una fuerte tendencia a la centralización de recursos económicos, políticos y militares a favor del Ejecutivo Federal, ocasionando graves limitaciones y distorsiones al Federalismo -el cual establece el principio de que el Gobierno federal y los Gobiernos de los estados se encuentran en una relación de igualdad ante la Constitución- formalmente existente en el país.

De acuerdo con los análisis especializados, puede afirmarse que la historia política posrevolucionaria de México se significa por la consolidación de un poder central, que teniendo como figura máxima al presidente de la República, se ha apoderado de la mayor parte de los recursos para el desarrollo y se reserva para sí las más importantes decisiones de la nación, dejando en un plano muy disminuido a los poderes estatales y municipales. Es decir, el modelo de desarrollo adoptado por los diversos gobiernos posrevolucionarios no se orientó a revertir la tendencia histórica de la centralización de la vida nacional debido a que lo que importaba en esos años era generar una nueva dinámica económica.²⁰

Es importante mencionar que desde el momento en que un organismo público o privado lleva a cabo la descentralización de funciones, autoridad o toma de decisiones, deberá establecer los controles necesarios para que esta medida pueda realizarse adecuadamente, sólo así se podrá constatar si la ejecución está de acuerdo con lo planeado.

Como puede verse, a lo largo de los párrafos anteriores, el concepto de descentralización lo describe como la transferencia de autoridad para la toma de decisiones en órganos con personalidad jurídica y patrimonio propios. Lo anterior da cuenta de que no es fácil encontrar abordajes sobre la descentralización desde el punto de vista del desarrollo regional como estrategia para fortalecer este último.

²⁰ Véase al respecto a Cabrero M. Enrique y José Mejía Lira, *op. cit.*

Señaladas las referencias anteriores que dan cuenta de cómo se ha concebido a la descentralización, es conveniente insistir que para efectos de este trabajo en particular, como ya se mencionó en la Introducción, se entiende a la descentralización como un resultado de llevar a cabo una estrategia de desarrollo regional con enfoque territorial la cual involucra a varios estados y municipios de la región Centro Occidente. Es el desarrollo regional de abajo hacia arriba un proceso que avanza y que contribuye a tener una efectiva descentralización que facilita tomar decisiones desde el ámbito territorial.

1.2.2 Atributos de la Descentralización

La adopción de un proceso de descentralización evidentemente supone una serie de ventajas para las actividades de carácter público que se desarrollan en un país. De manera general, puede mencionarse que entre éstas se encuentra la proximidad que se tiene a partir de que las autoridades están más cercanas al punto donde haya que tomar decisiones. Asimismo, los retrasos en las decisiones, causados por la necesidad de consultar con las oficinas centrales, se reducen mediante la toma de decisiones de carácter administrativo en los ámbitos local y regional donde se atienden directamente los problemas.

Una institución descentralizada entonces, acentúa la posibilidad de tener mayor autoridad de decisión y alivia la carga de las decisiones de los altos funcionarios asumidas desde el gobierno central. También puede representar un mecanismo para superar las severas limitaciones de la planificación nacional centralmente controlada mediante la delegación de mayor autoridad para los funcionarios y administradores del desarrollo que trabajan en el campo, más cerca de los problemas.

La descentralización hacia los niveles regional, estatal o local ayuda a los funcionarios a definir los programas y planes de desarrollo y a ajustarlos a las necesidades del propio territorio y de los grupos heterogéneos. Un esquema de descentralización también supone la posibilidad de diseñar programas piloto que se pueden poner a prueba en una área específica y ser perfeccionados antes de ser establecidos en otros ámbitos de la administración pública. Es decir, la descentralización puede significar el funcionamiento de una administración más flexible, innovadora y dinámica. Las unidades administrativas que se conforman en los ámbitos estatal y municipal, pueden tener mayores oportunidades para

aplicar innovaciones y ensayar nuevos programas y políticas en algunas áreas. Si los experimentos fallan, sus efectos se limitan a ámbitos pequeños; si tienen éxito, pueden aplicarse hacia otras partes del país.

A través de la descentralización de funciones y reasignación de servidores públicos del nivel central a los territorios estatales y locales, se pueden aumentar el conocimiento y la sensibilidad de esos funcionarios hacia los problemas y necesidades más concretas. Los contactos más cercanos entre los representantes del gobierno y la población local se supone facilitan a ambos una mejor información e interacción, con lo que se pueden formular en forma más realista y efectiva los objetivos para los planes y proyectos del gobierno.

Ante un excesivo centralismo de algunas áreas gubernamentales, la descentralización también puede ayudar a una mejor penetración política y administrativa de las acciones del gobierno nacional en áreas que se ubican lejos de la capital nacional, donde la población rural a menudo desconoce los planes del gobierno central o éstos se enfrentan a la resistencia de las élites locales y donde el apoyo a los planes nacionales es frecuentemente muy débil.

La descentralización supone mejores posibilidades para lograr una mayor capacidad administrativa por parte de los gobiernos en los estados y municipios y ampliaría de este modo su capacidad para hacerse cargo de funciones que normalmente las secretarías de Estado no pueden desempeñar del todo bien, tales como el mantenimiento de caminos y las inversiones en infraestructura en áreas muy alejadas de la capital del país. También se daría oportunidad para que los funcionarios locales mejoren sus destrezas técnicas y administrativas y su credibilidad ante los beneficiarios.

Considerando que uno de los problemas en la ejecución de las distintas políticas es la falta de coordinación entre las dependencias gubernamentales, la descentralización también puede ayudar a proveer una estructura mediante la cual las diversos secretarías y dependencias del gobierno central que tiene que ver con tareas de desarrollo se pueden coordinar entre sí con más eficacia y también con los líderes locales y organizaciones no gubernamentales existentes en los distintos estados, ello resultado evidentemente de que a nivel resulta más fácil trabajar coordinadamente.

Con respecto al ámbito político, la descentralización puede contribuir a aumentar la estabilidad política y la unidad nacional debido a que ofrece a los grupos de las diferentes regiones del país la capacidad de participar más directamente en las decisiones en materia de desarrollo, aumentando en consecuencia su compromiso con el mantenimiento del sistema político.

En lo económico, mediante la reducción inherente a la concentración excesiva de las decisiones en la capital nacional, la descentralización puede aumentar la cantidad de bienes y servicios públicos y la eficiencia con la cual pueden proveerse a un costo menor.

A pesar de todos los argumentos que se esgriman a favor de la descentralización, hay que tener claro que su implantación no es fácil, de hecho las experiencias muestran que un proceso con esas características debe ser introducido con extrema cautela, considerando acertadamente los tiempos y ritmos, en que pueda ir operando y asumiéndose. Por otro lado, si se considera el debate que existe en torno al fenómeno de la descentralización, también se han señalado algunas desventajas. Aquí es pertinente insistir que evidentemente un proceso de descentralización serio implica tomar en cuenta diversos aspectos. No sería prudente ejecutar tal acción sin considerar todos los elementos que lo harían funcionar, como la existencia de recursos humanos capaces, infraestructura adecuada, recursos financieros, capacidad real de decisión, participación real de los actores locales y regionales, etcétera. Asimismo, existen factores que pueden servir como instrumento de análisis para determinar las conveniencias de emprender un proceso de descentralización, como son, el tamaño del organismo; tipo de actividades; tendencias económicas y políticas; ideas fundamentales de la administración; personalidad y capacidad de los ejecutivos; naturaleza de las funciones administrativas en particular, etcétera.

1.2.3 Tipología de la Descentralización

Con relación a la descentralización, existen varios tipos de ésta, identificados, a su vez, por distintos autores. En primer lugar, debe tomarse en cuenta que la descentralización puede ser tanto política cuanto administrativa. La descentralización política tiene que ver con la estructura del Estado, en cuanto afecta a la organización de sus poderes o a la integración

de su soberanía; mientras que la descentralización administrativa se refiere a la manera de realizar los servicios públicos y a la distribución de los órganos encargados de cumplirlos.

La descentralización política, es la distribución del poder entre varias entidades o unidades dentro de un sistema político. El Estado Federal es, usualmente, la expresión de un ente descentralizado. Puede ser de tipo territorial, si considera competencias geográficas o de tipo técnico, si delimita campos para cierto tipo de actividades. Se presenta como requisito para llevar a cabo una descentralización política, el hecho de que las autoridades a las cuales se hará la transferencia de facultades sean elegidas por los pobladores de la región, y no simplemente designadas por el gobierno central. Las competencias transferidas en una descentralización política serán ejercidas de forma autónoma por los gobiernos locales (u organismos a los cuales se transfiera las competencias), respondiendo en última instancia a los pobladores que los eligieron y no al gobierno central. Al respecto Finot afirma que "...sólo habrá descentralización política cuando se decide (por parte de los gobiernos locales) qué, cuánto y con qué recursos proveer".²¹

A decir de Chanes Nieto, la descentralización de carácter político en el caso mexicano proviene de la forma de Estado federal e implica al territorio, al pueblo y al gobierno. Al territorio, porque se fracciona él mismo: en lugar de haber un territorio único hay diversos territorios, el nacional y los de las entidades federativas, ámbitos espaciales de validez de órdenes jurídicos distintos. Así, cada territorio tiene su propia población y, en consecuencia, somos simultáneamente ciudadanos de la nación y ciudadanos del territorio particular, de la entidad federativa, en que se haya nacido. La ciudadanía estatal implica el establecimiento, mediante su participación, de su gobierno y orden jurídico particulares. Habrá un órgano nacional y habrá gobiernos para cada circunscripción territorial, para la población vinculada a ellas.²²

Respecto de la descentralización política, existen dos momentos en que ésta puede ser explicada. Cuando el ordenamiento jurídico supremo, es decir la Constitución General, otorga a personas de derecho público las autonomías constitucional y gubernamental para

²¹ Finot, Iván. *Descentralización y participación en América Latina: Teoría y Práctica*. ILPES, Santiago de Chile, marzo de 2001.

²² Chanes Nieto, José. "Descentralización Política y Administrativa". IAPEM, *Revista del IAPEM*, Núm. 11, Toluca, Méx. julio-septiembre de 1991, pág. 114

decidir por sí mismas sus fines políticos.²³ Para Moya Palencia, “Hay descentralización política cuando dentro de una misma unidad estatal, las colectividades particulares que la forman gozan de una organización propia, conforme a normas que se dan por sí mismas, sin más limitación que las que establezca el pacto que las une a las demás”.²⁴ El mismo autor señala que la descentralización política, por otra parte, “expresa una idea de derecho autónomo, a diferencia de la descentralización administrativa, que representa un fenómeno de derivación del aparato político-administrativo del Estado”.²⁵

Así entonces, la descentralización política no es entendida sólo como el acto de creación de los estados federados o de la federación, según el sentido histórico que corresponda, sino más bien, será el proceso de consolidación de la autonomía y capacidades de los gobiernos regionales (estatales) y locales (municipales) que por razones históricas fueron debilitados en aras de la unidad nacional; lograr tal consolidación trasciende la mera apariencia administrativa y gubernamental y se adentra en procesos sociales y políticos.²⁶

En cuanto a la descentralización administrativa, ésta consiste en la transferencia del poder dentro de un marco geográfico. Se puede delegar o no una porción determinada del propio poder, imponer condiciones para el ejercicio del poder delegado e inclusive recuperar éste, pero en la práctica, como el representante puede establecer alianzas entre los grupos administrativos, políticos y económicos locales, generalmente se establecen sistemas de información que permiten al delegante intervenir en los actos de sus agentes y prever y aplicar sanciones a la conducta censurable de éstos. En este sentido, los riesgos inherentes a la delegación de poder, son siempre un obstáculo a la descentralización.

El hecho de que se transfieran facultades administrativas y financieras a una determinada organización de gobierno local no quiere decir que todo lo que se haga en esa comunidad sea decidido localmente. En última instancia el órgano de gobierno local siempre responderá ante el gobierno central, en este tipo de descentralización las autoridades encargadas de la administración local pueden ser elegidas por los pobladores o designadas por el gobierno central.

²³ Véase Jiménez Nieto, Juan Ignacio. *Política y Administración*. Madrid, Tecnos, 1977, págs. 39 y 40.

²⁴ Moya Palencia Mario. “Federalismo y Descentralización Administrativa”, en INAP, *Revista de Administración Pública*, Núm. 27, México, INAP, 1974, pág. 20.

²⁵ *Ídem*

²⁶ Garrido Falla, Fernando “La Descentralización Administrativa”. En INAP, *Revista de Administración Pública*; Núm. 63/64, México, INAP, 1985, pág. 164

De acuerdo a Chanes Nieto, la descentralización administrativa puede presentarse en los tres niveles gubernamentales existentes en México, es decir, tanto en el federal, como en el estatal o en el municipal. Las administraciones de cada uno se originan en la existencia de un gobierno propio. Los gobiernos federal, estatales y municipales requieren una organización administrativa propia, misma que debe funcionar eficazmente para satisfacer las necesidades a su cargo por decisión de la propia comunidad.²⁷ Los niveles de administración pueden organizarse de manera descentralizada mediante la creación de personas jurídicas, por tanto con personalidad diferente a la autoridad central que las crea, con patrimonio propio y con autonomía orgánica también llamada de gestión, es decir, sin estar sujetas al control jerárquico de la administración central, que son los llamados organismos descentralizados.

Por su parte, Gabino Fraga, establece diferencias entre la descentralización administrativa y la descentralización política. Señala que la primera se da únicamente en el ámbito del poder ejecutivo, mientras que la descentralización política implica un régimen especial de los poderes estatales frente a los poderes federales. Para él, la descentralización “consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía”, y le asigna tres modalidades en las cuales considera la descentralización por región, la descentralización por servicio y, la descentralización por colaboración.²⁸

La descentralización por región, consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que correspondan a la población radicada en una determinada circunscripción territorial. En teoría esta modalidad de la descentralización se adapta de una manera más efectiva a las aspiraciones democráticas, y además, desde el punto de vista de la administración, significa la posibilidad de una gestión más eficaz de los servidores públicos, y por lo mismo, una realización más adecuada de las atribuciones que al Estado corresponden. Los organismos descentralizados por región son aquellos que atienden y satisfacen las necesidades públicas de una región, como es el municipio. Al mencionar los ejemplos de cada una de ellas, Fraga señala que se descentraliza por región cuando se busca que la organización administrativa maneje los

²⁷ Chanes Nieto, José, *op. cit.*, pág. 114

²⁸ Fraga, Gabino, *op. cit.* pág. 199

intereses de la población que se encuentre ubicada en determinado lugar, por ejemplo, el municipio.

Dado que en la Introducción de este trabajo se señala que en este caso la descentralización es concebida como el resultado de un proceso de desarrollo regional, es conveniente aclarar que los elementos que se han descrito en las líneas anteriores se refieren sobre todo al nivel teórico, por lo que se considera necesaria su referencia, pero ya se ha mencionado que para este escrito, interesa ver cómo la descentralización se ve fortalecida por el trabajo emprendido desde un grupo de estados.

En cuanto a la descentralización por servicio, consiste en designar la satisfacción de necesidades de orden general que requieran procedimientos técnicos que sólo están al alcance de especialistas a un órgano que es independiente de la administración central y sobre la cual ésta sólo ejerce las facultades de control y vigilancia. En ella el Estado tiene encomendada la satisfacción de necesidades de orden general, que requiere procedimientos técnicos sólo al alcance de funcionarios que tengan una preparación especial. La forma de conseguir ese propósito es dar independencia al servicio y constituirle un patrimonio que sirva de base a su economía. Los organismos descentralizados por servicio son aquellos que prestan determinados servicios públicos, como la Comisión Federal de Electricidad, los Ferrocarriles Nacionales de México (en su momento), el Instituto Mexicano del Seguro Social, y la Universidad Nacional Autónoma de México, entre otros.

Con respecto a la descentralización por colaboración, ésta se presenta cuando el Estado impone o autoriza su colaboración, haciendo participar en el ejercicio de la función administrativa a elementos que forman parte de él. Ejemplo, las escuelas incorporadas a la Secretaría de Educación Pública.²⁹ Constituye una modalidad particular del ejercicio de la función administrativa con caracteres específicos que la separan notablemente de los otros dos tipos anteriores de descentralización. La descentralización por colaboración se origina cuando el Estado adquiere mayor ingerencia en la vida privada y cuando, como consecuencia, se le presentan problemas para cuya resolución se requiere una preparación técnica de que carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos de carrera. Para tal evento, se impone o autoriza a organizaciones privadas su colaboración, haciéndolas participar en el ejercicio de la función administrativa. De esta manera, la

²⁹ *Ídem*

descentralización por colaboración es una de las formas del ejercicio privado de las funciones públicas.

A este mismo respecto, otro autor, Andrés Serra Rojas, define a la descentralización administrativa como un procedimiento de Derecho Administrativo relativo a la organización de entidades autónomas, en las cuales las facultades de decisión que corresponden a los órganos superiores, se transfieren a una entidad administrativa, estableciendo una relación jerárquica *sui generis* que no es la de jerarquía.³⁰ Señala que existen dos tipos de descentralización, las cuales son similares a las propuestas por Gabino Fraga; la descentralización regional y la descentralización técnica o por servicio. En la descentralización regional existe un ente público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio que atiende a las necesidades de la población de determinada área geográfica, por ejemplo el municipio. En cuanto a la descentralización técnica o por servicio, Serra Rojas señala que ésta obedece a factores de orden técnico y financiero que exigen que el organismo sea de carácter autónomo y esté dotado de personalidad jurídica y de un patrimonio propio.

Sobre el mismo asunto, de acuerdo a Garrido Falla, la descentralización administrativa se entiende a partir de dos conceptos, a saber: dinámico y estático. El concepto dinámico “es un fenómeno de transferencia de funciones o competencias de los órganos de la persona jurídica estatal a las demás personas jurídicas públicas”.³¹ También podría llamarse administración indirecta del Estado o, en otras palabras, la descentralización consiste en este sentido dinámico, en la transferencia de competencias de la administración directa o central a la administración indirecta o descentralizada del Estado.

Finalmente, sobre la descentralización económica sólo habrá de agregar que ésta es considerada como una alternativa para lograr una progresiva reordenación de la actividad económica en el territorio nacional, y así llegar a un desarrollo equilibrado entre todas las regiones. Ello significa redistribuir la actividad económica, la infraestructura y los servicios. La descentralización económica supone, entonces, evitar los desequilibrios regionales y el aprovechamiento integral de los recursos económicos.

³⁰ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, pág. 208

³¹ Garrido Falla, Fernando, “La Descentralización Administrativa”, en INAP, *Revista de Administración Pública; Descentralización*, Núm. 63/64. INAP, México, Julio-Diciembre de 1985, pág. 163.

1.2.4 Descentralización versus Desconcentración

Debido a la confusión que suele presentarse en el uso de estos dos conceptos, resulta conveniente clarificar la connotación de cada uno a partir de señalar sus diferencias.

Se entiende a la desconcentración, como el traspaso de determinados servicios de la administración central a órganos o funcionarios de la misma con sede en las entidades federativas, lo cual es llevado a efecto por la vía legislativa. Es una forma de organización administrativa que se sitúa entre la centralización y la descentralización. Es la competencia decisoria, que ejercen en un ámbito geográfico determinado, órganos distribuidos en el territorio nacional; mismos que están unificados por la autoridad jerárquica que sobre ellos conserva el órgano central que les delegó dicha facultad de decisión.

Al tratar de diferenciar los conceptos de descentralización y desconcentración, es necesario precisar que la descentralización implica prescindir del control jerárquico; los órganos están dotados de personalidad jurídica y poseen un patrimonio propio, por ejemplo autonomía presupuestal. Las decisiones son de competencia local, exige la participación activa de la población en cuanto contribuye a señalar los desequilibrios locales para la formulación de programas. Corresponde al nivel central definir directrices, normas y asignaciones financieras para efectos de planificación.

En cuanto al concepto de desconcentración, éste se define desde un punto de vista esencialmente jurídico y está vinculado a los problemas de jerarquía y distribución de competencias. Los órganos desconcentrados, están incluidos dentro del presupuesto general, carecen de un presupuesto independiente y no tienen personalidad jurídica propia ni autonomía orgánica. El propósito fundamental de la desconcentración es, entonces, hacer que la administración pública vaya al ciudadano y no que el ciudadano venga hacia ella, a fin de proporcionar los servicios con mayor cercanía, rapidez, justicia, oportunidad y calidad a todos los habitantes.

A diferencia del concepto de descentralización, el de desconcentración ha causado menos polémica cuando se ha tratado de establecer sus características esenciales. Fundamentalmente se refiere a un fenómeno de naturaleza jurídico-administrativa, con implicaciones políticas. A decir de Jaime Baca, a diferencia de la descentralización, que

supone la relación entre dos entes con personalidad jurídica propia, “la desconcentración es un sistema o tendencia organizativa que se produce tanto dentro de la organización centralizada como en la descentralizada y se presenta como una relación entre órganos de una misma persona jurídica”.³² Es decir, la desconcentración no va más allá de los límites de la propia administración que la promueve.

Para Jaime Ponce Cumplido, la descentralización “... es un fenómeno jurídico-administrativo de carácter general que se produce cuando una norma objetiva atribuye a un órgano inserto en una estructura jerárquica una competencia exclusiva parcial sobre determinadas materias, debilitándose en consecuencia los poderes o atribuciones del órgano superior al distorsionar el vínculo que los une”.³³ Esta definición explica de manera clara el por qué del debilitamiento de la autoridad de un órgano central dentro de una estructura piramidal en la desconcentración.

Asimismo, en el *Diccionario de Política y Administración* del Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública se afirma que desconcentración es el “traspaso de determinados servicios de la administración central a órganos o funcionarios de la misma, con sede en las provincias o regiones, llevado a efecto por la vía legislativa (y añade) es la competencia decisoria que ejercen en un ámbito geográfico determinado, órganos distribuidos en el territorio nacional, mismos que están unificados por la autoridad jerárquica, que sobre ellos conserva el órgano central que le transfirió dicha facultad de decisión”.³⁴

Conviene insistir en que la diferencia entre descentralización y desconcentración administrativas radica entonces en que la primera no está sujeta a un control jerárquico; los órganos descentralizados están sujetos a controles especiales, pero no al de jerarquía, están dotados de personalidad jurídica y tienen un patrimonio propio; mientras que los órganos desconcentrados están incluidos dentro del presupuesto general de la dependencia y, aún cuando puedan tener asignaciones particulares, carecen de un presupuesto independiente y no tienen personalidad jurídica propia ni están investidos de autonomía orgánica.

³² Baca, Rivero, Jaime, “Descentralización y Desconcentración”, en INAP, *Revista de Administración Pública: Desconcentración*, Núm. 67/68, México, INAP, julio-diciembre 1986. pág. 39.

³³ Ponce Cumplido, Jaime. “La Desconcentración Administrativa. Estudio Teórico Doctrinario”. En INAP, *Revista de Administración Pública: Desconcentración*. Núm. 67/68, pág. 106.

³⁴ Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, *Diccionario de Política y Administración Pública*, (2 Tomos), México, s. f. e.

En resumen, la descentralización entendida como tal, distribuye facultades y decisiones autónomas entre los distintos órganos y niveles de gobierno. La desconcentración en cambio, conserva las facultades pero ubica sus actividades en diferentes regiones. La desconcentración no distribuye facultades ni poder, sólo delega funciones encomendadas directamente desde el centro. La desconcentración es una operación que transcurre en el mero espacio físico, al traslado y ubicación de funciones de un sitio a otro. La descentralización por su parte, tiene que ver más con la afectación del *modus operandi* organizativo y decisorio.³⁵ Los propósitos descentralizadores casi siempre son concebidos al interior del discurso oficial como parte de tendencias democratizadoras que buscan una mayor distribución del poder en el país y promueven la capacidad autónoma de estados y municipios.³⁶ La desconcentración, en cambio, normalmente se aduce como una necesidad de carácter técnico que obliga a los organismos de carácter público a transmitir cierta capacidad decisoria a ciertas instancias, que conservan su dependencia respecto de una autoridad central.

Miguel Acosta Romero enumera como diferencias entre desconcentración y descentralización las siguientes:

Cuadro 1.1
Diferencias entre Desconcentración y Descentralización.

Desconcentración	Descentralización
Órgano inferior subordinado a una Secretaría; Departamento de Estado o a la Presidencia (de la República)	Órgano que depende indirectamente del Ejecutivo Federal
Puede contar o no con personalidad jurídica	Tiene invariablemente personalidad jurídica
Puede contar o no con patrimonio propio	Siempre tiene patrimonio propio
Posee facultades limitadas	Posee facultades más autónomas

Fuente: Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. 9ª ed., México, Editorial Porrúa, 1990, pág. 346

El Cuadro 1 sintetiza y delimita entonces de manera puntual las diferencias entre los dos conceptos con base en la comparación de cuatro aspectos básicos con los cuales se especifica el contenido distinto de ambos.

³⁵ Moreno, Pedro H. "Diagnóstico y Perspectivas de la Descentralización en México. Intento de Aplicación de un Enfoque de Política Pública". México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., *La Revista del Colegio*, Año II, Núm. 4, octubre de 1990, pág. 289

³⁶ Cfr. Coordinación General de Estudios Administrativos, Presidencia de la República. "Reformas Tendientes a promover la Desconcentración Administrativa y Territorial de la Administración Pública Federal", en *La Administración Pública del Estado Federal Mexicano*, (Libro Segundo), México, Colección Lineamientos No. 7, 1982.

1.2.5 Descentralización y Federalismo

En el tema de la descentralización en México, otra de sus vertientes o líneas de argumentación lo constituye el Federalismo, por lo que enseguida se intenta explicar la vinculación entre éste y la descentralización. De hecho las relaciones entre ambos no son simples, ni conceptualmente ni del punto de vista del funcionamiento efectivo de los sistemas federativos contemporáneos.

De acuerdo a la literatura especializada, el federalismo es un sistema que se basa en la distribución territorial de poder y autoridad entre instancias de gobierno, constitucionalmente definida y asegurada independientes en su esfera propia de acción.³⁷ En su forma original, así como en la definición normativa, el federalismo se caracteriza por la no centralización, es decir, por la difusión de los poderes de gobierno entre muchos centros, cuya autoridad no resulta de la delegación de un poder central, sino que es conferida por el sufragio popular.³⁸

En el caso de México, el origen del federalismo se remonta a los albores de la independencia nacional. Proviene concretamente de la breve etapa histórica que comprendió los años entre 1812 y la Constitución de 1824, aunque el significado del federalismo se ha ido alimentando a través de los años. Durante el Constituyente de 1917 se ratificó y reafirmó el federalismo y se discutió fundamentalmente sobre la necesidad de establecer previsiones que pudieran garantizar la auténtica libertad y soberanía para los Estados. Es necesario reconocer, sin embargo, que la discusión de los alcances del federalismo ha continuado en los últimos 75 años. Como resultado de la dinámica del desarrollo nacional hacia la modernidad y la implantación de medidas para atender reclamos sociales contenidos en la propia Constitución, el federalismo se fue orientando hacia un proceso centralizador. Así, durante el siglo XIX el sistema político mexicano transitó del federalismo al centralismo, y de éste nuevamente al federalismo.³⁹

Como ya se señaló en el apartado 1.2.1, uno de los principios fundamentales del federalismo, y concretamente del sistema federal mexicano, consiste en que el orden federal (competencias federales), y el orden local (competencias locales) son de una naturaleza

³⁷ Lijphart, Arend. *Democracies*. New Haven, Yale University Press, 1984, págs. 170-171

³⁸ Elazar, Daniel. *Exploring Federalism*. Alabama, University of Alabama Press, 1987, págs. 35-36

³⁹ Gamás Torruco, José. *El Federalismo Mexicano*. México, Colección Sep-Setentas, 1975, pág. 53.

igual ante el sistema constitucional que integran y del cual forman parte. Es decir, que la organización constitucional mexicana compuesta por esas dos grandes jurisdicciones se equilibran gracias a la igualdad que ante la Constitución tienen las dos órdenes.

En el Artículo 40 de la Constitución se establece la voluntad del pueblo mexicano para constituirse en una República representativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen anterior pero unidos en una Federación establecida de acuerdo a la Constitución. Asimismo, en el Artículo 41 se establece de manera muy clara, que el pueblo debe ejercer su soberanía a través de los Poderes de la Unión y por la de los estados, cada uno de acuerdo a las competencias conferidas por la Constitución. De esa manera, la existencia de dos órdenes diferentes (el federal y el local) posibilita la creación de un sistema llamado federal, y que en su esencia significa un modelo de organización política a través de una técnica constitucional de reparto de competencias establecido por la Constitución General de la República.

El federalismo constituye un reconocimiento a la existencia de distintos grupos sociales y una firme creencia en que es posible organizar a estos grupos en formaciones más amplias pudiendo obtenerse una superior coordinación y expansión en todos los órdenes. A través del federalismo se concibe al país, como una Nación, tomando en cuenta toda su unidad y, al mismo tiempo, toda su diversidad. Un país tiene un espacio político, una geografía política, con una gran diversidad de expresiones sociales en el orden cultural, económico religioso, etcétera.

Entender a fondo el federalismo no es fácil, el transcurso de los años lo ha demostrado así. Por un lado, resulta imprescindible resolver la difícil tensión que se da entre la necesidad de lograr una unidad política nacional al mismo tiempo que mantener unidades estatales autónomas que participan, y por otro, resolver el difícil problema público y constitucional que el federalismo exige, en el sentido de integrar social y políticamente elementos unificadores y elementos independizadores. Esto significa que el sistema federal tiende de esencia a establecer una unión (Estados Unidos) entre los elementos dispersos y heterogéneos. Unión que en ningún momento niega ni impide lo variado, lo independiente y lo autónomo.

Como ya se ha señalado, México, como país que se encuentra organizado bajo un sistema federal, ha estado igual que otros países, influenciado por una tendencia centralizadora, la cual ha debilitado a los estados del país, pero que ha servido también para comprobar la

solidez y bondad del Estado federal. Ante la tendencia centralizadora predominante en México a lo largo de muchos años, la corriente descentralizadora y federalista encuentra un punto de apoyo fundamental en la propia naturaleza del federalismo: si bien las Constituciones de los Estados federados no pueden contravenir lo establecido en el Pacto Federal consagrado en la Constitución federal, ese legítimo impedimento no niega las enormes posibilidades de las Constituciones locales.

Si se asumiera al federalismo como tal, es decir de la manera en que ha funcionado por ejemplo en países como Estados Unidos, Suiza, Alemania, entre otros, en México sería importante que se pudiera expresar verdaderamente unidades políticas más pequeñas en ciudades y localidades, que verdaderamente asumieran responsabilidades de los asuntos graves e importantes a nivel local. El federalismo sería útil en aquellos lugares donde las comunidades locales enfrentan problemas difíciles y a los cuales alcanzan soluciones allá donde el Gobierno federal, con sus vastos pero ineptos recursos ha fallado. Es decir, desgraciadamente y a diferencia de otros países, el federalismo no se ha traducido en entidades federativas más independientes y más seguras de sí mismas frente al Gobierno federal. Puede afirmarse, entonces, que a pesar de la existencia de un federalismo, en México hemos estado inmersos en un proceso centralizador de consecuencias graves para los estados y los municipios, lo que se ha traducido además en una progresiva injusticia distributiva de los beneficios políticos y económicos, en corrupción, y en desequilibrios políticos.⁴⁰

Pero en el ánimo de tomar en cuenta los avances, evidentemente un proceso de descentralización no podría lograrse en México si no se considera su fuente política más legítima, que es el federalismo. De ahí también la importancia de impulsar un federalismo mexicano basado en un poderoso protagonismo político y económico de la institución del municipio libre, y en una nueva vida política de los estados, concurrente y compartida en los grandes tareas nacionales ahora a cargo del Poder Federal.

No podría darse entonces ningún éxito en los procesos de descentralización si no se fundamenta en los principios federalistas. Sería ilógico y atentatorio al sistema federal tratar de intentar una descentralización a partir de estructuras gubernamentales centrales y al margen de la participación directa de los estados y municipios. Una descentralización así

⁴⁰ Faya Viesca, Jacinto. *El Federalismo Mexicano*. México, INAP, 1988, pág. 171

tendría sin duda un carácter tecnocrático, no sería democrático y contrario a los principios del más genuino federalismo mexicano.

1.3 La Planeación Regional del Desarrollo

En principio, habrá que decir que la revisión bibliográfica inicial sobre estos temas, ha permitido encontrar que ya en otras ocasiones se han realizado trabajos, en los cuales se ha buscado entrelazar y articular los conceptos o temas de planeación, descentralización y desarrollo regional, aunque se ha dado un enfoque y orientación distinto al de Mesorregión. Por ejemplo, se menciona que supuestamente se articulan los tres conceptos cuando se han elaborado trabajos de carácter regional, o se han instrumentado políticas, con aplicación hacia el interior de entidades federativas. Es decir, se aborda la planeación, la descentralización y el desarrollo regional tomando como unidad de análisis u objeto de estudio, las regiones de un estado de la República.⁴¹

Lo anterior, está directamente relacionado con la existencia de las dos visiones sobre la descentralización mencionadas en la parte introductoria de este trabajo. A efectos de ir buscando la interrelación entre la planeación y el desarrollo regional, que se considera se ha dado en el estudio de caso que se aborda, a partir de aquí, se irá asumiendo el término que se refiere a la planeación vista con un enfoque territorial y de carácter integral. Se construye desde, y para las regiones, considera la participación y la acción voluntaria, convergente, y articulada de un conjunto de actores regionales.⁴²

No obstante que en los puntos anteriores se hace alusión a los elementos convencionales

⁴¹ Véase al respecto los trabajos sobre Planeación, Descentralización y Desarrollo Regional de autores e instituciones como “La Vertiente Regional de Planeación” en INAP, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal* No. 10-11, México, abril-septiembre de 1983; Quiroga Leos, Gustavo. *Planeación, Descentralización y Desarrollo Regional en México*, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal* No. 18-19, México, abril-septiembre de 1986; Silva Fernando, “Planeación Regional y Descentralización”, en Blanca Torres, *Descentralización y Democracia en México*. México, El Colegio de México. México, 1986; la compilación de ponencias de la Universidad Autónoma del Estado de México – Secretaría de Desarrollo Económico del Gobierno del Estado de México, *Memoria del Foro Descentralización y Desarrollo Regional en México*, Toluca, Méx. 1996, 137 págs.; los números de la *Revista IAPEM* núm. 6. Abr-jun, 1990, y núm. 21 sobre la Planeación del Desarrollo Estatal, ene-mar, 94; *Revista IAPEM* núm. 28. sobre Perspectivas de la Descentralización y del Federalismo en México (Memoria). Oct-dic, 1995; los artículos sobre Descentralización y Desarrollo Regional, en *Revista del Colegio Nacional de Economistas*, No. 1, Nueva Época; así como los trabajos de Mario Carrillo sobre Regionalización en Guanajuato e Hidalgo, entre otros.

⁴² Véase Ferreira, Héctor, *op. cit.* págs. 25-29

que explican el concepto y fenómeno de la descentralización tradicionalmente concebida, para este trabajo, como se ha señalado, se está entendiendo a ésta como uno de los resultados derivados del impulso a una estrategia de desarrollo regional. Es decir una de las formas de contribuir a la descentralización en el país, es través de una estrategia de desarrollo que se impulsa desde la región Centro Occidente, en proceso de construcción de abajo hacia arriba, desde la región para contribuir al proyecto nacional planteado en el Plan Nacional de Desarrollo.

1.4 Aproximación al Concepto de Región

En los últimos años, el concepto de región ha pasado a formar parte del instrumental de varias disciplinas académicas y de amplia utilidad para los planificadores y funcionarios públicos. Sin embargo, definir el concepto de región no es una tarea fácil. Por ello el propósito de este apartado no es el de identificar sus elementos y relaciones interactuantes, sino que más bien se busca conformar un concepto general que satisfaga la claridad necesaria de tener para dar soporte conceptual a la elaboración de este trabajo sobre el desarrollo regional.

En esa tarea de definición es importante tomar en cuenta varios elementos ya existentes al respecto, entre ellos el que la realidad regional no se mantiene estática, y por lo mismo es comprensible que los conceptos también evolucionen, buscando ser cada vez más precisos sobre el fenómeno que se trata de explicar. Tampoco se trata en este apartado de revisar las diferentes fuentes de conflicto y desencuentro sobre el tema de región, sino más bien señalar algunos elementos vinculados al concepto que ayuden a esclarecer su definición.

Para aproximarse al significado de lo que es una región se considera necesario y útil citar varias definiciones, tomando como punto de partida, algunas de las convencionales. En general se acepta que la región representa una síntesis de las relaciones que se establecen entre las condiciones naturales presentes en un territorio y los mecanismos de apropiación que las actividades humanas hacen de ellos. La palabra región también evoca un área geográfica determinada distante al centro nacional y delimitada en sí misma.⁴³ Comúnmente

⁴³ Austin Millán, Tomás, *Descentralización y Regionalización en la Actualidad*. Documento electrónico de Internet, 1991, http://www.confedelca.org/documentos/descentralizacion_y_regionalizacion.pdf, pág. 2.

se define a la región como el territorio comprendido entre varias líneas de demarcación. Por lo que es la unidad o porción de superficie inmediatamente menor que la unidad nacional cuyas características o propiedades socioeconómicas y socioculturales le determinan una identidad económica y socialmente significativa en el conjunto nacional.

Se está entendiendo a la región como sistema dinámico de una realidad cambiante. Se parte de que las regiones no están dadas como datos objetivos producto de las relaciones entre la sociedad y la naturaleza, sino por el contrario, el problema científico o intelectual que se desea abordar será el eje integrador de regiones. La región es también definida como el espacio territorial, que se encuentra delimitado por factores geográficos, culturales y administrativos. Sin embargo se presta mayor relevancia a los aspectos sociales que determina una región, en comparación con las cuestiones geográficas.

Al respecto Sergio Boisier define que *“Una región es hoy día una estructura compleja e interactiva y de múltiples límites, en la cual el contenido define al contenedor (límites, tamaño y otros atributos geográficos). Una región es hoy una y múltiple simultáneamente, puesto que superada la noción de contigüidad, cualquier región conforma alianzas tácticas para el logro de objetivos determinados y por plazos igualmente determinados con otras regiones, a fin de posicionarse mejor en el contexto internacional”*.⁴⁴

Por su parte Mario Carrillo considera que para el estudio del desarrollo regional, se considera que una región está representada por el espacio geográfico donde se asienta un grupo social determinado, y donde se quieren estudiar determinado tipo de relaciones. Por lo que se debe atender de manera cuidadosa a la regionalización o determinación de las fronteras espaciales, debido a que éstas deberán incluir las áreas de influencia de tales relaciones; diferentes regionalizaciones delimitarán diferentes ámbitos de estudio y ocasionarán diferentes resultados. Asimismo, en planeación, la región constituye la inclusión del elemento espacio en los objetivos y metas y constituye una estructura dependiente.⁴⁵

⁴⁴ Boisier, Sergio. *Modernidad y Territorio*. Santiago de Chile, Cuadernos del ILPES No. 42, 1996, pág. 6

⁴⁵ Carrillo, Mario M., *Íbid*, pág. 19

1.4.1 Tipos de Regiones

Cuando se realiza una regionalización económica los criterios tradicionales propuestos considera a varios tipos de regiones. Generalmente se considera como principales tipos y características de las regiones las siguientes a) región económica, b) región geográfica, c) región homogénea, d) región plan, e) región polarizada y f) región política o administrativa, entre otras.⁴⁶

La región económica se refiere al espacio subnacional con características y problemas económicos y sociales comunes causados por condiciones naturales. Rofman la define como el conjunto de agentes (personas, familias, empresas) que generan ofertas y reciben demandas dentro de un sistema de relaciones económicas caracterizado por la dependencia de un centro cuya influencia se manifiesta principalmente a través del aumento o reducción de la oferta y demanda de bienes y servicios.⁴⁷

Una región geográfica está constituida por el espacio geográfico dominado por determinadas características fisiográficas (relieve, clima, hidrología, etc.). Su valor conceptual es básicamente analítico y se manifiesta fundamentalmente en forma de restricciones o estímulos al desarrollo.⁴⁸

La región homogénea consiste en la agrupación de unidades contiguas con características relativamente similares. Es decir, considerando las características estructurales de una economía en diferentes ámbitos espaciales, la región económica es el conjunto de áreas geográficas contiguas que tienen una estructura económica semejante. Por ejemplo, los valores de diversos indicadores socioeconómicos presentan mínimas dispersiones respecto a sus promedios. Presentan así, en todo su territorio, características socioeconómicas con un

⁴⁶ Una explicación más exhaustiva sobre el concepto de región tiene sus orígenes en la Escuela Francesa de los *espacios abstractos* (F. Perroux y J. Boudebille); en la Escuela Alemana de la *región económica* (W. Christaller y A. Lösch); así como en la *región productiva* (Teoría de la base económica). Otro enfoque más reciente agrupa a aquellas elaboraciones cuyo punto de partida es el reconocimiento de la vigencia de un sistema social históricamente determinado, el cual da origen a toda concepción regional en la medida que sostiene que la ocupación de un territorio está condicionada por el tipo de relaciones sociales prevaleciente entre los grupos humanos que se asientan en determinadas partes del continuo geográfico. Entre estas concepciones, se encuentran la de *región espacial* (J.L. Coraggio), la *región integral* (A. Rofman), y la *región histórica* (A. Moreno y E. Florescano), Véase Haefner, Carlos. "La Descentralización y la Planificación del Desarrollo Regional ¿Ejes de la Modernización de la Gestión Pública? Algunas Notas sobre su Discusión". En *Revista Mad*. No.3. Septiembre 2000. Departamento de Antropología. Universidad de Chile. <http://rehue.csociales.uchile.cl/publicaciones/mad/03/paper01.htm>

⁴⁷ Rofman, Alejandro. *Administración Regional en América Latina*. Argentina, SIAP, 1976, pág. 15

⁴⁸ Sthor, Walter B. *El Desarrollo Regional en América Latina*. Argentina, SIAP, 1972, pág. 250

alto grado de similitud en relación con las características medias del conjunto; de ello que al no lograr una homogeneidad absoluta, por la proximidad de sus atributos adquiriera este subespacio una homogeneidad de carácter relativo.⁴⁹

Respecto a la región nodal, ésta se define en términos de la intensidad y dirección de las relaciones económicas a partir de un elemento central o nodo.⁵⁰ En cuanto a la región plan o planificada, ésta es la unidad o porción continua del espacio nacional determinado por características socioeconómicas presentes y futuras previsibles y que constituye el marco de referencia para la planeación integral y el marco óptimo de decisiones para la planificación de desarrollo. En la región planificada se consideran no tanto las características de una región *per se*, sino las que han de incluirse en planes comunes de desarrollo, ámbitos de estudio y ocasionarán diferentes resultados.⁵¹

Una región polarizada es el espacio heterogéneo en el cual existen relaciones espaciales de interdependencia económica debido a la mutua complementariedad y reciprocidad entre él o los centros polarizantes y sus zonas de influencia. También recibe el calificativo de zona o región “funcional” o “nodal”.⁵²

En el caso de México, sus regiones son diversas y su definición depende de los objetivos planteados. Tal vez las más claras en su expresión tangible son las regiones naturales que se delimitan según factores físico-geográficos y/o recursos naturales⁵³. Este tipo de regiones se forman independientemente de la actuación del hombre y son resultado de las leyes de la propia naturaleza.

Los principales rasgos físico geográficos del país dan lugar a la regionalización natural. La existencia de sistemas montañosos y planicies propician un escenario cambiante en términos de altitud, pendientes y otros elementos que se interconectan. De esa manera, México se divide en 11 grandes regiones fisiográficas, que son las de Sierra Madre Occidental, Sierra Madre del Sur, Eje Neovolcánico, Sierra Madre Oriental, Sierras de Baja California, Altiplano

⁴⁹ Carrillo Huerta, Mario M. *Desarrollo Regional. Estudios...* op. cit. pág. 19.

⁵⁰ *Ídem*

⁵¹ *Ídem*

⁵² De Mattos, Carlos A. “Estrategias de Desarrollo Regional Polarizado en la Planificación Regional en América Latina”. En *Ensayos sobre la Planificación Regional del Desarrollo*. México, Siglo XXI, 1976, pág. 277

⁵³ Bassols, Ángel. *Geografía Económica de México*. México, Editorial Trillas, 1986, pág. 338

del Norte o Altiplanicie Mexicana, Altiplano Central, Llanura Costera del Pacífico, Llanuras Costeras del Golfo, El Bajío, así como Península de Yucatán.⁵⁴

Otra caracterización más sobre las regiones, son las denominadas Geoeconómicas, las cuales constituyen el tipo más importante de división territorial y se forman mediante la interacción de los elementos naturales, las actividades productivas y los factores económicos que resultan del trabajo humano, y su influencia transformadora sobre la naturaleza. Las regiones Geoeconómicas son resultado de la historia material de la sociedad; de hechos socioeconómicos sobre una base de carácter natural. Para el caso de México Ángel Bassols define ocho regiones de este tipos que son las que más se asemejan las cinco Mesorregiones actuales, y que son la Noroeste, Norte, Noreste, Centro-Occidente, Centro-Este, Sur, Oriente y Península de Yucatán.⁵⁵

De todos los tipos de regiones anteriores, el de región homogénea es el que más se atiende para efectos de análisis, pero el de región planificada es el que se privilegia sobre todo a efectos de la acción gubernamental de promoción del desarrollo, ya que la región es, en esos casos, definida por la acción.

A decir de Deitmar Scholich, los conceptos de región, regionalismo y regionalización todavía no tienen un contenido bien delimitado, aun cuando su peso político ha aumentado en las dos últimas décadas. Así por ejemplo, se entiende por *región* a una unidad territorial con características históricas, culturales y económicas comunes. Además con el mismo término se denomina a una subdivisión político-administrativa de comunidades mayores.⁵⁶

Para el caso concreto de la región Centro Occidente, que es donde se circunscribe el presente trabajo, su delimitación incorpora criterios tanto de una región plan como de una homogénea y geográfica. Sin embargo, debido a su magnitud geográfica, es difícil que cumpla con las condiciones de uno solo de los tipos de regiones, por lo que es de una región plan de la que agrupa más características.

⁵⁴ Véase Bataillon, Claude. *Las Regiones Geográficas en México*. 10ª. ed., México Siglo XXI, 1993.

⁵⁵ Bassols, Ángel, *op. cit.* págs. 338-339.

⁵⁶ Deitmar Scholich, "Regionalización y política de organización territorial: inicios de una política regional desde las regiones", en Arroyo, Alexandre, Jesús, *op. cit.* pág. 193

Señalados los elementos anteriores, la connotación que se adopta en este trabajo sobre la región considera a ésta no por su tamaño, ni por su contenido, tampoco por su contorno o límite territorial, o por el conjunto de elementos constitutivos. Se considera que la región se configura a través de una relación recíproca y simultánea entre esos dos polos; la naturaleza aparece como una acción combinada. La unidad territorial es una porción concreta de territorio que posee ciertas características y propiedades comunes al área.

1.4.2 Región, Subregión, Microrregión, Mesorregión

Los conceptos de región y desarrollo regional se pueden adoptar desde varias perspectivas y escalas, por lo que se pueden referir 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; o bien para hacer énfasis o diferenciar el ámbito de lo estatal con lo nacional y de lo local con lo estatal.⁵⁷

Es decir el tamaño de esas unidades varía dependiendo del objeto que se quiere representar, de tal suerte que pueden incluirse continentes, países, estados, regiones, hasta pequeñas superficies compuestas de algunas decenas de kilómetros cuadrados.

Respecto al tamaño de la región y su escala de representación y el nivel de análisis que se requiere. Para algunos eso pareciera jugar un papel intrascendente para los análisis regionales. Pero para otros esos aspectos juegan un papel crucial en la elaboración de los juicios, observaciones y razonamientos. Asimismo, para efectos de planeación regional, la comprensión y enfoque son fundamentales. Es conveniente precisar que comúnmente el concepto genérico utilizado es el de región para sus distintas connotaciones o significaciones. Es por eso que debido al uso indistinto que suele darse al término región, sin diferenciar que se trata de una Región, Subregión, Microrregión o Mesorregión, se considera necesario intentar precisar las diferencias entre cada uno de estos significados.

⁵⁷ Woo Gómez, Luis Guillermo. *La Regionalización: Nuevos Horizontes para la Gestión Pública*. Guadalajara, México, Universidad de Guadalajara - Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas - Centro de Investigación, Información y Apoyo a la Cultura, Los Ángeles, EUA, Universidad de los Ángeles, 2002, pág. 21

Sobre el respecto es conveniente aclarar que el problema está dividido en dos partes: el que se relaciona con el tamaño y por tanto con la escala, y el que se refiere al nivel de análisis que requiere la selección de un determinado tamaño de región.

Es por ello que en toda esa variedad de unidades territoriales consideradas existen las que van desde la escala planetaria y continental, pasando por las entidades que forman los estados nacionales, las regiones, provincias y comarcas, hasta los niveles locales, como el municipio o la región urbana.⁵⁸

Se puede encontrar una gran dispersión y variedad de las superficies medias que incluyen cada nivel, desde unos cuantos kilómetros a millones de kilómetros cuadrados. Si bien es difícil hablar de un tamaño o superficie tipo estándar de la región, si es posible agrupar esas unidades en tres clases de escala: a) regiones a un nivel local; b) la mesoescala, constituidos por regiones que ocupan una escala intermedia, propiamente la regional o subestatal; y c) macroescala que incluye fenómenos a escala continental o planetaria.⁵⁹

En todo caso, la selección del tamaño de la región no es arbitraria. De ésta dependerá el nivel de detalle y resolución con que sea posible reconocer el fenómeno; la uniformidad o heterogeneidad estará en función de la superficie de la región. Entre más pequeño sea el territorio considerado, la homogeneidad entre los elementos constitutivos de la región desaparecerá.

Con respecto al nivel de análisis de la región puede suceder que al ampliarse la perspectiva regional de un espacio local, los matices y las diferencias comienzan a debilitarse por la presencia de una gran complejidad de las variables consideradas. Dicha complejidad está medida en términos del número de interconexiones entre las variables, de integración de diferentes planos en el análisis y en función de las relaciones entre los factores transformados por el hombre en su actuación con la naturaleza. La construcción de una región no deberá olvidarse de justificar la selección de su tamaño, con el objeto de proceder a un estudio sistemático en los procesos configuradores de su identidad regional.

⁵⁸ Rentería Vargas, Javier. "Una aproximación Teórica y práctica al Concepto de Región, en CUCEA, Revista *Geocalli*. Guadalajara, Universidad de Guadalajara. Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades. "Regiones y Globalización", en *Geocalli*, Cuadernos de Geografía. Año 2, Núm. 4, pág. 23.

⁵⁹ *Ídem*

En términos más prácticos, y para el caso de México, lo anterior se puede traducir en que se busca promover el desarrollo regional tomando como referencia o unidad de análisis genérico la región o bien usando indistintamente Región, Subregión, Microrregión, Mesorregión, pero sin que necesariamente se aclaren las escalas de las que se habla, ni las diferencias entre los ámbitos o espacios de planeación y ejecución de políticas, programas y acciones en pro del desarrollo regional.

A lo anterior hay que agregar que en ocasiones también las dependencias o instituciones definen sus propios criterios para determinar su regionalización, y que se explican por las características específicas del tema, como el caso de la regionalización por cuencas hidrológicas de la Comisión Nacional del Agua, o la que realiza SEMARNAT, por ejemplo.

1.4.2.1 Subregiones

Para determinar una Subregión, como ya se comentó, la escala puede ser variada. Por ejemplo, se llama Región a América Latina y Subregiones a los países del Cono Sur, de Centroamérica o de América del Norte. Algo similar sucede para los casos de Europa y Asia. En el caso de México, las Subregiones están conformadas por varios municipios de las entidades federativas del país. Esta regionalización es determinada por los gobiernos estatales en coordinación con el Gobierno federal, con base en criterios generalmente de homogeneidad de grupos de municipios y se hace para propósitos de planeación y ejecución de proyectos y programas públicos, y en el mejor de los casos, para instrumentar estrategias de desarrollo regional al interior de las entidades federativas. De hecho las Microrregiones que determina la SEDESOL toman como referencia las Subregiones existentes en los distintos estados de la República.

Concretamente en el caso de los estados que conforman la región Centro Occidente la división de cada uno de ellos en Subregiones es la que se anota en el cuadro siguiente:

Cuadro 1.2
Estructura Subregional de los estados que conforman la región Centro Occidente.

Estado	Subregión		Municipios
	No.	Nombre	
Aguascalientes	1	Valle Norte	Cosío, Rincón de Romos, Tepezala.
	2	Valle Sur	Aguascalientes, Jesús María, San Francisco de los Romo, Pabellón de Arteaga.
	3	Oriente	Asientos, El Llano.
	4	Poniente	Calvillo, San José de Gracia.
Colima	1	Norte	Colima, Coquimatlán, Villa de Alvarez, Comala, Cuauhtémoc
	2	Centro	Ixtlahuacán, Tecomán, Armería
	3	Costa Montaña	Manzanillo, Minatitlán
Guanajuato	1	Noroeste	Atarjea, Dr. Mora, San Luis de la Paz, San José Iturbide, Santa Catarina, Xichú, Tierra Blanca, Victoria.
	2	Norte	Allende, Dolores Hidalgo, San Diego de la Unión, San Felipe, Ocampo.
	3	Centro-Oeste	Guanajuato, Irapuato, León, Purísima del Rincón, Romita, Salamanca, San Francisco del Rincón, Silao.
	6	Centro-Este	Apaseo el Alto, Apaseo el Grande, Celaya, Comonfort, Cortazar, Santa Cruz de Juventino Rosas, Villagrán, Tarimoro.
	4	Suroeste	Pénjamo, Cuernavaca, Hunimaro, Cd. Manuel Doblado, Abasolo, Pueblo Nuevo, Valle de Santiago.
	5	Sur	Acámbaro, Coroneo, Jerécuaro, Santiago Maravatío, Uriangato, Moroleón, Yuriria, Jaral, Tarandacuao, Salvatierra.
Jalisco	1	Norte	Colotlán, Santa María de los Ángeles, Huejúcar, Totatiche, Villa Guerrero, Huejuquilla el Alto, Mezquitic, Bolaños, San Martín de Bolaños, Chimaltitán
	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
	3	Altos Sur	Cañadas de Obregón, Yahualica de González Gallo, Mexxicacán, Jalostotitlán, San Julián, San Miguel el Alto, Valle de Guadalupe, Tepatitlán, Arandas, Jesús María, Acatic.
	4	Ciénega	Atotonilco el Alto, Ayotlán, Degollado, Tototlán, Zapotlán del Rey, Ocotlán, La Barca, Poncitlán, Jamay, Chapala, Jocotepec, Tuxcueca, Tizapán el Alto
	5	Sureste	Mazamitla, Concepción de Buenos Aires, La Manzanilla de la Paz, Valle de Juárez, Quitupan, Pihuamo, Santa María del Oro, Tamazula, Tecalitlán, Jilotlán de los Dolores.
	6	Sur	Atemajac de Brizuela, Tapalpa, Amacueca, Atoyac, Sayula, Techaluta de Montenegro, Teocuitatlán de Corona, Zacoalco de Torres, Gómez Farías, Tonila, Tuxpan, Zapotiltic, Zapotlán el Grande, San Gabriel, Tolimán, Zapotitlán de Vadillo.
	7	Sierra de Amula	Atengo, Tecolotlán, Tenamaxtlán, Juchitlán, Chiquilistlán, Ejutla, Unión de Tula, Tonaya, El Limón, El Grullo, Tuxcacuesco.
	8	Costa Sur	Autlán de Navarro, Casimiro Castillo, Cuautitlán de García Barragán, Cihuatlán, La Huerta, Villa Purificación
	9	Costa Norte	Puerto Vallarta, Tomatlán y Cabo Corrientes.
	10	Sierra Occidental	San Sebastián del Oeste, Mascota, Talpa de Allende, Atenguillo, Mixtlán, Cuautila, Ayutla, Guachinango.
	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.
	12	Centro	Ixtlahuacán del Río, Cuquíó, 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.

Continúa Cuadro 1.2 ..

Michoacán	4	Bajío	Angamácutiro, Morelos, Numarán, Penjamillo, La Piedad, Puruandiro, Zináparo, José Sixtos Ruíz.
	2	Ciénega de Zacapu	Coeneo, Churintzio, Huaniqueo, Jiménez, Panindicuaro, Purépero, Tlazazalca, Zacapu.
	3	Patzcuaro-Zirahuen	Acuitzio, Erongaricuaro, Huiramba, Lagunillas, Pátzcuaro, Quiroga, Salvador, Escalante, Tzintzuntzan.
	1	Centro	Alvaro Obregón, Charo, Copándaro, Cuitzio, Chucandiro, Huandacareo, Indaparapeo, Morelia, Queréndaro, Sana Ana Maya, Tarímbaro, Zinápécuaro.
	5	Oriente	Anganguero, Aporo, Contepec, Epitacio Huerta, Hidalgo, Irímbo, Juárez, Jungapeo, Maravatío, Ocampo, Senguio, Susupuato, Tlalpujahuá, Tuxpan, Tuzantla, Zitácuaro.
	6	Tierra Caliente Tacámbaro	Ari, Carácuaro, Huetamo, Madero Nocupétaro, San Lucas, Tacámbaro, Tiquicheo, Turicato, Tzitzio.
	7	Costa	Aguila, Arteaga, Chinicuila, Coahuayana, Coalcomán, Lázaro Cárdenas, Tumbiscatio.
	9	Valle de Apatzingán	Aguilla, Apatzingán, Buena Vista, Churumusco, Gabriel Zamora, La Huacana, Mujica, Nuevo Urecho, Paracuaro, Tepalcatepec.
	8	Meseta Purepecha	Tangancicuaro, Los Reyes, Periban, Tancítaro, Uruapan, Nuevo Parangaricutiro, Charapan, Paracho, Chilchota, Nahuatzen, Tingambato, Ziracuaretiro, Taretan.
	10	Ciénega de Chapala	Briseñas, Cotija, Chavinda, Ecuandureo, Ixtlán, Jacona, Jiquilpan, Marcos Castellanos, Pajacuaran, Cojumatlan de Regules, Sahuayo, Tangamandapio, Tangancicuaro, Tanhuato, Tinguindín, Tocumbo, Venustiano Carranza, Villamar, Vista Hermosa, Yurécuaro, Zamora.
Nayarit	3	Sur	Ahuacatlán, Amatlán de Cañas, Ixtlán del Río, Jala, San Pedro, Lagunillas, Santa María del Oro.
	2	Centro	Tepic, Xalisco.
	1	Norte	Acaponeta, Rosamorada, Ruiz, San Blas, Santiago Ixcuintla, Tecuala, Tuxpan.
	4	Sierra	Huajicori, El Nayar, La Yesca.
	5	Costa Sur	Compostela, Bahía de Banderas
Querétaro	2	Sierra Gorda	Arroyo Seco, Pinal de Amoles, Jalpan, Landa de Matamoros, San Joaquín.
	1	Semidesierto	Cadereyta, Colón, Peñamiller, Tolimán.
	4	Sur	Ezequiel Montes, Pedro Escobedo, San Juan del Río, Tequisquiapan, Amealco.
San Luis Potosí	3	Centro	Corregidora, El Marqués, Querétaro, Huimilpan.
	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.
	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.
	3	Media	Alaquines, Cárdenas, Cerritos, Ciudad del Maíz, Ciudad Fernández, Lagunillas, Rayón, Rioverde, San Cirio de Acosta, San Nicolás Tolentino, Santa Catarina, Villa de Juárez.
Zacatecas	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.
	9	Juchipila	Apozol, Apulco, Huanusco, Jalpa, Juchipila, Mezquital del Oro, Moyahua de Estrada, Nochistlán de Mejía, Tabasco.
	5	Tlaltenango	Atolinga, Florencia de Benito Juárez, Trinidad García de la Cadena, Gral. Joaquín Amaro, Momax, Tepechtlán, Teul de González Ortega, Tlaltenango de S. Román.
	1	Fresnillo	Calera, Fresnillo, Gral. Enrique Estrada, Valparaíso, Villa de Cos.
	8	Zacatecas	Guadalupe, Morelos Panuco, Vetagrande, Zacatecas.
	10	Ojocaliente	Cuathémoc, Genaro Codina, Guadalupe, Luis Moya, Ojocaliente, Trancoso.
	4	Pinos	Gral. Pánfilo Natera, Loreto, Noria de Ángeles, Pinos, Villa García, Villa González Ortega, Villa Hidalgo.
	6	Jerez	Jerez de García Salinas, Monte Escobedo, Susticacán, Tepetongo, Villanueva.
	2	Río Grande	Cañitas de Felipe Pescador, Gral. Francisco R. Murguía, Juan Aldama, Miguel Auza, Río Grande.
	3	Sombrerete	Chalchihuites, Jiménez de Teul, Sain Alto, Sombrerete.
7	Mazapil	Concepción del Oro, Mazapil, Melchor Ocampo, El Salvador.	

Fuente: Grupo Técnico Coordinador, RCO. *La Cuestión Regional: nuevos horizontes para la gestión pública; Planes Estatales de Desarrollo de los estados de Aguascalientes y Nayarit.*

Como puede observarse en el cuadro anterior, al igual que en todo el país, existe una regionalización al interior de los estados de la RCO. Como ya se mencionó, el propósito de agrupar varios municipios con criterios geográficos y de relativa homogeneidad, es poder aplicar programas y acciones a partir de esos territorios, aunque en algunos casos tal regionalización sólo se ha usado para ubicar con mayor precisión geográfica los municipios.

1.4.2.2 Microrregiones

La delimitación de este tipo de regiones está determinada por la Secretaría de Desarrollo Social de México (SEDESOL) a fin de diseñar y ejecutar sus programas y acciones de política social. Las Microrregiones están definidas por sus condiciones de rezago y marginación, conforme a indicadores de pobreza para cada región, estado y municipio. Su identificación está basada en los Índices de Marginación Municipal (IMM) calculados por el Consejo Nacional de Población (CONAPO). Los nombres y las agrupaciones de los municipios en Microrregiones se ha llevado a cabo tomando en cuenta además las opiniones de los estados.⁶⁰

La metodología que se siguió para identificar las microrregiones es la siguiente:

a) Integración de municipios de Muy Alta Marginación y Alta Marginación, según el IMM elaborado por el CONAPO, a partir de los resultados del *XII Censo General de Población y Vivienda* del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) 2000.

Los indicadores utilizados en el IMM para medir la intensidad de la carencia son:

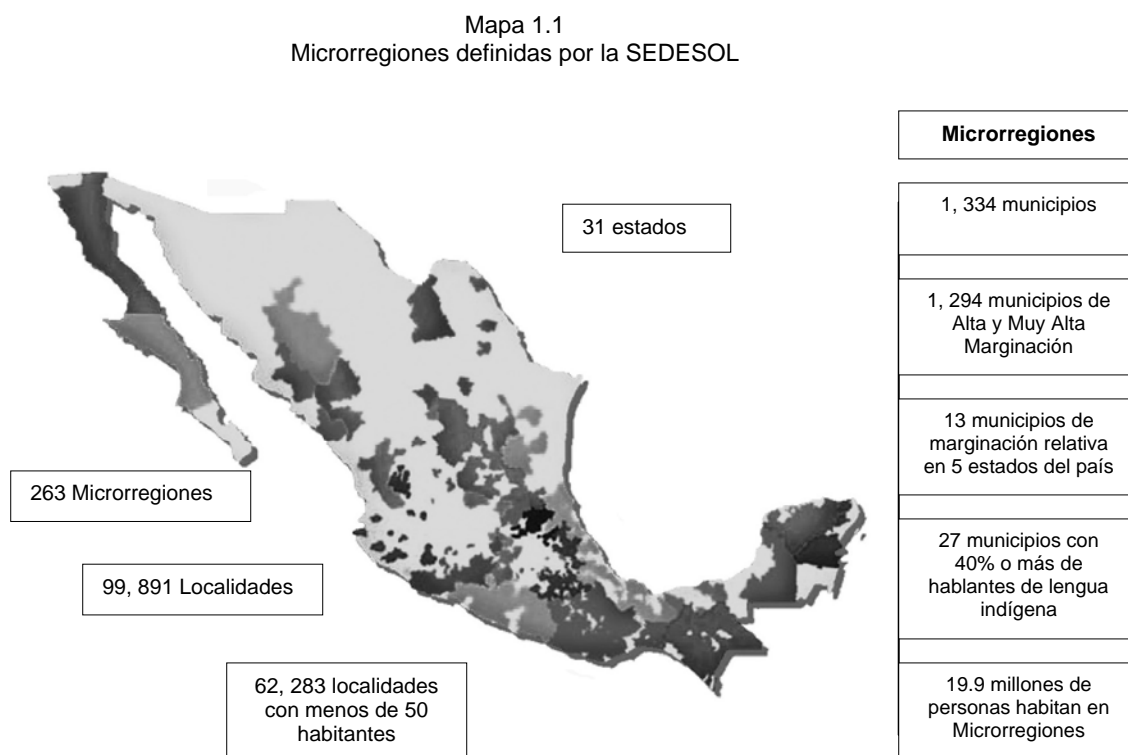
Porcentaje de población de 15 años o más analfabeta
Porcentaje de población de 15 años o más sin primaria completa
Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin agua entubada.
Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo
Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares con piso de tierra
Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin energía eléctrica
Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares con algún nivel de hacinamiento
Porcentaje de la población ocupada con ingresos de hasta dos salarios mínimos
Porcentaje de población en localidades con menos de 5,000 habitantes

⁶⁰ Acuerdo que tiene por objeto establecer las Microrregiones identificadas por sus condiciones de rezago y marginación conforme a indicadores de pobreza para cada región, estado y municipio. *Diario Oficial de la Federación*, México 25 de enero de 2002.

b) Los Municipios Predominantemente Indígenas (MPI), cuya población Hablante de Lenguas Indígena (HLI) supera el 40 por ciento de la población mayor de 5 años, con base en los resultados del *XII General de Población y Vivienda* del INEGI 2000, criterio adoptado de *La Población en el Nuevo Siglo*, del CONAPO, 2001.

c) Los municipios con Índice de Marginación Relativa (IMR), identificados en los estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila y Colima.

Estos estados presentan comportamientos distintos al resto del país en cuanto a la presencia de grados de alta marginación, debido fundamentalmente al efecto que ejercen las cabeceras municipales sobre las zonas rurales, por lo que se estableció un universo entre los cinco estados y se analizó la marginación bajo este entorno. Junto con este perfil se analizaron las localidades de alta y muy alta marginación (según la clasificación de CONAPO) de estos municipios y las extensiones territoriales.



Fuente: Diez de Sollano, Jorge. *Avances y Retos en Materia de Políticas Públicas para el Desarrollo Regional*. México, D. F., 9 de Marzo de 2006, pág. 8, con base en CONAPO 2000.

La SEDESOL ha definido entonces el Programa de 263 Microrregiones (antes 250) en el país ubicadas al interior de las entidades federativas del país. Debido a la adopción de esos criterios para la conformación de las Microrregiones al interior de las entidades federativas, la SEDESOL ha dejado de basar la instrumentación de sus programas en las denominadas Regiones Prioritarias y las Regiones de Atención Inmediata utilizadas con durante la Administración de gobierno 1995-2000.

1.4.2.3 Mesorregiones

Como ya se mencionó en la introducción de este trabajo, esta delimitación de espacio para una región es utilizada en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PND). Por Mesorregión se entiende al espacio geográfico, económico y social conformado por varias entidades federativas que en forma práctica se unen para coordinar proyectos de gran envergadura con impactos que se extienden más allá de una entidad federativa.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, para efectos de planeación y ejecución de la política regional, el país fue dividido en cinco mesorregiones: Noroeste, Noreste, Centro-País, Centro-Occidente y Sur-Sureste. La conformación de éstas se presenta en el capítulo tres de este trabajo. La definición de estas mesorregiones busca organizar el país para facilitar la planeación y la colaboración entre las entidades federativas y la federación. Sin embargo, la regionalización depende mucho del tipo de acciones a emprender. La inclusión de cualquier entidad federativa o municipio, en una mesorregión o región, no excluye la posibilidad de que ésta pueda al mismo tiempo participar como integrante de otra mesorregión u otra región, simultánea o alternativamente.

Como ya se señaló con anterioridad, Centro Occidente es una Mesorregión conformada por los estados de Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas. Su integración obedece a varios criterios y la incorporación de las entidades federativas que hoy participan en la Mesorregión, se fue dando paulatinamente. Cabe mencionar que cuando comienza la Administración Federal del periodo 2001 a 2006, y al determinarse la política regional a promover, se tomó como referencia el modelo puesto en práctica por Centro Occidente, determinándose cinco Mesorregiones. Así, la Mesorregión conservó su estructura de estados agrupados. Como se

señaló, esa delimitación responde entonces tanto a los criterios de una región plan, como homogénea.

Es conveniente también hacer mención que el proceso de desarrollo regional impulsado por Centro Occidente, busca realizar proyectos y acciones que pudiesen articular espacios de los tres tipos de región definidos en este apartado. Es decir las regiones vistas como un conjunto de estados, las Subregiones o conjunto de municipios, o bien Microrregiones, como espacios de coordinación horizontal. A fin de cuentas tal vez lo más relevante no sea la escala o tamaño de la región, sino lo importante es analizar la complejidad estructural de un territorio organizado, el cual puede visualizarse como una estructura sistémica, siendo sus características más importantes su complejidad y su estado final.

1.4.3. La Regionalización en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

Debido a la importancia que tiene la regionalización establecida la SEMARNAT para la instrumentación de sus programas a lo largo del país, a continuación se hace mención de los tipos de regiones que esta Secretaría tiene definidas.

1.4.3.1 Las Áreas Naturales Protegidas (ANP)

Constituyen un instrumento de política ambiental con definición jurídica para la conservación de la biodiversidad. Son porciones de tierra o de agua del territorio nacional representativas de los diversos ecosistemas, en donde el ambiente original no ha sido esencialmente alterado y que producen beneficios ecológicos cada vez más reconocidos y valorados. Fueron creadas mediante un decreto presidencial y las actividades que pueden llevarse a cabo en ellas se establecen con base en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y su reglamento. Además están sujetas a regímenes especiales de protección, conservación, restauración y desarrollo, según categorías establecidas en la Ley. Las ANP se clasifican en varias categorías como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 1.3
Áreas Naturales Protegidas en México

Número	Categoría	Superficie en hectáreas
37	Reservas de la Biosfera	11,581,344
68	Parques Nacionales	1,505,643
4	Monumentos Naturales	14,093
6	Áreas de Protección de Recursos Naturales	3,350,654
29	Áreas de Protección de Flora y Fauna	6,259,861
17	Santuarios	689
161		22,712,284

Fuente: <http://www.conanp.gob.mx/>

Como puede verse en el Cuadro 3, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), organismo de la SEMARNAT responsable de administrar las ANP, registra para 2007 un total de 161 áreas naturales de carácter federal, que representan más de 22,712, 284 millones de hectáreas.

1.4.3.2 Programas de Desarrollo Regional Sustentable (PRODERS)

De acuerdo a la SEMARNAT, los Programas de Desarrollo Regional Sustentable (PRODERS) constituyen una política de conservación a través de la cual la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, busca impulsar procesos de tránsito hacia el desarrollo sustentable en las Áreas Naturales Protegidas (ANP), sus zonas de influencia y en regiones pobres y de gran biodiversidad (regiones PRODERS), vía la promoción de un modelo de planeación y gestión integral, descentralizado y participativo con visión de largo plazo.

En la actualidad, para la CONANP en conjunto, las ANP y las Regiones PRODERS constituyen las Regiones Prioritarias para la Conservación (RPC), con la diferencia de que las primeras cuentan con un decreto de protección y un Programa de Manejo, como instrumento de planeación para la realización de acciones; y en las segundas se cuenta con el diseño técnico de un programas de desarrollo sustentable a nivel regional, y no se cuenta con decreto alguno. Los PRODERS abordan su quehacer con tres escalas o niveles de manera simultánea: la escala regional y subregional o municipal y la comunitaria.

El principio en que se fundamentan los PRODERS es que el desarrollo sustentable es un nuevo paradigma que destruye la idea de que el crecimiento económico y el desarrollo social están en absoluta oposición a un ambiente sano; y la premisa en que se basan es que la mayoría de las zonas rurales han estado al margen de las políticas de desarrollo y coinciden con las áreas que por su riqueza biológica son prioritarias para la conservación.

En la *Escala Regional y Subregional*, se identifican líneas estratégicas y proyectos con un ámbito general de aplicación y relacionadas con la definición de las grandes políticas y líneas de acción regional. Se atienden aspectos relativos a capacitación y asistencia técnica, información y difusión, programas financieros, mecanismos regionales de comercialización, investigación y evaluación.

Para la *Escala Subregional o Municipal*, se particularizan las líneas generales de acuerdo a la subregionalización identificando líneas particulares en función de las condiciones presentes. En este espacio se da gran importancia a la articulación con los gobiernos municipales, en especial con los comités municipales de desarrollo. Asimismo en este nivel se promueven proyectos que abarcan al conjunto de comunidades de la periferia de ANP o áreas bien conservadas.

En la *Escala Comunitaria*, se pretende alcanzar y mostrar cambios concretos en los procesos de gestión comunitaria y en el manejo sustentable de recursos naturales, a través de acciones institucionales conjuntas en donde las áreas, tanto de la SEMARNAT como de otras dependencias, participan con un proyecto que se integra, ampliando la cobertura en la medida del financiamiento disponible.

Las regiones donde el Programa tiene incidencia son las ANP, y sus zonas de influencia, así como, otras franjas prioritarios para la conservación, dado que presentan una alta y frágil biodiversidad, éstas se definen como aquellos espacios territoriales que, en la mayoría de los casos, incluyen a varios municipios conformando una región/estado; en ocasiones corresponden a un territorio político-económico y cultural reconocido históricamente (Las Huastecas, Montaña de Guerrero, La Mixteca, etcétera); en otras, se trata de un espacio definido por su importancia biológica o por sus características ecológicas, geográficas o étnicas (Comunidad Lacandona, Meseta Purépecha, Los Chimalapas, etcétera), pero en

todo caso es el acuerdo con los agentes institucionales y sociales de cada estado y región el que lleva a delimitar un espacio de interés y trabajo común.

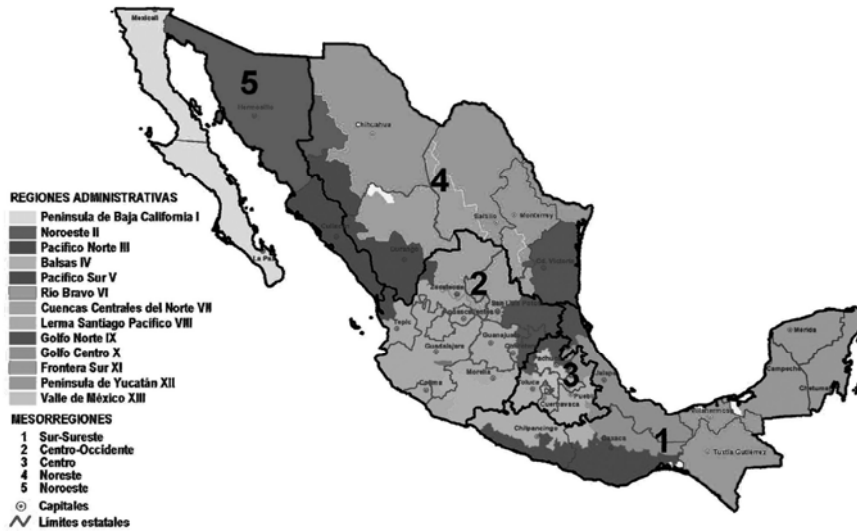
1.4.3.3. La Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) y los Consejos de Cuenca

Dependiente de la SEMARNAT, la Comisión Nacional del Agua, es un Órgano Superior con carácter técnico, normativo y consultivo de la Federación, en materia de gestión integrada de los recursos hídricos, incluyendo la administración, regulación, control y protección del dominio público hídrico. Su misión se refiere a "administrar y preservar las aguas nacionales con la participación de la sociedad, para lograr un uso sustentable del recurso". Como parte de la modernización de la estructura organizativa del sector hidráulico, durante la Administración Federal 1995-2000, se planteó una nueva regionalización, en la que se establecieron trece regiones para el manejo del agua, que obedecen a criterios hidrológicos, sirviendo a la vez de apoyo a los Consejos de Cuenca. Dentro de sus funciones, las Gerencias Regionales tienen a su cargo ser el apoyo técnico de los Consejos de Cuenca.

Con el objetivo de respetar los espacios naturales del ciclo hidrológico y la posibilidad de establecer un valor promedio sobre la disponibilidad del agua, desde hace varios años se definió a la cuenca como la unidad básica para el manejo del agua. Asimismo, con el fin de lograr un mejor aprovechamiento y conservación del agua en el país, la SEMARNAT, por medio de la CONAGUA, desarrolló un importante proceso de cambio que promovió la participación de los usuarios y planteó un manejo del agua por cuencas hidrológicas, a diferencia de la forma tradicional, donde se hacía por entidades federativas, ya que es precisamente en la cuenca donde el agua se presenta y distribuye de manera natural.

Es así que se definieron 13 regiones administrativas que comprenden a las cuencas existentes en México (Mapa 1.2).

Mapa 1.2
Regiones Administrativas y Cuencas Hidrológicas en México



Fuente: Díez de Sollano, Jorge. *Avances y Retos en Materia de Políticas Públicas para el Desarrollo Regional*. México, DF, 9 de Marzo de 2006, pág. 7

A fin de realizar un análisis más preciso en torno al manejo, uso y conservación del agua, cada región se dividió en subregiones, quedando conformadas 61 subregiones en todo el país. La creación de los Consejos de Cuenca está establecida en el Artículo 13 de la Ley de Aguas Nacionales. En él se señala que dichos Consejos serán instancias de coordinación y concertación entre la CONAGUA, las dependencias y entidades de las instancias federal, estatal o municipal y los representantes de los usuarios de la respectiva cuenca hidrológica. Su propósito es formular y ejecutar programas y acciones para la mejor administración de las aguas, el desarrollo de la infraestructura hidráulica y de los servicios respectivos y la preservación de los recursos de la cuenca.

Para su funcionamiento, los Consejos de Cuenca pueden contar con organizaciones auxiliares a nivel de subcuenca, microcuenca y/o acuífero, denominadas respectivamente: Comisiones de Cuenca, Comités de Cuenca y Comités Técnicos de Aguas Subterráneas (Cotas).

Cuadro 1.4
Consejos de Cuenca instalados

No.	Consejo de Cuenca	Fecha de aprobación por el Consejo Técnico de la CNA	Fecha de instalación	Gerencia Regional de la CNA
1	Baja California Sur	15 diciembre 1998	03 marzo 2000	I Península de Baja California
2	Baja California	3 diciembre 1999	07 diciembre 1999	I Península de Baja California
3	Alto Noroeste	15 diciembre 1998	19 marzo 1999	II Noroeste
4	Ríos Yaqui y Mátape	24 agosto 1999	15 septiembre 2000	II Noroeste
5	Río Mayo	24 agosto 1999	15 septiembre 2000	II Noroeste
6	Ríos Fuerte y Sinaloa	24 agosto 1999	10 diciembre 1999	III Pacífico Norte
7	Ríos Mocorito al Quelite	24 agosto 1999	10 diciembre 1999	III Pacífico Norte
8	Ríos Presidio al San Pedro	28 marzo 2000	15 Junio 2000	III Pacífico Norte
9	Río Balsas	15 diciembre 1998	26 marzo 1999	IV Balsas
10	Costa de Guerrero	28 marzo 2000	29 marzo 2000	V Pacífico Sur
11	Costa de Oaxaca	25 noviembre 1997	07 abril 1999	V Pacífico Sur
12	Río Bravo	10 agosto 1993	21 enero 1999	VI Río Bravo
13	Nazas-Aguanaval	25 noviembre 1997	01 diciembre 1998	VII Cuencas Centrales del Norte
14	Altiplano	24 agosto 1999	23 noviembre 1999	VII Cuencas Centrales del Norte
15	Lerma-Chapala	08 diciembre 1992	28 enero 1993	VIII Lerma-Santiago-Pacífico
16	Río Santiago	18 Mayo 1999	14 julio 1999	VIII Lerma-Santiago-Pacífico
17	Ríos San Fernando-Soto La Marina	24 agosto 1999	26 agosto 1999	IX Golfo Norte
18	Río Pánuco	18 Mayo 1999	26 agosto 1999	IX Golfo Norte
19	Ríos Tuxpan al Jamapa	28 marzo 2000	12 septiembre 2000	X Golfo Centro
20	Río Papaloapan	18 mayo 1999	16 junio 2000	X Golfo Centro
21	Río Coatzacoalcos	28 marzo 2000	16 junio 2000	X Golfo Centro
22	Costa de Chiapas	25 noviembre 1997	26 enero 2000	XI Frontera Sur
23	Ríos Grijalva y Usumacinta	28 marzo 2000	11 Agosto 2000	XI Frontera Sur
24	Península de Yucatán	18 mayo 1999	14 diciembre 1999	XII Península de Yucatán
25	Valle de México	10 agosto 1993	16 agosto 1995	XIII Aguas del Valle de México

Fuente: <http://www.conagua.gob.mx/>

Con la conformación de los Consejos de Cuenca se tiene la intención de propiciar cambios importantes en la planeación, organización, y administración de los recursos hidráulicos, por medio de una eficiente coordinación entre las instancias, organizaciones, y demás actores que intervienen en el manejo de los recursos hidráulicos. Una vez instalados, los Consejos realizarán funciones administrativas, de programación hidráulica regional, de gestión y operación de mecanismos financieros, y fomentarán el uso racional del agua.

1.4.3.4. Regionalización Indígena

A través del Programa para los Pueblos Indígenas 2001-2006, formulado por la propia SEMARNAT, ésta ha buscado implementar las políticas y acciones hacia ese grupo de población. Para 2001, con base en los datos del CONAPO y el Instituto Nacional Indigenista, la SEMARNAT consideraba una población de 12, 707,000 habitantes indígenas, ubicada principalmente en la parte centro y sureste del país.

La regionalización considerada por la SEMARNAT es la definida por el Instituto Nacional Indigenista a partir de las 20 regiones indígenas, y que son: Mayo, Sierra Tarahumara, Huicot, Meseta Purépecha, Huasteca, Sierra Norte de Puebla, Totonaca de Veracruz, Otomí, Mazahua-Otomí, Náhuatl, Costa del Sur de Michoacán, Choco-Mixteca-Popoluca de Puebla, Náhuatl de la Cañada Oaxaqueña-Poblana, Náhuatl-Jalapa-Martínez de la Torre de Veracruz, Náhuatl-Orizaba-Córdoba de Veracruz, Popoluca-Náhuatl los Tuxtlas de Veracruz, Náhuatl-Tlapaneco-Mixteco-Amuzgo de Guerrero, Chontal de Tabasco, Chiapas, Península de Yucatán; y ocho subregiones para Oaxaca: Istmo, Sierra Norte, Papaloapan, Costa, Cañada, Mixteca, Sierra Sur y Valles Centrales.

La regionalización indígena considerada por la SEMARNAT, toma en cuenta entonces la formulada en años recientes por el INI, y que está conformada por esas 20 regiones que agrupan en su mayor parte, municipios con 30% y más de población indígena estimada (PIE). Pero además de esas 20 regiones, se contemplan los territorios de los grupos cuantitativamente minoritarios: Kumiai, Cucapá, Cochimí, Kiliwa, Paipai, Pápago, Seri, Pima, Kikapú, Matlazinca, Aguacateo, Ocuiteco, Ixcateco, Teco, Ixil, Cakchikel. Motozintleco, Quiché, Jacaltepec y Kekchí ya que su densidad de habitantes es menor a 30% del total de la población de los municipios que habitan y no están incluidas en esas 20 regiones mencionadas⁶¹.

⁶¹ Véase SEMARNAT. *Programa para los Pueblos Indígenas 2001-2006*.

1.5 Desarrollo Regional

Al igual que el concepto de región, el de desarrollo regional ha ido evolucionando a través de los años y en él confluyen varios elementos explicativos que le dan una connotación que se ha visto nutrida, para volverse más integral y menos estática. Como sucede con el significado de región, el desarrollo regional incorpora varios elementos o interpretaciones a su explicación. Es conveniente esclarecer entonces desde el propio concepto de desarrollo, entendido éste como el proceso de cambio social que persigue como finalidad última la igualación de las oportunidades sociales, políticas y económicas, tanto en el plano nacional como en relación con sociedades que poseen patrones más elevados de bienestar material.⁶²

En relación con la sociedad, el término “desarrollo” no ha sido definido en forma exacta y por ello no existe consenso entre los científicos sociales acerca de su significado. Sin embargo, la idea central que predomina en los intentos de definirlo podría expresarse si se le considera como un proceso mediante y durante el cual se mejora la calidad de la vida de la sociedad; es decir, como un mejoramiento en el bienestar social.⁶³ Si se acepta esta definición de desarrollo social y si se acepta la validez de una separación (con fines analíticos) de los fenómenos sociales, se desprende que el desarrollo social incluye tanto al desarrollo económico como al político y al cultural en general de la sociedad, y por ende su campo es más amplio de lo que usualmente se supone.⁶⁴ Con base en los elementos anteriores, se aceptaría entonces que el desarrollo económico es sinónimo de un mejoramiento en el bienestar económico de la sociedad.

Otra visión en relación con el tema, es la de Desarrollo Humano, definida por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), como el “proceso por el que una sociedad mejora las condiciones de vida de sus ciudadanos a través de un incremento de los bienes con los que puede cubrir sus necesidades básicas y complementarias, y de la creación de un entorno en el que se respeten los derechos humanos de todos ellos.” Para su estimación el PNUD utiliza el Índice de Desarrollo Humano, mediante el cual se realiza una medición por

⁶² Martín Tabuyo, Héctor. *Qué entendemos por desarrollo*. En Asociación de Consultores en Soluciones Empresariales-ACSE. Documento comisionado por la Cámara de Comercio de Manizales, Colombia, 2006, págs. 1-5 <http://www.acse.com.ar/shop/otraspaginas.asp?paginanp=125&t=Dr.-Héctor-Martín-Tabuyo.htm>

⁶³ Carrillo Huerta, Mario M. *Desarrollo Regional. Estudios... op. cit* pág. 9.

⁶⁴ Carrillo Huerta, Mario M., *Ibid*, pág. 10

país, basándose en un indicador social estadístico conformado por tres componentes respecto a tener una vida larga y saludable (medida por la esperanza de vida al nacer); al nivel de educación (medido con la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta combinada de matriculación en educación primaria, secundaria y terciaria); así como un nivel de vida digno (determinado mediante el PIB per cápita estimado en dólares).⁶⁵

Respecto al concepto en mención, también debe considerarse el de desarrollo sustentable, ya que esta connotación ha sido ampliamente asumida, tanto a nivel internacional como nacional, en cuanto a sus aspectos más generales, que se refieren a la necesidad de modular el desarrollo económico en función de criterios de sustentabilidad ambiental y de equidad social.⁶⁶

Mencionadas las definiciones anteriores, por desarrollo regional se entiende un aumento en el bienestar de la región expresado en indicadores tales como el ingreso por habitantes, su distribución entre la población, la disponibilidad de servicios sociales y la adecuación de sus normas legales y administrativas. Son procesos de transformación económica y social que comprende crecimiento del producto per cápita, cambio de las estructuras productivas y modernización de la sociedad en su conjunto.

Para las Naciones Unidas el desarrollo regional es un proceso que se da en un ámbito nacional a escala regional (subnacional), y abarca las características económicas, sociales y físicas del cambio en una zona durante un determinado periodo de tiempo.⁶⁷

⁶⁵ PNUD. *Informe de Desarrollo Humano 1997*.

⁶⁶ Trabajar para el desarrollo sustentable implica avanzar simultáneamente en cinco dimensiones: económica, humana, ambiental, institucional y tecnológica. En la económica significa que el mercado puede aprovechar a su favor y a favor del desarrollo sustentable las oportunidades que supone la aplicación de regulaciones ambientales nacionales e internacionales, la puesta en marcha de procesos de producción más limpia y eficiente y la agregación de valor a las materias primas. La humana implica enfocarse a buscar una mejor calidad de vida (superar la pobreza, satisfacer las necesidades básicas humanas e igualar los ingresos), reasignado los recursos económicos para atender estas necesidades. La ambiental se refiere a que no es posible concebir el desarrollo ni la vida humana sin el sustento de la naturaleza, por lo que los modelos de desarrollo están inevitablemente vinculados a lo ecológico y ambiental. Lo institucional quiere decir que la sustentabilidad implica realizar progresos significativos en la descentralización política administrativa de las decisiones, para estimular nuevas formas de organización y participación ciudadana. Finalmente la dimensión tecnológica implica la búsqueda y cambio hacia tecnologías más eficientes en el caso de los países industrializados y el desarrollo de tecnologías más eficientes y limpias en países en vías de rápida industrialización. Véase. Informe "*Nuestro Futuro Común*". 1987.

⁶⁷ ONU. The United Nations Programme in Regional Development. *An introduction to subnational planning*. Nueva York, 1972.

Con los años el significado de desarrollo regional ha incorporado diversos elementos para su entendimientos, así “El desarrollo debe tener raíces endógenas y no siempre imitar modelos. En consecuencia, los estilos de desarrollo no solamente deben ser diversos y responder a las estructuras económicas y sociales específicas de un país así como el medio ambiente natural y humano y la identidad cultural, sino que también debe estar de acuerdo con los objetivos nacionales y la forma en que cada país percibe su propio futuro”.⁶⁸

1.6 El Enfoque Territorial del Desarrollo Regional

En el cierre de este capítulo, se describen los elementos principales del enfoque en el cual se inserta este trabajo, debido a sus características que posee como modelo, y a que es el que se considera que más se apega a lo que se hace en la región Centro Occidente, tanto para el periodo de estudio del tema, como en el propio proceso que continúa su marcha en la actualidad.

Al respecto hay que mencionar que en los últimos años, se ha venido elaborando un nuevo marco conceptual respecto al desarrollo regional, denominado Visión Territorial del Desarrollo. Mediante éste se aborda la gestión del desarrollo desde una perspectiva territorial, es decir, otorgándole una importancia decisiva en el proceso de desarrollo, concibiendo al territorio no sólo como el escenario de los procesos sociales y económicos, sino como la dimensión material de estos procesos, como un espacio socialmente construido, en concreto, como la expresión espacial de las relaciones sociales.

Se trata de un enfoque que se viene construyendo con base en la teoría de la construcción social del espacio desarrollada por Henri Lefebvre, quien postula que el espacio se construye social e históricamente, esto es, que cada sociedad con su modo de producción, produce su propio espacio, y con base en el enfoque de la Geografía Económica e Industrial desarrollada por Ron Martín y por los regulacionistas franceses George Benko y Alain Lipietz, que conciben igualmente al espacio como la dimensión material de las relaciones sociales. Son teorías que parten de la reflexión de que las relaciones sociales tienen una

⁶⁸ Contasi, Marx. La capacidad epistémica como factor político y metodológico relevante en el proceso de planificación, cita a Naciones Unidas, la Ciencia y la tecnología y el concepto de desarrollo, Austria, 1980, SIAP, Venezuela, 1980, pág. 17

expresión territorial, y que por ello el espacio se constituye en un campo de fuerzas en donde interactúan los factores históricos y físicos, con la acción nutrida de los agentes sociales.⁶⁹

De esa manera, el espacio es comprendido como el resultado de lo que la sociedad realiza, como expresión de la estructura social, y entendido simultáneamente como base de la construcción de la propia sociedad. Comprensión del territorio que contiene la idea de éste, como un espacio de poder, de gestión, en él que se producen relaciones de posesión y de apropiación del territorio por parte de individuos, grupos, organizaciones y por ello como un factor esencial que permite explicar los procesos de desarrollo.

El nuevo enfoque establece que este espacio tiene que construirse social y políticamente, convertirse en el centro y sujeto de acción del desarrollo, porque se descubre que el territorio es el resultado de las interacciones sociales, que es producto de las relaciones de poder, razón por la cual se considera necesario transformar las formas de uso y aprovechamiento de éste, modificar las relaciones sociales que se producen en él y que lo producen para lograr su desarrollo.

Eso es así, porque este enfoque territorial del desarrollo está orientado por una visión holística, por una visión que contempla al territorio como un todo, que considera su multidimensionalidad, intertemporalidad, intergeneracionalidad, multisectorialidad y la articulación de una economía territorial. Multidimensionalidad que refiere a las diferentes dimensiones que conforman a un espacio territorial, a saber: dimensión económica, dimensión sociocultural, dimensión ambiental (administración y gestión de los recursos naturales) y dimensión político institucional. Intertemporalidad que alude a que las acciones que se realizan en un territorio en el presente deben estar articuladas a un proyecto de país que necesariamente deben ser de largo alcance. Intergeneracionalidad que supone que el modelo de desarrollo que se despliega no puede comprometer el bienestar y progreso de las futuras generaciones. Multisectorialidad que considera que debe terminarse con políticas sectoriales para adoptar un enfoque integral de los fenómenos, reconocer la complementariedad y multiplicidad de los sectores, tomando como base al territorio para concebir e instrumentar políticas articuladas de desarrollo territorial sustentable. Y la articulación de una economía territorial, que refiere a considerar que las ventajas

⁶⁹ Moncayo. *Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago de Chile, 2001, pág. 31.

competitivas y comparativas de las cadenas productivas se expresan en el territorio, las economías de aglomeración.⁷⁰

Con base en esta concepción integral del territorio, el nuevo enfoque de desarrollo plantea la formulación de políticas y estrategias de desarrollo que contemplen la territorialidad de los procesos sociales, económicos y políticos; planteamiento que explícitamente señala la necesidad de la intervención del Estado y de todos los agentes que actúan en un espacio determinado para lograr su desarrollo.⁷¹ De hecho, este enfoque territorial del desarrollo enuncia que de lo que se trata es de “construir las regiones”, y de convertir al territorio en el sujeto de su propio desarrollo, lo que entraña la intervención no sólo del Estado, sino la intervención conjunta del Estado con la sociedad civil, por medio de la creación de un proyecto político regional.

Considerando este proyecto político regional como prioritario para propiciar la convergencia de todos los actores regionales y definir una meta común y clara, que contemple el crecimiento económico, justicia social, democracia y sostenibilidad ambiental. Y se aclara que se hace referencia a un proyecto político y no simplemente a un plan, porque su implementación repercutirá en las relaciones político sociales establecidas, y porque al participar diversos actores gubernamentales, sociales, empresariales en el diseño y ejecución de un proyecto colectivo de desarrollo, en realidad se trata de procesos de negociación política.

El enfoque territorial propone que el territorio se constituya en el objeto de las políticas, que se sustituyan políticas públicas sectoriales por políticas públicas territoriales multisectoriales, con base en una planificación del territorio, en la que se contemplen todas las interrelaciones económicas, sociales, políticas que se producen en él. Se piensa en una visión transversal de las políticas sectoriales con fuertes repercusiones en las estrategias regionales y se enfatiza además en un cambio radical de la planificación en el sentido de que tiene que pasar de una planificación centralizada a una descentralizada. Esto es así, porque este

⁷⁰ Sepúlveda, Sergio. *Desarrollo Rural Sostenible-Enfoque Territorial*. Abril 2004.
<http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=article&sid=498>.

⁷¹ A partir de este enfoque territorial del desarrollo se han elaborado propuestas de políticas y estrategias de desarrollo, entre sus autores se encuentran: Sergio Boisier, J. L. Coraggio, Rafael Echeverri, Javier Delgadillo y Héctor Ferreira.

enfoque se fundamenta en la revalorización del territorio concebido como unidad de gestión, como un espacio de múltiples dimensiones, con una economía multisectorial, política, social, cultural, y ambiental.

Hay que destacar que este enfoque de desarrollo regional le confiere un significado más amplio al término de desarrollo, definiéndolo no sólo como el logro de cierto crecimiento económico o como el logro de modernización de las regiones, sino como un proceso social en construcción, como un proceso de cambio que busca potenciar el desarrollo integral y sustentable de la sociedad, esto es, el desarrollo económico, el desarrollo social y el desarrollo humano, para lo cual es necesario invertir simultáneamente en los capitales con los que cuentan las regiones, a saber: capital económico, capital humano, capital social y capital natural. El primero de ellos referido a la riqueza, a los bienes y servicios producidos, el capital humano que concierne a los conocimientos de las personas, al “know how”, a su alimentación, salud, cultura; el capital social que atañe a los grados de asociación, de confianza de cooperación entre las personas y los grupos sociales, a la democracia; el capital natural que trata de los recursos naturales del territorio.

Se concibe al desarrollo como un proceso social en construcción fundamentalmente de desarrollo social y humano, es decir, que pretende lograr el desarrollo integral de la persona humana (dimensión material, intelectual y espiritual) y de todas las personas; de igual manera como un proceso que busca reducir las desigualdades económicas entre las regiones, pero fundamentalmente la pobreza. Así que el desarrollo es visto como un proceso en construcción por la propia comunidad territorial, proceso en él que ésta es la autora, gestora y beneficiaria de su propio desarrollo, lo que entraña activar una nueva forma de gestión del desarrollo. Se trata de una gestión más eficiente a través de la colaboración de todos los agentes del territorio en cuestión, por medio de la construcción de sinergias, alianzas, asociaciones, en un proyecto de desarrollo territorial compartido por todos.

Además, el proceso de desarrollo es visto como un proceso de desarrollo sustentable, lo que significa que sea capaz de conservar el medio ambiente, y sobre todo que sea capaz de mantenerse de forma continúa a lo largo del tiempo, que sea durable, por lo que se piensa que debe ser un proceso en el que se construyan comunidades humanas cuya organización

asuma características de los ecosistemas, tales como: interdependencias, asociación, flexibilidad, diversidad, reciclaje⁷². Asimismo, en torno al tema de la sostenibilidad ambiental se piensa que es necesario que el interés colectivo se imponga a los intereses particulares, por medio de procesos e instituciones que realmente representen el interés colectivo, que existan instrumentos para el control y el manejo ambiental.⁷³

Este cambio en la concepción del desarrollo conduce necesariamente a una revisión y replanteamiento de los objetivos y estrategias del desarrollo, en primer lugar en este enfoque se enfatiza en una indispensable Planeación Social Territorial como una forma de alcanzar el desarrollo, rechazando de manera tajante el planteamiento de que el desarrollo se alcanzará dejando actuar sólo a las fuerzas del mercado, y se subraya que se debe partir de un Plan de Desarrollo Territorial Nacional, que debe contemplar claramente las metas de largo plazo que la sociedad en su conjunto desea alcanzar, en segundo lugar se proponen algunas estrategias de desarrollo que se consideran claves, entre ellas destacan:

- 1) *la transformación productiva con la introducción de innovaciones productivas y la calificación de los recursos humanos con la que se busca lograr un mejor participación en los mercados (local, regional, nacional e internacional) en el contexto de la creciente competitividad global.*
- 2) *la necesaria participación social concertada de los diferentes actores socioeconómicos regionales públicos y privados, en la toma de decisiones para actuar sobre su espacio determinado, para lograr aprovechar las condiciones con las que cuenta su territorio, con una utilización eficiente y sostenible de los recursos endógenos y para aprovechar las oportunidades que les ofrece el contexto externo.*⁷⁴
- 3) *la transformación institucional, esto es la reforma de las instituciones o incluso la creación de nuevas para convertirse en instrumentos eficaces de desarrollo. Más aún, Schejtman y Berdegú opinan que la transformación productiva y el cambio institucional deben realizarse de forma simultánea, ya que para llevar a cabo la transformación productiva es necesaria la otra.*⁷⁵

⁷² Franco Augusto. s/f, *¿Por qué precisamos de un Desarrollo Local Integrado y Sostenible?:*
<http://www.grupochochovi.org/php/doc/documentos/porque.pdf>, págs. 13-15

⁷³ Echeverry Perico, Rafael s/f., *Nuevos temas para viejos problemas de la América Rural*. Corporación Latinoamericana Misión Rural, Colombia, pág. 6

⁷⁴ Delgadillo Macías Javier (coord.) *Planeación Territorial, Políticas Públicas y Desarrollo Regional en México*. Serie Cuadernos del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la Universidad Nacional Autónoma de México, Cuernavaca, Morelos, México. 2004, pág. 25

⁷⁵ Schejtman, Alejandro y Berdegú, J. *Desarrollo Territorial Rural*. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago de Chile. 2004, pág. 30

Estrategias que se consideran vitales en el proceso de desarrollo, fundamentalmente la de la participación de los actores del territorio, quienes se piensa que pueden y deben actuar, considerando precisamente al territorio en el que se encuentran y al que construyen, para lograr mejorar su competitividad frente a otros territorios y así lograr mejorar sus condiciones de vida. De manera que se juzga indispensable que el proyecto de desarrollo sea concertado socialmente, es decir, que los diversos actores, compartan una visión común sobre el territorio, y por tanto objetivos comunes, establezcan estrategias, lleguen a acuerdos y compromisos de acción para que conjunten esfuerzos y logren propiciar el desarrollo de sus territorios.

Es por ello, que esta perspectiva de desarrollo regional encuentra inevitable crear una nueva relación entre el Estado y los diferentes actores sociales de la región, en la que ambos compartan una visión territorial del desarrollo, y conjunten esfuerzos para alcanzarlo, una relación en la que se considere a los actores de la sociedad civil como sujetos con capacidad de decisión, capaces de pensar, actuar y concertar acuerdos para impulsar procesos de desarrollo. Es decir, se trata de construir una nueva forma de asociación entre el Estado y la sociedad civil, para lo cual se juzga forzoso un cambio en las instituciones, en el diseño de sus políticas públicas, que tendrían que formularse con un enfoque territorial integral e incorporar una verdadera participación social concertada de los diversos actores de una región.

Explícitamente se sostiene que el objetivo es impulsar un proceso de desarrollo endógeno, buscando sinergias entre los distintos actores que comparten el territorio para generar crecimiento económico y buscar una mejor distribución del ingreso entre la población. Se insiste en la endogeneidad, considerada como la capacidad que tienen que adquirir las regiones para apropiarse de una parte del excedente generada en ellas y reinvertirlo en las propias regiones, así como la capacidad de las regiones de desarrollar o apropiarse de la ciencia y la tecnología, de generar su proceso de cambio tecnológico, además de tener la capacidad precisamente de tomar decisiones y ejecutar acciones de desarrollo acordes a su proyecto de desarrollo.

Como puede verse, para la puesta en marcha de esta estrategia es indispensable un conocimiento profundo del territorio: de las actividades, empresas, mercados, gobierno,

conocimientos, técnicas, competencias, recursos humanos, recursos físicos, relaciones internas, relaciones externas, vínculos de las empresas en el territorio, instituciones, etc. Así como una utilización eficiente de sus recursos y capacidades, habilidades y conocimientos de los actores locales para lograr un desarrollo sostenible y en beneficio de la mayoría. Es decir, que el proceso de desarrollo no sólo debe contemplar las ventajas comparativas, sino especialmente las ventajas competitivas.

No hay duda que la visión territorial del desarrollo exige tomar en cuenta las condiciones ambientales del territorio, los usos que se hacen de éste, aprovechar los esquemas de economía de mercado predominantes en el capitalismo global actual en beneficio de la mayoría de la población, buscando usos alternativos del territorio de los cuales podrían obtenerse mayores beneficios económicos, lo que conduciría a establecer nuevas actividades económicas que ofrezcan mejores y más oportunidades de empleo, ingreso y desarrollo; sin olvidar la interpretación y significado que le dan los propios actores locales al territorio, así como a su dimensión cultural y social. En suma, se estima que la política pública deberá fomentar aquellas actividades que generen mayores externalidades positivas a la sociedad y no aquellas que sólo generen rentabilidad privada. Se plantea una política integral sobre el territorio.⁷⁶

Cabe hacer mención que la visión territorial no acepta la dicotomía entre lo urbano y lo rural, sino que concibe a ambos como parte de una misma unidad de gestión e integra al urbanismo con la ruralidad en una política de desarrollo sostenible. Invocando así a la complementariedad y a la subsidiaridad, a los mecanismos de integración entre componentes de una región, y entre ésta y otras regiones.⁷⁷ La visión territorial del desarrollo conduce así a una nueva apreciación del territorio y de aspectos antes no valorados tales como: la cuestión ambiental y ecológica, los servicios ambientales, la sostenibilidad de los sistemas productivos y la cultura. De hecho, se dirige hacia la adopción de sistemas de gestión ambiental más eficientes, aspecto ya contemplado en los planteamientos de la SEMARNAT en el caso de México.

⁷⁶ Echeverri Perico, Rafael s/f., *Nuevos Temas para Viejos Problemas de la América Rural*. Corporación Latinoamericana Misión Rural, Colombia, pág. 24

⁷⁷ Echeverri Rafael y María P. Rivero, *Nueva Ruralidad. Visión del Territorio en América Latina y el Caribe*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), San José, Costa Rica, 2002, pág. 41

En suma el enfoque territorial del desarrollo permite entender y gestionar el desarrollo de otra manera distinta de como se ha venido realizando, permite integrar ejes fundamentales del desarrollo: la organización económica, la articulación productiva, el desarrollo sustentable, la relación hombre/naturaleza, la organización social y política, la cultura. El enfoque territorial privilegia las políticas de ordenamiento territorial, de inclusión económica y social, los conceptos de cooperación, corresponsabilidad, la apreciación multidimensional en la que los aspectos ambientales, económicos, sociales, culturales y políticos interactúan sobre el territorio. Además, este enfoque pondera una economía territorial que supera la visión sectorial de la economía, y como se ha mencionado no sólo otorga importancia al capital económico, sino también al capital humano, al capital social y al capital natural.

Un aspecto relevante, es que este enfoque señala la necesidad de desarrollar estrategias diferenciadas para las regiones, de acuerdo a sus condiciones, y exigencias distintas, reconociendo la diversidad natural y la heterogeneidad de condiciones sociales, económicas y políticas de las regiones. El enfoque territorial sobre el desarrollo regional concibe a lo regional de manera distinta a lo sectorial. Considera que un enfoque sectorial que interviene en la elaboración de políticas públicas separa y fragmenta la temática de la realidad que debiera ser atendida por el gobierno. En cambio, el enfoque regional tiene una visión integral, intersectorial y con referencias explícitas del territorio. Las políticas sectoriales tienden a homogeneizar el territorio, en tanto que las políticas regionales atienden a su carácter heterogéneo y a la diversidad de condiciones, problemas y oportunidades de desarrollo que en él tienen lugar.

Pero la perspectiva territorial, visualiza que los enfoques sectorial y regional no actúan en forma excluyente en la elaboración de las políticas públicas, sino que son enfoques complementarios que deben construirse y beneficiarse entre sí. El predominio absoluto de alguno de ellos es igualmente negativo. A pesar de ello, sin embargo, reconoce que el enfoque sectorial es predominante y la balanza de lo regional se inclina hacia una casi total inexistencia. La visión integral que caracteriza al enfoque territorial une a los conceptos y los métodos de la historia y la geografía económica; se caracteriza también por un concepto de estrategia integral, donde sólo existe una estrategia de desarrollo de una región.

En lo que se refiere a la instrumentación, las estrategias regionales requieren de esquemas multisectoriales, basados en una institución única con capacidad de ejecución o bien, en instrumentos de coordinación de políticas y acciones sectoriales. El enfoque busca operar en distintos niveles territoriales, empezando por los tres niveles constitucionales en los que está organizado el gobierno mexicano. Pero también a varios niveles intermedios –mesorregional, subregional, microrregional- que reconocen realidades territoriales específicas y propician la coordinación y concentración de acciones regionales conjuntas entre los estados y municipios. Los actores que intervienen son los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), así como otros actores privados y sociales necesarios para la construcción de arreglos institucionales para la promoción del desarrollo regional. Toma en cuenta la estimulación de la participación comunitaria y la articulación entre los distintos actores presentes en los territorios y se propician mecanismos de concertación y coordinación entre ellos. Los elementos constitutivos que forman parte del concepto son los procesos participativos de planeación, gestión, evaluación y control, orientados a la promoción del desarrollo regional con enfoque territorial, así como al fortalecimiento institucional local y regional. Entre los instrumentos y mecanismos que se utilizan para el desarrollo territorial, se encuentran la concertación, la participación y coordinación entre actores.

Puede decirse que, guardada toda proporción de los elementos que conforman el enfoque territorial del desarrollo regional, los trabajos de promoción en la región Centro Occidente, buscan apegarse a ese modelo, tanto en los planteamientos, como en el terreno práctico de su proceso. Se toman como referencia esas definiciones y se agrega además que el desarrollo regional que se concibe busca contribuir al proyecto nacional. Es decir se da un proceso interregional que abarca la transformación espacial de la estructura económica y sociocultural del país, o sea el equilibrio entre las regiones.

Gracias a esta perspectiva territorial, la planeación regional posibilita la comprensión de la realidad a partir de una manifestación más compleja y, por lo tanto, permite construir una visión, definir estrategias y acciones de carácter integral para atender problemas regionales que el enfoque sectorial difícilmente podrá comprender y resolver de forma satisfactoria.

CAPÍTULO II. EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA PLANEACIÓN, LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL DESARROLLO REGIONAL EN MÉXICO

A manera de marco histórico del trabajo, este capítulo presenta una descripción general sobre el curso que han seguido a lo largo de los años la planeación, la descentralización y el desarrollo regional, buscando además identificar si se da una interrelación entre éstos.

Al hacerse la revisión de la literatura sobre el tema, lo primero que se encuentra es que en México la promoción del desarrollo regional ha estado siempre formalmente asociada a las esferas centrales del gobierno, eso explica en buena parte que, debido a los cambios de gobierno, su implementación no haya sido uniforme, ni continua, ni que haya sido producto de una acción siempre planeada y deliberada. Asimismo, cuando se describe el comportamiento de la planeación y el desarrollo regional, lo que los identifica es que existen distintos enfoques por diferentes autores, quienes describen y clasifican los esfuerzos gubernamentales por incorporar el aspecto regional (espacial) a su agenda del desarrollo, pero que tienen en común la separación del análisis en periodos que corresponden a las administraciones del gobierno federal.⁷⁸

Respecto a la unidad de análisis, los estudios se refieren al desarrollo regional tanto desde la consideración de una región conformada por un grupo de entidades federativas apoyada mediante programas específicos, o bien al desarrollo al interior de las propias entidades federativas (subregiones).

Durante la revisión, en un intento por hacer una periodización, se toma como referencia principal la propuesta de Jaime Sobrino⁷⁹, quien basándose en varios autores, identifica seis etapas principales, que clasifica según el tipo de acciones más importantes realizadas por el gobierno mexicano en turno considerando los aspectos espaciales (territoriales) para el desarrollo, entre 1915 y 1994. Las etapas subsiguientes son caracterizadas con base en los propios autores referidos en la descripción. De hecho el periodo es largo, por lo que sólo se mencionan de manera descriptiva los rasgos y acciones generales durante esos años.

⁷⁸ Carrillo Huerta, Mario M., *op. cit* pág. 70.

⁷⁹ Sobrino Figueroa, Jaime. *Gobierno y Administración Metropolitana y Regional*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1993, págs. 167-186

En algunos autores se enumeran las acciones de desarrollo regional de manera desvinculada, sin relacionarlas con la planeación o llamándola como planeación del desarrollo indistintamente. Si se quisiera comparar esa descripción buscándole elementos del enfoque territorial, evidentemente esto no es tan válido. Otros más en tanto tienden a denominar planeación del desarrollo a lo que se trazó o intentó hacer desde el gobierno hace muchos años, aun cuando no se hayan tenido resultados visibles.

Además, cuando se aborda el tema, en los autores hay una tendencia o sesgo a orientarse más a identificar y describir programas y acciones de tipo económico. Se describen al desarrollo regional y a la descentralización como el impulso de programas económicos en distintos estados de la República, sin entrar a analizar la forma en que deberán enfocarse y orientarse el desarrollo de las regiones ni el papel que han jugado las instituciones públicas.

Las etapas propuestas por Jaime Sobrino para los años 1915 hasta 1994, así como las de los años posteriores hasta la actualidad, se desglosan en las siguientes líneas.

2.1 Acciones Pioneras, 1915-1940

Durante este periodo, se incluye a la Ley Federal de Reforma Agraria de 1915, debido a que fue uno de los principales instrumentos de colonización del país, y la cual se dice tuvo un impacto positivo sobre la distribución territorial del ingreso y la riqueza en general.⁸⁰

El uso de la planeación en el gobierno de México, se remonta a los años posteriores al movimiento armado revolucionario, especialmente después de 1917 con la primera transmisión pacífica del poder. La década de los años veinte se caracterizó por el inicio de la reconstrucción del país, el establecimiento de las bases de un Estado moderno y la creación de las primeras instituciones y organismos públicos: Partido Nacional Revolucionario, Banco de México, Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero, Comisiones Nacional Bancaria, de Irrigación y de Caminos.

⁸⁰ Palacios, Juan José. *La Política Regional en México 1970-1982*. Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1989, pág. 63.

En 1928, el presidente Calles estableció el Consejo Nacional Económico de los Estados Unidos Mexicanos. Este organismo, de acuerdo con su ley constitutiva, tenía la finalidad de efectuar estudios sobre los problemas económicos y sociales de México.

Para 1930, el presidente Pascual Ortiz Rubio, promulgó la primera Ley sobre Planeación General de la República, la cual representó una de los primeros intentos de planeación realizados en el mundo. A través de ésta se creó la Comisión de Programa como órgano dependiente de la entonces Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas; la cual tenía como propósito fundamental la elaboración de estudios, planes y programas para coordinar el desarrollo material del país de manera ordenada y armónica, además de prever el desarrollo del Plan Nacional de México. Asimismo, contaba como cuerpo consultivo con la Comisión Nacional de Planeación, la que estaba integrada por representantes de los sectores público y social.

El presidente Abelardo L. Rodríguez, en 1933, estableció como órgano técnico consultivo dependiente de la Presidencia de la República, el Consejo Nacional de Economía de los Estados Unidos Mexicanos, que tenía como encomienda principal atender consultas, formular iniciativas y recomendaciones, así como realizar investigaciones en materia económica.

También en 1933, el Partido Nacional Revolucionario (PNR) elaboró el Primer Plan Sexenal, cuyo objetivo principal era servir de plataforma electoral para el siguiente candidato presidencial. En 1934, el presidente Abelardo L. Rodríguez, lo denomina Primer Plan de Gobierno y es asumido por el candidato y posterior Presidente de la República, Lázaro Cárdenas. Ese plan proponía sustancialmente impulsar el desarrollo económico, superar las condiciones difíciles del sector externo, dar mayor énfasis en la solución de los problemas agrarios y educativos. Además presentaba la planeación como un proceso eminentemente político; establecía que el Estado era un agente activo de gestión y de ordenación de los fenómenos vitales del país; y rechazaba el simple mecanismo de mercado.

Con el primer Plan Sexenal de los años 1934-1940, los gobiernos de algunas entidades federativas comenzaron a interesarse por elaborar planes a nivel urbano, los cuales toman fuerza como planes reguladores. Sin embargo, éstos se desarrollan de manera aislada y sin sustento jurídico hasta la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos,

muchos años más tarde, a finales del periodo de Luis Echeverría, la cual contribuyó a generar políticas nacionales aunque sin una visión integral.

Los primeros planes regionales de desarrollo del país, se emprendieron en el período 1934-1940 en la cuenca del Bajo Bravo para promover la agricultura de riego y evitar inundaciones, y en el Valle del Yaqui para regular la tenencia de la tierra y restituir tierras a los yaquis e impulsar la producción agropecuaria.⁸¹

En 1936 la Secretaría de Agricultura y Fomento elaboró una primera regionalización para propósitos de planeación, dividiendo al país en cinco zonas: Noreste, Norte, Centro, Pacífico Sur y Golfo.⁸² Sin embargo todavía estaba lejos la institucionalización de la participación del sector público en materia territorial. En 1938, el Partido Nacional Revolucionario cambia su nombre por el de Partido de la Revolución Mexicana. En 1940, bajo el lema “hacia el Mar” se trataron de crear actividades fuera de las grandes ciudades, por medio del desarrollo de las cuencas hidrológicas y de los medios de comunicación, buscándose el objetivo de reforzar la actividad del campo.

2.2 Políticas de Impacto Territorial Aislado, 1941-1970

Este periodo empieza con el segundo Plan Sexenal de Gobierno 1940-1946. El Partido Nacional Revolucionario elaboró el Segundo Plan Sexenal para la campaña política de Manuel Ávila Camacho. Sin embargo, el estado de beligerancia que prevalecía en el momento, derivado de la Segunda Guerra Mundial, impidió el desarrollo de dicho plan. En 1942 se creó la Comisión Federal de Planificación Económica, sustituyendo al Consejo Nacional de Economía.

Durante el sexenio del presidente Miguel Alemán Valdés (1946-1952), y con la transformación del Partido de la Revolución Mexicana en Partido Revolucionario Institucional, se crea la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Ésta tuvo a su cargo, entre otras funciones, la tarea de control de la administración pública centralizada y

⁸¹ Casalet, Mónica. “Descentralización y Desarrollo Local en México”. Banco Nacional de Comercio Exterior, SNC, *Comercio Exterior*, Vol. 49, Núm. 12, México, Bancomext, diciembre de 1999, pág. 1102.

⁸² Garza, Gustavo. *Cincuenta años de investigación urbana y regional en México, 1940-1991* México, El Colegio de México, 1999, pág. 27.

paraestatal. En 1946 se elabora el Programa de Cuencas Hidrológicas, cuyo objetivo era la planeación del desarrollo de regiones localizadas fuera de la mesa central del país, tomando como elemento motor un proyecto hidrológico (Tepalcatepec, Papaloapan, Fuerte, Grijalva y Balsas).⁸³ Aunque el impulso a ese Programa, más que una preocupación por el desarrollo integral del país, fue más bien una concesión al grupo de los nacionalistas.

Durante 1947 se promulgó la primera Ley de Control por parte del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Mediante ésta se otorgó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entre otras facultades, la de proponer al Ejecutivo Federal un plan general de operaciones, el cual una vez aprobado, se convertía en obligatorio. Igualmente, se le otorgó la facultad de control y fiscalización del sector paraestatal.

En 1953 se creó el Programa de Parques y Ciudades Industriales, el cual representó la iniciativa más directamente orientada a promover la descentralización industrial, y que empieza informalmente con la construcción de Ciudad Sahagún y otras cuatro ciudades (y cinco parques) industriales, antes de formalizarse en 1970.⁸⁴ En esta primera etapa se establecieron cinco ciudades y cinco parques, algunos de carácter privado que distorsionaron el objetivo del programa debido a que se localizaron según criterios de mercado, dejando de lado la estrategia de promover la ubicación industrial en regiones con insuficiencia de crecimiento.

En lo relativo a acciones de planeación, mediante la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, se promovía, entre otras cosas, el desarrollo de proyectos de planes reguladores, a nivel profesional y académico. Estas acciones, en su mayoría intuitivas, que conducirían más tarde a los planes de gobierno o de desarrollo a nivel estatal o nacional, en sus inicios fueron muy globales, al querer adoptar incluso una perspectiva internacional; se concebían en su relación con la región latinoamericana y el país, por lo que resultaban muy generales y no siempre acordes con la realidad que pretendían atender.

En 1954, el presidente Adolfo Ruiz Cortines ordenó la creación de la Comisión Nacional de Inversiones, oficina dependiente de la Presidencia de la República. Posteriormente, con la

⁸³ Palacios, Juan José. *op. cit.* pág. 64.

⁸⁴ Palacios, Juan José, *Ibíd*, pág. 65.

presidencia de Adolfo López Mateos, en 1958 se crea la Secretaría de la Presidencia, la cual durante tres sexenios compartió con las secretarías de Hacienda y Crédito Público y del Patrimonio Nacional –antes Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa-, las funciones de planificación, presupuestación, control y vigilancia.

La Secretaría de la Presidencia, tenía como atribuciones recabar los datos necesarios para la elaboración del plan general del gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo Federal, y los programas especiales que fijara éste; planear obras, sistemas y su debido aprovechamiento; proyectar el fomento y desarrollo de las regiones y localidades que indicara a su arbitrio el Presidente de la República; coordinar los programas de inversión de los diversos órganos de la administración pública; así como planear y vigilar la inversión pública y a la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

En el desarrollo estabilizador de los años 1958-1970 la industria se concentró por regiones, aunque tampoco fue evidente la preocupación por desarrollar una política de descentralización de las actividades económicas.

A decir de Bataillon, los primeros estudios sobre desarrollo regional a nivel nacional fueron patrocinados en México por el banco central entre 1960 y 1965 “...en un momento en que los poderes públicos tuvieron inquietudes por hacer una planificación regional”.⁸⁵ Sin embargo, esas inquietudes respondían a la preocupación gubernamental por los problemas que pudieran ocasionar en la paz social los desequilibrios regionales que el propio proceso de desarrollo estaba generando en el país, de manera que en esos años se introdujo una política de desarrollo equilibrado como parte de la estrategia económica nacional, y se puso en práctica la planificación (sectorial y regional) como guía de la orientación del proceso de desarrollo.

Es decir, la atención a los desequilibrios regionales en México se dio, durante el siglo XX, mediante la utilización de políticas especiales para cada región basadas en distintos conceptos e instrumentos, particularmente en el aprovechamiento de cuencas hidrológicas.⁸⁶

⁸⁵ Bataillon Claude. *Las Regiones Geográficas en México*. 10ª edición, México, Siglo XXI Editores, 1993, pág. 16

⁸⁶ Véase al respecto Barkin, David y Timothy King. *Desarrollo Económico Regional: enfoque por Cuencas Hidrológicas*. México, Siglo XXI Editores, 1970, caps. III y IV.

En los años sesenta, se hizo evidente que los desequilibrios regionales eran, más que un síntoma del estadio de subdesarrollo a otro de desarrollo, un aspecto que está íntimamente ligado al proceso de desarrollo en sí. De igual manera se apreciaba que estos desequilibrios eran el resultado de los modelos de políticas de desarrollo nacional puestas en práctica en aquellas décadas. Así, más que crear políticas de desarrollo orientadas a zonas rezagadas específicas, era necesario poner en marcha una política de desarrollo nacional que permitiese una distribución del crecimiento económico en el territorio.

En 1961 se elaboró el Programa Nacional Fronterizo, cuyo objetivo era proporcionar incentivos fiscales y de otro tipo para facilitar el establecimiento de la industria en la región fronteriza del norte de México, lo que constituyó un elemento fundamental para el desarrollo de la industria maquiladora de exportación.⁸⁷ Para el año de 1965, durante el régimen del presidente Gustavo Díaz Ordaz, se encargó a la Comisión Intersectorial para la Formulación de Planes Económicos y Sociales a Corto y Largo Plazo (la cual fue creada el 2 de marzo de 1962) la elaboración del Programa de Desarrollo Económico para el sexenio, con aplicación para el periodo 1966-1970. La responsabilidad de la Comisión Intersecretarial era la de estudiar la reforma administrativa necesaria para lograr el alcance de los objetivos propuestos en el programa referido. Sin embargo, por circunstancias diferentes al orden político y económico, dicha Comisión abandonó la elaboración del Programa de Desarrollo Económico y Social para el sexenio, por tanto, dirigió sus esfuerzos a la institucionalización de los sistemas y mecanismos de programación de la administración pública federal. Uno de sus aportes de mayor éxito fue la sectorización.

Fue hasta los años setenta cuando el gobierno mexicano incluyó en su agenda estrategias y políticas específicas de promoción del desarrollo regional. Dichas estrategias tenían el objetivo de la promoción del desarrollo regional, pero han consistido en políticas con instrumentos que van desde la reubicación de algunas familias enteras en nuevos asentamientos (con muy poca relación con las teorías del desarrollo regional) hasta la preparación e implantación de programas regionales de desarrollo que cumplen con toda la planificación regional.

⁸⁷ Palacios, Juan José, *op. cit.* pág. 65

2.3 Estrategia Económica Nacional y Política de Desarrollo Equilibrado, 1971-1976

En estos años, destacan la reforma administrativa del Presidente Luis Echeverría que a través de la planeación, buscaba combatir el centralismo y promover directamente el desarrollo regional, teniendo como estrategia central la descentralización industrial y la creación de polos de desarrollo. Se promovió la creación de programas y acciones como la Comisión Nacional de Zonas Áridas, en 1970; la Comisión Intersecretarial para el Fomento Económico de la Franja Fronteriza Norte y las Zonas y Perímetros Libres, en 1972; el Plan Nacional de Nuevos Centros de Población Ejidal, en 1971; el Programa para la Promoción de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales, en 1971; los Decretos de Descentralización y Desarrollo Regional, entre 1971 y 1972; la Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, en 1971; el régimen de Maquiladoras, en 1972; la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec, en 1972; el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), en 1973; la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral de la Península de Baja California, en 1973; los Centros Coordinadores Indigenistas, en 1973; la Ley General de Población, en 1973; la Comisión Nacional de Desarrollo Regional, en 1975; la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, en 1976, y; la Ley General de Asentamiento Humanos, el 13 de mayo de 1976.⁸⁸

En 1971 comenzaron los esfuerzos de desconcentración de la Ciudad de México con el decreto de descentralización industrial, que circunscribió por primera vez el otorgamiento de subsidios a empresas localizadas fuera de las grandes zonas metropolitanas de las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey. En el lapso 1970-1976 se crearon mecanismos de carácter regional. Surgió la Dirección y la Comisión de Desarrollo Regional en la Secretaría de la Presidencia en 1975 y los comités promotores del desarrollo en los estados.⁸⁹

En esos años se instala la Comisión Coordinadora y de Control del Gasto Público. Ésta pretendía establecer la coordinación de las secretarías de la Presidencia, de Hacienda y Crédito Público y del Patrimonio Nacional, a través de un control estricto y continuo de las asignaciones del gasto presupuestal, el seguimiento de su ejercicio y la evaluación de los propósitos alcanzados que se hallaban vinculados al presupuesto correspondiente.

⁸⁸ Carrillo Huerta, Mario M., *Ibíd.*, pág. 71.

⁸⁹ Rodríguez, Victoria. *La Descentralización en México*. México, 1ª reimp., Fondo de Cultura Económica, 1999, pág. 142

En 1972 se crea, en la entonces Secretaría de la Presidencia, el Proyecto de Desarrollo Regional y Urbano de México (PDRUM), asesorado técnicamente por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y cuyo objetivo era la elaboración de una política regional de desarrollo. Con este proyecto se buscaba dar un enfoque regional a la política de desarrollo nacional más que la utilización de políticas casuísticas de desarrollo de las regiones.⁹⁰

Orientado a canalizar inversiones a las zonas y comunidades más atrasadas del país, en el año de 1973 se establece el PIDER, programa con un enfoque multisectorial y participativo. Fue financiado con recursos de apoyo crediticio del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El PIDER fue un proyecto de desarrollo rural de carácter integral y fue igualmente el primer instrumento programático que sustentó su ejecución en una coordinación y cooperación de las entidades y dependencias federales en los ámbitos nacional y estatal. Con un diseño operativo por microrregiones, el Programa dio prioridad a los proyectos productivos. Su ejecución representó una importante experiencia en materia de programación de inversiones en zonas rurales y capacitó a un gran número de técnicos en diferentes aspectos del proceso de planeación.⁹¹

La Dirección General de Desarrollo Regional, se estableció en 1974, teniendo a su cargo esta nueva forma de planeación en el país. El PDRUM fue su brazo técnico. En ese sexenio fueron creados en toda la República los llamados Comités Promotores del desarrollo (COPRODES), conocidos después como los Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados (COPLADES) y dio inicio la formulación sistemática de los planes estatales de desarrollo. La estrategia regional de desarrollo formulada por el PDRUM estaba compuesta por lineamientos de coordinación territorial de diversas políticas sectoriales federales, particularmente la industrial, urbana, de transportes, agropecuaria y federal. Formuló también una propuesta de institucionalización de la política regional de desarrollo. Al final, en los tres sexenios siguientes, este enfoque de planeación regional de desarrollo fue cambiando hasta convertirse en algo totalmente distinto a lo que inicialmente se creó.⁹²

⁹⁰ Ferreira, Héctor, *op. cit.* pág. 26

⁹¹ Cernea, Michael. "Measuring Project Impact: monitoring and evaluation in the PIDER rural development project-Mexico". *World Bank Staff Working Paper*, Num. 332, June 1979.

⁹² Ferreira, Héctor, *Ibid.*, pág. 27

En 1975, como resultado de los esfuerzos dirigidos al control presupuestal, se logró el primer Presupuesto de Egresos con orientación programática. También se iniciaron las primeras fusiones en el sector paraestatal, como resultado de la instalación de un proceso de reordenamiento previsto en la reforma administrativa.

La Alianza para la Producción, emprendida en 1976, impulsó la creación de puertos industriales, y para favorecer la ubicación de las plantas productivas se recurrió a créditos diferenciales y subsidios. Esto fue acompañado de tarifas preferenciales en la energía eléctrica y la petroquímica para los industriales localizados en dichos polos. Durante el período 1970-1982 se desarrollaron iniciativas enfocadas a la descentralización administrativa⁹³ y en el período posterior se profundizó el proceso de descentralización gubernamental. La política regional plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo proponía descentralizar y redistribuir competencias entre las tres instancias de gobierno; reubicar en el territorio nacional las actividades de producción; dirigir la actividad económica a ciudades medias, así como integrar una red transversal de comunicaciones, transportes y acopio, almacenamiento y comercialización con objeto de integrar los mercados regionales y revertir los procesos de desarrollo regional desequilibrado.⁹⁴

Con motivo de las elecciones presidenciales, el Partido Revolucionario Institucional elaboró el proyecto de Plan Básico de Gobierno 1976-1982, el cual tuvo como punto de arranque la consideración de los logros y avances que el partido creía posible alcanzar mediante la gestión de su candidato a la Presidencia de la República. A partir de dicho plan, en la campaña presidencial de José López Portillo se llevó a cabo una encuesta nacional mediante las reuniones del Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del PRI (IEPES). El resultado de esta encuesta nacional culminó con la elaboración del documento denominado *Bases para la elaboración de un programa de gobierno*. Éste representó el primer paso en la formulación de un sistema integral de planeación. Cabe destacar que este programa esbozó en líneas generales la estrategia y acciones que posteriormente se precisaron en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Las principales acciones del periodo apenas descrito se enumeran en el siguiente cuadro:

⁹³ Casalet, Mónica, op. cit, pág. 1102

⁹⁴ *Ídem*

Cuadro 2.1
Programas y acciones representativos de Planeación y Desarrollo Regional
Periodo 1971-1976

Plan, Programa o Acción principales	Año de referencia
Comisión Nacional de Zonas Áridas	1970
Decretos de Descentralización Industrial	1971-1972
Decretos de Descentralización y Desarrollo Regional	
Complejo Siderúrgico Lázaro Cárdenas – Las Truchas	
Plan Nacional de Nuevos Centros de Población	
Régimen de Maquiladoras ampliado	1972
Comisión Intersecretarial para el fomento Económico de la Franja Fronteriza Norte y las zonas y Perímetros Libres	
Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec	
Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER)	1973
Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral de la Península de Baja California	
Centros Coordinadores Indigenistas	
Ley General de Población	
Comisión Nacional de Desarrollo Regional	
Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal	1975
Comisión Nacional de Desarrollo Regional	1976
Ley General de Asentamientos Humanos	
Convenios Únicos de Coordinación	
Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas	

Fuente: Sobrino Figueroa, Jaime. *Gobierno y Administración Metropolitana y Regional*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1993, págs. 167-186; Palacios, Juan José. *La Política Regional en México 1970-1982*. Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1989, págs. 75-118.

Como se observa en el cuadro anterior, en la administración de Luis Echeverría se creó un número amplio de instrumentos para promover el desarrollo del país, buscando impactar directamente el territorio. El problema es que el impacto concreto no se observó a través de los años.

2.4 Planificación Urbano-Regional Institucionalizada, 1977-1982

En el sexenio de José López Portillo, el concepto de planeación regional del desarrollo se fraccionó en diversos planeamientos y programas estratégicos con orientación regional coordinados por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), la Secretaría de Programación y Presupuesto (SSP) y la propia Presidencia de la República.

Durante los años setenta y hasta inicios de los ochenta se construyó un amplio sistema de programación y planeación para administrar la inversión federal en los estados y coordinar las acciones de ambos niveles de gobierno. Este sistema operaba mediante instancias de

planeación estatales en las que se definieron las prioridades de inversión, y convenios Federación-estado en los que anualmente se definía la aportación de recursos. Todo esto se institucionalizó después mediante la Ley de Planeación de 1983, la cual todavía sigue vigente.

Durante ese mismo periodo se crea una nutrida red de comisiones nacionales para coordinar el impulso al desarrollo de zonas específicas, llámense marginadas, áridas, fronterizas, de alto potencial productivo, etcétera. Asimismo, se canalizaron considerables recursos para promover la desconcentración de la actividad económica de las tres grandes zonas metropolitanas hacia un conjunto de ciudades medias. Se instrumentaron programas de incentivos fiscales y financieros regionalmente diferenciados, así como programas para construir parques industriales y grandes proyectos en torno al desarrollo de las industrias siderúrgica y petroquímica, entonces monopolios del Estado. Sin embargo, con la crisis económica de los años ochenta y la consecuente contracción del gasto público, exigida por el programa de estabilización y ajuste macroeconómico, la estrategia y los programas de desconcentración territorial de la actividad económica fueron desterrados por completo de la agenda gubernamental.

En este periodo sobresalen el Programa de Puertos Industriales cuyo objetivo era crear polos de desarrollo en las costas del país a través de la construcción de infraestructura portuaria, e inversión en siderurgia, energía eléctrica, fertilizantes, refinación y petroquímica, en cuatro puntos principales: Altamira, Tamps., Coatzacoalcos, Ver., Lázaro Cárdenas, Mich., y Salina Cruz, Oax.⁹⁵

Con la creación de la Secretaría de Asentamientos y Obras Públicas (SAHOP) en 1977, el Estado mexicano institucionaliza las políticas para el desarrollo urbano y regional. Se reconoce así la necesidad de crear un sector específico en esta materia, y que apoyara a su vez, la descentralización y la desconcentración de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM). El Estado estableció además la planificación como un proceso de toma de decisiones entre los tres ámbitos de gobierno, a nivel de políticas crediticias, fiscales y las especificaciones concernientes a este nuevo sector. A partir de aquí se inicia, mediante bases jurídicas y soportes administrativos concretos, a una adecuada administración del poblamiento sobre el territorio, aunque sin establecer todavía una adecuada orientación del

⁹⁵ Carrillo Huerta, Mario M., *op. cit* pág. 71.

desarrollo sobre el territorio. Se crearon las comisiones de conurbación, sobresaliendo por su importancia la del centro del país, que reunía a los gobernadores de los estados miembros de la región y al regente del Distrito Federal.⁹⁶

La promulgación por primera vez de un Plan Nacional de Desarrollo (Plan Global) y planes sectoriales, dieron origen a todo un escenario completo de planificación que incluye planes regionales, estatales y municipales de desarrollo.

El Estado formuló y decretó una serie de instrumentos de tipo fiscal, crediticio y de coordinación regional, con los cuales intentó integrar el proceso de planificación con la aplicación de recursos. Destacan en este periodo:

- *La creación de la Comisión de Franjas Fronterizas (CODEF) y de la Coordinación General de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) en 1977, como instrumentos para la acción regional.*
- *El Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal en 1978 y el Programa de Estímulos para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales en el año 1979 como políticas de apoyo a la descentralización y desconcentración de la ZMCM y la región centro.*⁹⁷

En 1978 el Plan Nacional de Desarrollo Urbano pretendía la localización de las actividades económicas y de la población en las zonas de mayor potencial del país, así como mejorar y preservar el medio ambiente, además de promover un desarrollo urbano equilibrado, y del cual se derivaron planes de desarrollo urbano al nivel estatal, municipal, de conurbaciones y de centros estratégicos.

Respecto a la educación, el proceso descentralizador en ese sector había comenzado con un decreto presidencial en la administración anterior, y continuó en 1978 con la desconcentración administrativa de la SEP y la creación de 31 delegaciones en los estados, lo cual sugería que no se habían consolidado sistemas estatales de educación; que existían diferentes formas de entender y practicar el federalismo y que los métodos de solución del conflicto variaban según la naturaleza y los actores del litigio.

⁹⁶ Rodríguez, Victoria, *op. cit.* pág. 143

⁹⁷ Palacios, Juan José, *op. cit.* pág. 95.

Para el año 1979 se elaboró el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, el cual a través de estímulos preferenciales pretendía promover la localización de actividades industriales del Programa de Puertos Industriales. La adopción de la planeación como instrumento de gobierno fue una de las decisiones más relevantes de ese sexenio. Mediante ella se pretendió pasar a una etapa de definición de objetivos a largo plazo, en donde se establecieran responsabilidades y compromisos para la administración pública.

La realización de diversas políticas de corte sectorial y espacial y su necesidad de integración en un solo documento trajeron como resultado del sexenio la elaboración del Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Dicho Plan contribuyó a la coherencia metodológica de la planeación en sus distintos niveles y ofreció un marco de referencia para futuras administraciones. Además, significó el rescate de los planes sexenales iniciados en la década de los treinta e incorporó los ideales espacio-sectoriales para el desarrollo global del país.

Al crearse la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) se le asigna la función de elaborar los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social y de programar su financiamiento. Las acciones principales del periodo se listan en el cuadro siguiente:

Cuadro 2. 2
Programas y acciones representativos de Planeación y Desarrollo Regional
Periodo 1977-1982

Plan, Programa o Acción principales	Año de referencia
Unidad de Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR)	1977
Programa de Puertos Industriales	
Comisión Nacional de Desarrollo Urbano	
Comisión Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Perímetros Libres	
Plan Nacional de Desarrollo Urbano	1978
Programa de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal	
Sistema Alimentario Mexicano	1979
Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal	1980
Plan Nacional de Desarrollo Industrial	1979-1982
Plan Global de Desarrollo	1980-1982

Fuente: Sobrino Figueroa, Jaime. *Gobierno y Administración Metropolitana y Regional*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1993, págs. 167-186; Palacios, Juan José. *La Política Regional en México 1970-1982*. Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1989, págs. 75-118.

Enumeradas las principales acciones del periodo de José López Portillo, destaca el impulso a la planeación, especialmente la urbana, además de programas como el COPLAMAR, que

buscaba solucionar las disparidades regionales. La coyuntura financiera otorgada por la expansión de las exportaciones petroleras favoreció el destino de una gran cantidad de recursos para la construcción de sistemas de agua potable rural, caminos vecinales, centros de salud y programas emergentes de empleo. Sin embargo, las acciones del COPLAMAR no contaron con elementos organizados y racionalidad presupuestaria, por lo que en muchos casos las atenciones fungieron solo como paliativos a la población marginada.

2.5 Sistema Nacional de Planeación y Acciones ante la Crisis Económica, 1983-1988

Durante su campaña hacia la presidencia, Miguel de la Madrid postuló la planeación democrática. Más tarde como presidente, envió al Congreso de la Unión la iniciativa de la Ley de Planeación, la cual fue aprobada el 29 de diciembre de 1982 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, se incluyó un capítulo completo dedicado a la política regional, la cual se sustentaba en la convicción de que “la descentralización de la vida nacional es un imperativo para la consolidación política, económica, administrativa y cultural, como sociedad equilibrada y plenamente desarrollada, que cancele los vicios de la excesiva centralización”.⁹⁸ En dicho Plan se resumía la política regional del gobierno federal entre grandes rubros: desarrollo estatal integral, fortalecimiento municipal y reordenación de la actividad económica en el territorio nacional.

Con respecto al fortalecimiento federalista de los estados, el Plan precisaba que *“la política del desarrollo regional tiene como ámbito geográfico fundamental a las entidades federativas que integran la nación”* y que *“el propósito básico de esta política es lograr, tanto en lo económico como en lo social, dar plena vigencia al federalismo, impulsando el desarrollo de las regiones en forma equilibrada”*.⁹⁹ Este planteamiento, al parecer era expresión de la corriente nacionalista existente al interior del grupo en el poder en los primeros años del gobierno de Miguel de la Madrid, cuando todavía tenía expresión, ya que es a partir de esa administración cuando se reorientó el modelo económico a través del denominado “cambio estructural de la economía mexicana”, y que ha sido el paradigma en los últimos años.

⁹⁸ Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, pág. 378

⁹⁹ Poder Ejecutivo Federal, *Ibíd*, pág. 379

Posteriormente, con el advenimiento de la crisis económica de finales de los setenta y principios de los ochenta, que llevó al país a situaciones difíciles con niveles altos de endeudamiento externo e inflación, la preocupación gubernamental aparentemente se centró tanto en los problemas de estabilización macroeconómica como en los que las crisis pudiera ocasionar regionalmente, y el gobierno federal se involucró en los esfuerzos más decididos de promoción del desarrollo regional. Entre 1982 y 1988, se privilegió la formulación e implantación formal de programas regionales de desarrollo, y se adecuó la legislación y el aparato administrativo para tal efecto.

Se buscó un regreso a la concepción de la planeación integral, impulsado por Manuel Camacho Solís. Se elaboró también una propuesta de desconcentración geográfica de la economía y la población que perdió viabilidad y fue abandonada al profundizarse la crisis económica en 1985. Destacan en este periodo dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), y los Programas Regionales de Empleo, cuyo objetivo principal fue atenuar los efectos de las mediadas antiinflacionarias que adoptaría el gobierno mexicano a efecto de solventar la crisis, a través de una combinación de acciones de fomento económico y bienestar general.

Mención importante merece el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (PRONADRI), que tuvo como antecedente inmediato al Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER) implementado durante los años setenta en México. De hecho el PRONADRI es considerado como una de las etapas o la fase de consolidación del PIDER.

Desde 1980 habían iniciado los trabajos tendientes a redefinir el PIDER como un Programa Integral para el Desarrollo Rural, superándose de esta manera el enfoque de un mero programa de inversiones, buscando incorporar y unificar los esfuerzos para el desarrollo, tanto de las propias comunidades. De esa manera, durante la Administración de Miguel de la Madrid , como Programa Integral para el Desarrollo Rural, se le concibió como un instrumento de la política económica cuyo propósito era promover el desarrollo de las comunidades rurales atrasadas del país y hacer llegar a sus habitantes los niveles mínimos de bienestar a que tienen derecho.

El PRONADRI tenía como objetivo general promover un desarrollo autosostenido de las comunidades rurales, en un ámbito regional definido, mediante la participación activa y organizada de sus habitantes para generar y retener excedentes económicos, canalizándolos hacia inversiones productivas y garantizarles el acceso a niveles mínimos de bienestar. Este Programa concebía al desarrollo como un proceso dinámico que transformaría positivamente las estructuras económicas políticas y sociales de una comunidad, así como su escala de valores y por tanto, su forma de vida. Partiendo de esa noción, el Programa tenía un enfoque integral, al tratar de actuar sobre el conjunto de los principales problemas que impedían el progreso de las comunidades a través de un conjunto de acciones y programas.

Al convertirse en Programa Integral para el Desarrollo Rural, se concebía al desarrollo de las comunidades rurales como resultado de la unificación de las acciones de los distintos niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), en un proceso participativo con sus habitantes, a partir de un diagnóstico de sus recursos, potencialidades y necesidades. Ese replantamiento del Programa hizo necesario revisar y adecuar sus objetivos a los del un Programa Integral, vinculados con los del Programa Global de Desarrollo y del Sistema Alimentario Mexicano.

A través de su forma de operar, se buscaba también integrar a nivel regional, las fases de planeación, programación, presupuestación, ejecución y evaluación. Entre las características del PRONADRI como Programa, destacan la de haber sido un programa federal que se instrumentaba para todo el país y se incluía anualmente dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación; un Programa Multisectorial que incluía acciones en once sectores programáticos (Inversiones en los sectores agropecuario, pesquero, agroindustrial, turístico, comercial, comunicaciones, educación, salud y asentamientos humanos). La dependencia globalizadora era la Secretaría de Programación y Presupuesto. El PRONADRI era un Programa Descentralizado desde su programación hasta su ejecución y evaluación. También se planteó como un programa participativo, en la medida en que en sus distintas fases intervenían las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; los gobiernos de los estados; los presidentes municipales y los beneficiarios de las comunidades objeto de atención.¹⁰⁰

¹⁰⁰ Rosales González, Luis Alonso. *Política Económica para el Desarrollo Rural en México (Caso PIDER)*. Tesis Facultad de Economía, UNAM, México, 1984.

En cuanto a la política regional con el enfoque federalista, ésta se concertó en el Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida. Para ello se realizaron la reforma del Artículo 115 Constitucional en 1983, mediante los cuales se planteaba trasladar funciones a los estados y municipios en materia de recaudación de impuestos (predial y traslado de dominio) y suministro de servicios (agua, recolección de basura, parques y jardines). De esta forma se dio un paso importante para la recuperación del municipio como instancia económica y política.¹⁰¹

Los Programas Regionales Estratégicos, planteados durante la Administración de Miguel de la Madrid, respondían a la necesidad de promover el desarrollo de las áreas geográficas que, por sus recursos y ubicación, se consideraron fundamentales en el reordenamiento económico territorial para lograr un país más justo e igualitario. Para lo anterior se formularon siete programas regionales: Mar de Cortés, Frontera Norte, Zonas Áridas, Zona Metropolitana de la Ciudad de México y Región Centro, Región Sureste, Reordenación Henequenera y Desarrollo Integral de Yucatán; así como Desarrollo Rural Integral de las Mixtecas Oaxaqueñas Alta y Baja.¹⁰²

El Programa de Desarrollo de la Región Mar de Cortés, se planteó impulsar el desarrollo económico y social de los estados de Baja California, Baja California Sur, Nayarit, Sinaloa y Sonora. Mediante la estrategia formulada, se pretendía consolidar y diversificar las actividades productivas, integrar los mercados y el sistema de enlaces regionales, incrementar los servicios sociales básicos y lograr mejores relaciones económicas de la región con el resto del país. Además se buscaba el desarrollo de centros de población en los que fuera factible extender la infraestructura urbana y ofrecer mejores servicios de educación, salud y vivienda para sus habitantes.¹⁰³

Por su parte, el Programa Desarrollo de la Frontera Norte incluía al Gobierno Federal, a los estados de Baja California, Chihuahua, Sonora, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, así como a 38 municipios fronterizos en estrecha colaboración con los sectores social y privado. Su objetivo era el de coadyuvar al desarrollo integral de dichos estados al elevar el nivel de vida de sus habitantes; garantizar el abasto de productos básicos a la población; crear

¹⁰¹ Rodríguez, Victoria, *op. cit.* pág. 148

¹⁰² Secretaría de Programación y Presupuesto. "Descentralización". *Cuadernos de Renovación Nacional*, Núm. II, México, Secretaría de Gobernación-Dirección de Comunicación Social de la Presidencia, 1988, págs. 33-68.

¹⁰³ *Ídem*

empleos; ordenar su crecimiento urbano y mejorar la integración de la franja fronteriza con el resto del país.¹⁰⁴ Las estrategias planteadas señalaban la necesidad de impulsar las labores de tipo agropecuario, promover el desarrollo de una planta industrial eficiente que pudiera incorporar en mayor proporción insumos nacionales, sustituyera importaciones y utilizara la frontera como plataforma de exportación; fomentar la integración económica con el resto del país; mejorar los sistemas de comunicaciones y transportes, así como la dotación de los servicios urbanos, modernizar el abasto y ampliar la cobertura de la asistencia a la salud. Principalmente se buscaba beneficiar a los sectores más desprotegidos de la población y apoyar el proceso descentralizador en forma integral.

El Programa de Desarrollo de las Zonas Áridas, incluyó la totalidad de los estados de Aguascalientes, Coahuila, Nuevo León y Zacatecas, así como parte de los estados de Chihuahua, Durango y San Luis Potosí. Tenía como propósito racionalizar el uso del agua disponible para favorecer las actividades agropecuarias; desarrollar agroindustrias; integrar un sistema de ciudades medias y comunidades rurales que concentraran la población dispersa, brindar a los habitantes los servicios básicos indispensables a un costo menor y con mayor calidad. Además contemplaba incrementar la productividad del sector primario donde se incluyera la acuicultura en pequeña y mediana escala. Ampliar la cobertura de los servicios de salud, fortalecer el desarrollo urbano, así como mejorar el sistema de comunicaciones y transportes.¹⁰⁵

Otro Programa, el de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y Región Centro (ZMCM), se creó debido a la gran concentración que representa la ciudad de México y su zona metropolitana, y de los problemas derivados del crecimiento de la misma hacia los municipios aledaños, se consideraron sus efectos en el empleo, ordenamiento urbano y protección ambiental; así como el desequilibrio presupuestal existente entre los recursos destinados al Distrito Federal y los que se orientan a los estados que lo rodean.¹⁰⁶ Los objetivos de este Programa resaltaban la importancia de controlar y ordenar el crecimiento de la ZMCM, sin desatender los graves problemas de transporte, agua potable y deterioro del medio ambiente, reforzando el desarrollo de las ciudades medias, mediante la ampliación de sus servicios urbanos y de salud, modernizar el sistema de enlaces carreteros entre los

¹⁰⁴ *Ídem*

¹⁰⁵ *Ídem*

¹⁰⁶ *Ídem*

estados de la región, así como impulsar las actividades agropecuarias y rehabilitar las zonas ecológicas que han sido las más afectadas.

El Programa de Desarrollo de la Región Sureste se formuló para los estados de Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán. Su propósito era diversificar y vincular las actividades económicas de la región, evitar el constante deterioro de los recursos naturales y de los ecosistemas que se veían amenazados por la explotación irracional. Se buscaba armonizar las acciones emprendidas en cada estado y en los diversos sectores, con el fin de propiciar una mejor integración regional con el resto del país.¹⁰⁷

Mediante el Programa de Reordenación Henequenera y Desarrollo Integral de Yucatán se pretendía elevar la calidad de vida de la población a través del apoyo a la industria henequenera y la diversificación de su planta productiva. Para ello se realizaron actividades de promoción industrial y de fomento de la industria maquiladora, lo que propició la expansión del sector secundario y la generación de empleos.¹⁰⁸ Al mismo tiempo se efectuaron obras para ampliar y fortalecer la infraestructura portuaria en Puerto Progreso, con el fin de que al incentivar las actividades industriales y el comercio exterior, reforzar las actividades pesqueras e impulsar la generación de divisas.

El Programa de Desarrollo Rural Integral de las Mixtecas Oaxaqueñas Alta y Baja se planteó apoyar con recursos y acciones de la Federación y de manera concertada. También se canalizaron recursos por parte del Gobierno Estatal con el fin de beneficiar el desarrollo y bienestar de la población mixteca en pobreza extrema. Se consideraba que la diversificación de las actividades productivas de la región, así como al elevarse las condiciones de vida de sus habitantes y la integración económica y social de la zona con el resto del estado, propiciaría la permanencia de los mixtecos en sus propios poblados. Dentro del mismo programa también se constituyeron sistemas de pequeña irrigación y se impulsó la construcción de caminos rurales y ampliación de la red estatal carretera, se atendió el acceso de la población a la educación a través de varias obras de construcción, mientras en materia de salud se terminaron ocho centros comunitarios y se rehabilitaron dos.

¹⁰⁷ *Ídem*

¹⁰⁸ Casalet, Mónica, *op. cit.* pág. 1103

Respecto al sector Agropecuario y Forestal, para 1983 se elaboró el programa de descentralización del sector, enfocándose principalmente a la transferencia de funciones y recursos a los gobiernos estatales y municipales, al apoyo a las organizaciones de productores, y al impulso de la participación de los campesinos en los distritos de desarrollo rural. Por otro lado se establecieron 192 Distritos de Desarrollo Rural para dar unidad a las políticas rurales, coordinando a los distritos y unidades de riego, distritos de temporal, drenaje y acuacultura. Se establecieron 710 centros de apoyo, para brindar apoyo a nivel local, servicios e insumos requeridos por los productores agropecuarios, forestales y agroindustriales a los Distritos de Desarrollo Rural.

En cuanto a la política agraria, se reestructuraron las Delegaciones de la Secretaría de la Reforma Agraria, buscando responder con rapidez y calidad a las solicitudes de los usuarios, dándoles la facultad de vigilar las elecciones de los consejos de administración, agilizar trámites de expropiación, tramitar expedientes, dictaminar la dotación y ampliación de ejidos, restitución de tierras, entre otras. Se crearon 36 Procuradurías Sociales Agrarias con la responsabilidad de asesorar legalmente a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, campesinos en general, con la finalidad de puedan resolver sus problemas de manera rápida y justa. También se creó la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT).¹⁰⁹

Referente al Turismo, previo a su descentralización, la Secretaría de Turismo inició su programa de desconcentración administrativa con la creación de las primeras delegaciones federales. Para 1981, éstas desaparecieron y se crearon 31 coordinaciones federales de turismo con 23 oficinas secundarias, pero la planeación y el fomento, continuó siendo ordenada desde la capital del país. En 1983, el Programa de Descentralización tenía como objetivo brindar apoyo efectivo a la actividad y fomentar la utilización plena de los servicios turísticos nacionales.¹¹⁰

En lo que concierne al sector Salud y Seguridad social, en 1982 se crea el Sistema Nacional de Salud. Una de las primeras modificaciones fue la conversión de la Secretaría de Salubridad y Asistencia al renombrarla como la Secretaría de Salud. También se le atribuyeron funciones de coordinar las diversas acciones e instituciones en la materia. En

¹⁰⁹ Secretaría de Programación y Presupuesto, *op. cit.* págs. 33-68

¹¹⁰ *Ídem*

1983 se creó el Comité de Descentralización de los Servicios de Salud, coordinación programática, la integración de los servicios y la evaluación del proceso. Entre 1983 y 1988 se descentralizaron los servicios de salud a la población abierta en 14 estados: Tlaxcala, Morelos, Guerrero, Jalisco, Baja California Sur, Tabasco, Sonora, Nuevo León, Querétaro, Guanajuato, Colima, Estado de México, Aguascalientes y Quintana Roo; en donde reside el 42% de la población.

Asimismo, en diciembre de 1982 se decidió agrupar al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) en el Sector Salud y coordinarlo con el Instituto de la Senectud, con los Centros de Integración Juvenil y con la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia. El DIF firmó convenios de coordinación y cooperación con los gobiernos de las 31 entidades federativas, se logró homogeneizar a nivel nacional los programas institucionales, las bases jurídicas y las estructuras orgánicas de los sistemas estatales DIF. El 10 de enero de 1986 entró en vigor la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, la cual benefició la coordinación y organización de las tareas de atención social limitando la dispersión de esfuerzos y recursos. El DIF promovió ante los gobiernos de las entidades federativas la expedición de leyes locales de asistencia social.¹¹¹

Para el año 1982 se reestructuró el Sistema Educativo Nacional y se formuló el Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte (PNECRD). Mediante la restauración orgánica de las delegaciones, se instalaron los consejos estatales de educación, presididos por los gobernadores y con la participación de los responsables de los Servicios Coordinados de Educación Pública. Se ofreció capacitación y especialización de los profesores por medio de 74 unidades regionales de la Universidad Pedagógica Nacional en todas las entidades del país. En cuanto a la Educación Superior: se buscaba que los propios estados determinen las carreras necesarias para apoyar el desarrollo de la entidad.¹¹²

En el sector laboral, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social determinó, conforme a su Programa de Descentralización, facultar a sus delegaciones federales en los estados para emitir criterios y opiniones en asuntos de su competencia, así como lo relacionado con las procuradurías auxiliares foráneas de la Defensa del Trabajo. Como parte de ese sector, el Servicio Nacional de Empleo llevó a cabo acciones para tener un mayor conocimiento sobre

¹¹¹ *Ídem*

¹¹² *Ídem*

la demanda y oferta de trabajo y facilitar el reclutamiento, selección y desarrollo de personal. El servicio se amplió a 31 entidades federativas, en 77 ciudades del país y en las 16 delegaciones del Distrito Federal.¹¹³

Otros programas y proyectos de descentralización diseñados durante la administración de Miguel de la Madrid, fueron el Programa de Desarrollo Comunitario con la participación de la Mujer (PINMUDE), el cual estaba dirigido a las poblaciones marginadas, y consideró acciones de carácter integral, orientadas fundamentalmente a la capacitación para la producción de bienes y servicios, a la protección del ingreso familiar y a elevar sus niveles de vida. A través del PINMUDE se pretendía capacitar a más de un millón de mujeres en actividades como confección de ropa y granjas familiares, entre otras. Asimismo se buscaba beneficiar a más de 5.5 millones de personas en acciones de bienestar social como fomento a la salud, planificación familiar, reforestación y regulación del estado civil.

Durante el periodo en referencia, se contó también con el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (PRONAFICE) 1984-1988, entre cuyos objetivos estaba buscar un nuevo patrón de industrialización y una desconcentración territorial no dispersa de la industria. El gobierno, a través del Sistema Nacional de Planeación Democrática, pretendía rescatar el concepto regional, haciendo adecuaciones al aparato administrativo gubernamental, con el fin de generar planes regionales que ocuparan un lugar destacado en dicho Sistema, y que derivaron en la generación de planes estatales.

Por otro lado, se generaron planes estatales y 31 experiencias estatales por cada estado de diverso tipo, incluyendo acciones para enfrentar la emergencia económica (seis estados); impulso a proyectos productivos (seis estados); ampliación de los servicios sociales (cinco estados); planeación y coordinación (ocho estados); y; concertación y participación social (seis estados). También se realizó un esfuerzo de descentralización administrativa, conjuntamente con un estudio de 22 subsistemas de ciudades en el Consejo Nacional de Población, con base en la metodología de los modelos gravitacionales del análisis regional.¹¹⁴

¹¹³ *Ídem*

¹¹⁴ Rodríguez, Victoria, *op. cit.* pág. 155

Finalmente, respecto a estos años hay que señalar que durante su gestión presidencial, De la Madrid promovió cambios en la Constitución Federal, entre otros al artículo 26, para introducir la facultad económica del Estado que le da la atribución de organizar el sistema de planeación democrática del desarrollo nacional. Las acciones principales del periodo en revisión se enumeran en el cuadro siguiente:

Cuadro 2.3
Programas y acciones representativos de Planeación y Desarrollo Regional
Periodo 1983-1988

Plan, Programa o Acción principales	Año de referencia
Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y la Región Centro	1983
Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral	
Reformas al Artículo 25 y 26 de la Ley Nacional de Planeación	
Reformas al Artículo 115: Nuevas atribuciones a los municipios en materia de dotación de servicios públicos y planeación.	
Programa Regional del Sureste	
Diez Planes Regionales; 31 Estatales; tres de Zonas Conurbadas; 2,377 Municipales	1983-1988
Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda	1984-1988
Programa Nacional de Ecología	
Programa Regional de la Frontera Norte	1983-1988
Programa Regional de las Zonas Áridas	
Programa Regional de las Mixtecas Oaxaqueñas	
Programa Regional del Mar de Cortés	
Programa Regional de Reordenación Henequenera y Desarrollo Integral de Yucatán	
Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior	1984-1988

Fuente: Sobrino Figueroa, Jaime. *Gobierno y Administración Metropolitana y Regional*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1993, págs. 167-186; Secretaría de Programación y Presupuesto. "Descentralización". *Cuadernos de Renovación Nacional*, Núm. II, México, Secretaría de Gobernación-Dirección de Comunicación Social de la Presidencia, 1988, págs. 33-68.

Como se observa en el cuadro anterior, se formuló un número importante de programas durante el periodo referido para dar impulso a la descentralización y el desarrollo regional. De hecho tendría que elaborarse un cuadro muy amplio para registrar todas las acciones emprendidas durante esos años. La propuesta de descentralización formulada y emprendida durante este periodo de gobierno, ha sido hasta ahora la más amplia y desarrollada, aunque los alcances y efectos no fueron los esperados. Hubo un ejercicio importante de planeación para el desarrollo, pero la instrumentación o implementación no dio continuidad a lo elaborado en el Gabinete.

2.6 Acciones para el Reordenamiento Territorial y Mejoramiento Solidario de la Calidad de Vida de la Población, 1989-1994

En los años de gobierno de Carlos Salinas de Gortari se realizó un desmantelamiento de las instituciones de la planeación regional, en el marco de un proyecto de gobierno con una vertiente orientada a la reforma económica y al libre mercado y otra, destinada a generar soluciones transitorias a la pobreza, como contrapeso de dichas reformas. El golpe certero de este proceso fue la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), que era la instancia globalizadora del gasto federal y la sectorización de los programas regionales que pasaron a ser parte de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), que a su vez se convirtió en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en ese mismo periodo de gobierno.¹¹⁵

Las decisiones tomadas por el gobierno de Salinas respecto al papel y la institucionalidad de la política regional modificaron esta política al grado de hacerle perder sus atributos esenciales como tal. Así, sin el contrapeso de una aproximación regional-territorial, desde la época de Salinas, las políticas públicas concebidas sectorialmente, de manera aislada, fueron atomizándose progresivamente.

De esa manera, conforme a la visión de esos años, las políticas públicas establecidas desde el Gobierno Federal se ejecutaban de manera aislada y autónoma en el territorio, hacia los estados, los municipios, las comunidades. Cada institución federal, es dueña absoluta de sus programas, que transfieren recursos a los estados y a los municipios bajo sus propias reglas, lo cual dificulta la articulación de las acciones y los recursos en los niveles local o regional, en función de propósitos integrales. Concebidas de manera aislada, los programas pueden, probablemente, considerarse como pertinentes y eficaces. Sin embargo en conjunto, esta lógica de planeación y gestión propicia una gran dispersión de esfuerzos y recursos y, en última instancia, una ineficacia estructural para atender los problemas y oportunidades fundamentales del desarrollo regional y nacional.

En el ámbito organizacional del sector público, después de que en 1981 a la Secretaría de Programación y Presupuesto se asignó la responsabilidad única e integral en materia de planeación y se le otorgaron atribuciones para conducir la planeación nacional y regional de

¹¹⁵ Ferreira, Héctor, *Ibíd*, pág. 29

modo integral del país, así como señalar la metodología y procedimientos de participación y consulta a los sectores social y privado; se realizan modificaciones. En febrero de 1992, se presentó una iniciativa de reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal mediante la cual se fusionaba la SPP con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en las funciones relacionadas con la planeación y programación, que es tal y como funciona actualmente la SHCP.

Así entonces, con la reforma económica, el libre mercado y soluciones transitorias a la pobreza, finalmente las instituciones de planeación regional fueron desmanteladas durante el sexenio de Carlos Salinas. Desaparece además la Secretaría de Programación y Presupuesto, y los programas regionales son sectorizados en la SEDUE, cambiada a SEDESOL. En esta dependencia federal la política federal se transforma en una política social cuyo objetivo es combatir la pobreza en forma centralizada.¹¹⁶

En varios países la planeación regional fue afectada globalmente por la crisis económica. Sin embargo, los gobiernos en otros países buscaron la manera de adaptar la planeación regional y el ordenamiento territorial a la nueva realidad. En México fue diferente. El gobierno de Salinas desmanteló materialmente las instituciones de planeación regional.¹¹⁷

Durante los años noventa, a medida que se consideró que se habían sentado las bases para salir de la crisis, la promoción del desarrollo regional dejó de ser prioritaria, dando paso al ajuste macroeconómico (antiinflacionario) y a la apertura comercial (antiendeudamiento vía mayor comercio exterior) como principales objetivos de la política económica nacional. Así, entre 1989 y 1994, el desarrollo regional fue tomado en cuenta más por sus características inerciales y sus implicaciones socioculturales que por su significado económico, incorporándose a la agenda de la política social del gobierno federal, y se mantuvo a la planeación por ser precepto constitucional, pero más como una práctica de control de gestión en un esquema de estabilización macroeconómica, que como un instrumento de promoción del desarrollo equilibrado.¹¹⁸

Como programas y acciones de planeación y desarrollo regional en esta etapa, se incluye al propio Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, que pretendía la modernización nacional en

¹¹⁶ *Ídem*

¹¹⁷ Ferreira, Héctor, *Ibíd*, pág. 30

¹¹⁸ *Ídem*

todos los niveles, sectores y regiones, contando con el Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994 y el Programa de las 100 Ciudades Medias, cuyos objetivos eran conformar una mejor distribución y calidad de los servicios urbanos. También se incluye el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), en 1989, que perseguía objetivos de bienestar, producción, ingresos, y desarrollo regional, en forma semejante a los Programas Regionales de empleo del sexenio anterior.

En el tema educativo, en 1992 se suscribió el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. El Acuerdo planteaba las expectativas de que un régimen descentralizado reforzara el federalismo, se buscaba fusionar los antiguos subsistemas federal y estatal en un todo armónico. Mediante éste, el gobierno federal transfirió a los estados los activos escolares, la responsabilidad de operar el sistema, las relaciones laborales con los maestros y recursos financieros importantes. En 1996 se firmaron convenios con todos los estados de la federación para la descentralización de los servicios de construcción, rehabilitación y mantenimiento de las escuelas preescolar, primaria y secundaria en todas sus modalidades (excepto educación especial), por medio de la creación del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE).

Durante el periodo en referencia se buscó privilegiar la participación de la sociedad civil mediante las tareas del PRONASOL y la SEDESOL, junto con el trabajo realizado por el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO). Aun cuando el PRONASOL se orientaba fundamentalmente a combatir la pobreza, tuvo un papel importante en la coordinación de acciones descentralizadas, ya que el impulso a regiones y comunidades fue una de sus características. El programa previó tres grandes ámbitos de acción: bienestar social, producción y desarrollo regional, este último mediante la creación de fondos municipales de solidaridad, cuya finalidad fue "transferir recursos adicionales a los municipios más pobres del país y fortalecer su capacidad financiera y de gestión ante los requerimientos de los habitantes".¹¹⁹ La ejecución de estos fondos estaba a cargo de los consejos municipales de solidaridad formados en cada ayuntamiento; se lograron integrar alrededor de 27,000 comités de solidaridad compuestos por miembros y organizaciones civiles.¹²⁰

¹¹⁹ Rodríguez, Victoria, *op. cit.* págs. 162-168

¹²⁰ Cabrero Mendoza, Enrique (coordinador). *Las Políticas Descentralizadoras en México, 1983-1993: logros y desencantos*. México, CIDE- M. A. Porrúa, 1998, págs. 112-113

Un aspecto interesante del PRONASOL es que se formuló como una estructura en ocasiones paralela y en otras transversalmente al aparato administrativo formal, pasando directamente del Poder Ejecutivo a la comunidad dejando de lado ámbitos estatales y municipales. La flexibilidad de este Programa le permitía conectar diversos niveles de las secretarías y dependencias del sector central sin necesariamente seguir procedimientos jerárquicos establecidos. Una consecuencia mala se derivó del intento por establecer mecanismos de comunicación directa con los comités, lo cual debilitó más los frágiles avances descentralizadores hacia los gobiernos locales logrados en el período anterior.¹²¹

En ese sexenio el impulso del desarrollo regional se orientó al fomento de ciudades medias con la creación de obras de infraestructura y dotación de servicios urbanos, principalmente en las zonas con mayor potencial de desarrollo. De esta forma surgieron cuatro nuevos parques industriales: tres en Baja California y uno en Chihuahua. La política de desarrollo regional mantuvo como prioridad nacional el PRONASOL para la construcción de infraestructura y diversificación de actividades productivas en todas las regiones del país, en particular las menos favorecidas. El listado de los principales programas del periodo se anota en el siguiente cuadro.

Cuadro 2.4
Programas representativos de Planeación y Desarrollo Regional
Período 1989-1994

Plan, Programa o Acción principales	Año de referencia
Programa Nacional de Desarrollo Urbano	1990-1994
Programa de 100 Ciudades Medias	1992
Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica	1992
Programa Nacional de Solidaridad	1991
16 Programas Regionales de Solidaridad	1993
Programa de Desarrollo Integral de la Frontera Norte	1990-1994
Ramo 26: Solidaridad y Desarrollo Social	1992
Ramo 20	1992

Fuente: Sobrino Figueroa, Jaime. *Gobierno y Administración Metropolitana y Regional*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1993, págs. 167-186; Secretaría de Programación y Presupuesto; Gasca Zamora, José. *La Región en las Políticas Públicas e Intervenciones del Desarrollo*. Materiales del Diplomado en Análisis Regional, León, Gto. Universidad de Guanajuato, Marzo de 2006.

El cuadro anterior da cuenta de que fueron pocas las acciones orientadas a la descentralización y el desarrollo regional en este periodo de gobierno. Destaca el PRONASOL como programa en cuanto a su tamaño y modalidades de orientación que se derivaban de él hacia los territorios. Posiblemente este programa podría verse como un

¹²¹ *Ídem*

intento de descentralización hacia la sociedad civil, pero con el inconveniente de que disminuía la participación de los gobiernos estatales al promover una relación directa gobierno federal y beneficiarios, con lo que ayudó a profundizar el presidencialismo. En tanto el desarrollo regional fue dejado de lado casi por completo, ya que solo era referido dentro de los programas que se derivaban del PRONASOL.

2.7 Entre el Auténtico Federalismo y el Resurgimiento Fraccionado y Espontáneo de Formas Integrales de Planeación Regional, 1995-2000

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 continúa la propuesta de desarrollo regional y descentralización, destaca la búsqueda de mayor integración y homogeneidad entre regiones y acelera el desarrollo de las que registran menor crecimiento (como la zona sur, con altos niveles de marginación y los mayores flujos migratorios hacia el centro y norte del país).¹²²

Dentro del PND 1995-2000 se señala al federalismo (renovado) como la forma de organización política más adecuada para fortalecer la democracia, consolidar la unidad nacional y propiciar un México más equilibrado y justo. Por ello, se elaboró el Programa para un Nuevo Federalismo (PNF) 1995-2000, el cual reivindica la autonomía de los estados federados, pluraliza el ejercicio de la función pública y limita la concentración del poder político. El PNF parte de la necesidad de ampliar los espacios de participación social, ya que ciudadanía y gobiernos pueden orientarse conjuntamente a la consecución de fines comunes en materia de educación, salud, fomento de la agricultura y desarrollo rural, así como la protección de los recursos naturales y el ambiente.¹²³

En dicho Programa se propone una nueva relación del gobierno federal con los estatales y el municipio, considerado como una dimensión comunitaria de la política, donde sus responsabilidades, funciones y recursos se guían por el objetivo de incrementar la eficiencia y la equidad en la erogación del gasto público y en la aplicación adecuada de los recursos fiscales. Entre las líneas de acción del Programa para el Nuevo Federalismo, se incluían las de contribuir al crecimiento económico, ya que el nuevo federalismo proponía consolidar el desarrollo nacional mediante el fomento de la participación del sector público en los planes

¹²² Casalet, Mónica, *op. cit.* pág. 1103

¹²³ Casalet, Mónica, *Ibíd.* pág. 1104

de desarrollo de los estados y municipios; la transformación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en el Sistema de Coordinación Hacendaria; establecer pautas y dispositivos para que, en el marco de las políticas sectoriales de descentralización, los estados ejerzan amplios márgenes de autonomía operativa, y; proponer la reformulación e integración de los comités estatales de planeación para el desarrollo y permitir así la participación ciudadana y el abatimiento de costos administrativos.¹²⁴

Para los temas de agricultura, ganadería y desarrollo rural, las bases del proceso de descentralización estuvieron a cargo de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR), en la que mediante convenios con las entidades federativas se integraron consejos estatales agropecuarios o equivalentes que constituyen los órganos rectores del desarrollo agropecuario en cada estado. A partir de 1996 participan actores públicos y privados. Con 32 fideicomisos de distribución de fondos se administran los recursos federales, estatales y privados para el sostenimiento de la Alianza para el Campo. También se instalaron 32 fundaciones estatales en todas las entidades federativas para la transferencia de tecnología. De los 192 distritos de desarrollo rural, 19 se transfirieron a gobiernos estatales y 9 mantienen una coordinación conjunta. Estos distritos se apoyan en 713 centros de apoyo al desarrollo rural que serán parte de la responsabilidad de los estados una vez que se haya modificado la Ley de Distrito del Desarrollo Rural.¹²⁵

En el ámbito de recursos naturales y ambiente, durante este periodo destacan las reformas a la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, así como la firma de acuerdos y convenios específicos de coordinación para transferir funciones en materia de ambiente y recursos naturales. En 16 estados se integraron consejos de gestión ambiental, además de elaborar una normatividad para residuos peligrosos que permite diferenciarlos según su peligrosidad, asignando el control de tal normatividad a los gobiernos locales. En 1996 se promovió la integración de los consejos técnicos consultivos estatales como órganos de consulta y se creó el Consejo Técnico Consultivo Nacional para la Restauración y Conservación de Suelos.¹²⁶

Otra línea de acción considerada en el Nuevo Federalismo era precisamente la de fortalecer el desarrollo regional. A ese respecto se planteó la búsqueda de un desarrollo equilibrado a

¹²⁴ *Ídem*

¹²⁵ Casalet, Mónica, *Ibíd*, pág. 1105

¹²⁶ *Ídem*

través de consolidar el aspecto compensatorio del pacto federal, con el fin de realizar acciones concretas para beneficiar a las regiones de menor desarrollo. Por lo anterior se consideró necesario fortalecer programas de carácter compensatorio a cargo de la federación con criterios regionales e interestatales y promover acciones similares en la relación entre los estados y los municipios; y apoyar el desarrollo equilibrado que integrara a las diversas regiones del país con los mercados nacionales e internacionales, aprovechando las ventajas comparativas de cada región; así como redistribuir el gasto público federal con sentido regional del desarrollo, otorgándose carácter prioritario a las entidades y regiones con mayores rezagos.¹²⁷

Desde la perspectiva del federalismo se consideró evaluar los avances del desarrollo regional a partir de tres áreas básicas: la descentralización de los servicios de salud; el ámbito educativo, y la creación de una infraestructura de comunicaciones y transportes. Así, buscando acelerar el contacto entre la Secretaría de Salud y los gobiernos estatales, en agosto de 1996 se suscribió el Acuerdo Nacional para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud. Asimismo, durante el año 1997, el Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA) comenzó el proceso de descentralización de sus servicios.

En el marco del Programa de Empleo Temporal establecido por el gobierno federal, correspondía a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) la inversión en la conservación de caminos rurales en zonas con mayor grado de marginación, previamente determinados por los gobiernos estatales. Estas obras las ejecutaban y supervisaban las comunidades organizadas en comités PROCAMINO, buscando, a decir de la institución, contribuir al desarrollo integral de las regiones.

A pesar de que durante los años de gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León no se favoreció particularmente la planeación regional, el estilo diferente de conducción de la Presidencia, digamos menos dominante o autoritario, lo que aunado a una presencia más fuerte de las políticas de fortalecimiento del federalismo y la descentralización, generó condiciones para el surgimiento espontáneo de dos iniciativas integrales de planeación regional y una con orientación económica.

¹²⁷ *Ídem*

Los programas regionales establecidos previamente en distintas dependencias federales, como instrumento de las respectivas políticas sectoriales, se articularon gradualmente entre sí, por iniciativa de sus responsables. Este movimiento de coordinación horizontal voluntaria se dio inicialmente entre la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR) y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), y se amplió gradualmente hasta incorporar a ocho dependencias federales, hacia fines de sexenio. De las tres dependencias mencionadas participaron en particular las Direcciones Generales de Desarrollo Regional. Los tres responsables de esas áreas se pusieron de acuerdo respecto a la operación de los programas, promoviendo conjuntamente un convenio de colaboración formal entre los titulares de las tres dependencias.¹²⁸

Entre los avances de la SEDESOL respecto a la descentralización en este periodo de gobierno, destacan los cambios que tuvo a lo largo de los años el Ramo 26 desde su creación en los años ochenta. Dicho Ramo ha sufrido varias transformaciones, por ejemplo en 1995 comenzó a operar a partir de cinco fondos que agrupaban los diversos programas de beneficio social y de carácter productivo, con ello los municipios operaron y administraron alrededor del 50% del presupuesto.

Tales Fondos eran los de Solidaridad Municipal, para la Promoción del Desarrollo Regional, de Atención a Grupos Sociales, para el Desarrollo de los Pueblos Indios, así como el de Empresas de Solidaridad. En 1996 se simplifica el esquema operativo integrándose tres fondos y se avanza en el proceso de descentralización de recursos y responsabilidades; el Ramo 26 cambia su denominación a “Superación de la Pobreza”.

Para 1998 se aprobó la creación del Ramo 33 “Aportaciones Federales a Estados y Municipios” y las reformas adicionales a la ley de Coordinación Fiscal, y se concretó el proceso de descentralización de funciones, competencias y recursos hacia los estados y municipios. Con esas medidas se agrupó gran parte de esas partidas sectoriales para el desarrollo regional para descentralizarlas completamente hacia los gobiernos municipales, en una clara señal de transferencia de decisiones y atribuciones en materia de gasto. Asimismo, como parte del Ramo 33 el Fondo de aportaciones para la Infraestructura Social

¹²⁸ Ferreira, Héctor, *op. cit.*, pág. 245

concentró aproximadamente el 75% del presupuesto del Ramo 26, denominado “Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza”.

Para 1999, el Congreso Federal determinó destinar el 59% del presupuesto autorizado al Ramo 26 a la atención de las regiones prioritarias. Asimismo, se propuso que para su operación el Ramo 26 se estructurara en cuatro Fondos complementarios entre sí: los Fondos para el Desarrollo Productivo, para el Desarrollo Regional Sustentable, para la Atención a Grupos Prioritarios, así como el de Coinversión Social y Desarrollo Comunitario.

Por otra parte, la descentralización del gasto federal hacia los niveles de gobierno estatal y municipal de montos significativos de gasto federal a través de la creación del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, denominado “Aportaciones Federales a Estados y Municipios”, consideró recursos para el financiamiento de programas de infraestructura que anteriormente se incluían en el Ramo 26. Como parte del proceso de descentralización de recursos del Ramo 26 que se iniciaron desde 1998, para el año 2000 se decidió la fusión o incorporación del Ramo 26 con el Ramo 20 “Desarrollo Social”, estableciéndose como objetivo atender la población en pobreza extrema a través de subsidios para la promoción del desarrollo integral de las comunidades y familias¹²⁹.

De la SEDESOL también destaca la creación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM), que es una transferencia de recursos etiquetados para realizar obras y acciones para su población más marginada en nueve destinos posibles: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica educativa y de salud, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural.

En esos mismos años, en el marco del programa de descentralización de la gestión ambiental, la SEMARNAP promovió también el ejercicio piloto de planeación regional participativa en la región Centro Occidente, el cual involucró a funcionarios de nueve gobiernos estatales, organizados en cuatro grupos regionales. La experiencia de SEMARNAP, derivó en el modelo de planeación regional diseñado por la Oficina de la Presidencia para la Planeación Estratégica y el Desarrollo Regional.¹³⁰

¹²⁹ Presupuesto de Egresos de la Federación de 1998 y de 1999. *Diario Oficial de la Federación*.

¹³⁰ *Ídem*.

Para apoyar el proceso de descentralización en México, el Banco Nacional de Obras Públicas (BANOBRAS) aprobó en octubre de 1999 el Programa de Fortalecimiento a Estados y Municipios (FORTEM) que incluía un componente de Rápido Desembolso por 400 millones de dólares y una Línea de Crédito por el mismo monto. Con el Componente de Rápido Desembolso se apoyó la implantación de reformas sectoriales en la introducción e implantación de un conjunto de reformas al sistema de relaciones fiscales entre el Gobierno Federal y los Gobiernos Subnacionales; y la introducción de reformas al mercado de crédito para los entes subnacionales.

En el primer caso se refiere a las reformas contenidas en la Ley de Egresos de la Federación de 1998 y 1999, que establecieron un nuevo mecanismo, el Ramo 33, para transferir a los gobiernos locales, mayores recursos con alta discrecionalidad y un calendario de desembolsos preestablecidos. En cuanto a la Línea de Crédito, con los recursos de este componente se financian los proyectos contenidos en los planes de inversión de los gobiernos subnacionales y los costos derivados de sus planes de fortalecimiento institucional. Los recursos son administrados por BANOBRAS y su acceso está condicionado al cumplimiento de siete criterios de elegibilidad por parte de los gobiernos subnacionales que buscan mejorar su gestión administrativa y financiera.

En la medida que los gobiernos subnacionales cumplen con el plan de fortalecimiento acordado a partir del diagnóstico de su situación, tienen acceso a créditos para financiar sus planes de inversiones. Los recursos de inversión se han utilizado principalmente para proyectos de inversión como agua, caminos rurales, mercados, etc. De igual manera, se han financiado asistencia técnica para la implantación de sistemas contables, administración tributaria, gestión del ciclo presupuestal, planificación de inversiones, etcétera.

BANOBRAS atendía en el año 2001, un total de 417 municipios y 122 organismos paramunicipales de agua y saneamiento. Su descentralización operativa le permitió conocer mejor la problemática existente en las localidades y regiones de los estados, facilitando su participación con las instancias correspondientes, en los procesos de planeación, programación y presupuestación del desarrollo urbano, tendientes a identificar las obras y acciones necesarias para atender los rezagos en la materia.

Para 2001 también, BANOBRAS instrumentó una Nueva Estructura Programática, cuya finalidad fue alcanzar mayores niveles de eficiencia operativa y mejorar los servicios que, en materia de otorgamiento de crédito y asistencia técnica, ofrece la Institución a sus acreditados. Esa Nueva Estructura se integra por tres Programas: Infraestructura, Equipamiento y Servicios Públicos, que incluye 19 Subprogramas; Fortalecimiento Institucional, con tres subprogramas; y el Programa de Proyectos Diversos.¹³¹ Los principales programas del periodo recién reseñado, se registran en el siguiente cuadro.

Cuadro 2.5
Programas representativos de Planeación y Desarrollo Regional
Periodo 1995-2000

Plan, Programa o Acción principales	Año de referencia
Programa Nacional de Modernización de la Administración Pública	1995-2000
Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano	
Programa del Nuevo Federalismo	
Programa de 100 Ciudades	
Programa de Empleo Temporal	
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	
Megaproyecto del Istmo de Tehuantepec	
Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá)	
Fondo de Desarrollo Social Municipal	
Alianza para el Campo	
Reformas a la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente	
Programa Frontera XXI	
Acuerdo de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud	1996
Ramo 26: Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza	
Creación del Ramo 33: Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios	1998
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal	
Programa de 250 Microrregiones	1999

Fuente: Gasca Zamora, José. "Desmitificando el Desarrollo Regional. Alcances y límites de los Programas Regionales Estratégicos en el Actual Sexenio". En Delgadillo Macías Javier (coord.) *Planeación Territorial, Políticas Públicas y Desarrollo Regional en México*. Cuernavaca, Mor., Serie Cuadernos del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.

En el cuadro anterior se anotan los principales esfuerzos que se realizaron, tanto en el marco del nuevo federalismo, como otros que por su cuenta buscaron abonar a la descentralización y el desarrollo regional. Si bien ambas orientaciones no pudieron articularse institucionalmente, al menos sí hubo mayor voluntad en algunas áreas del gobierno central respecto al sexenio inmediato anterior por avanzar en esos temas.

¹³¹ Banco Nacional de Servicios y Obras Públicas, SNC. *Programa de Fortalecimiento a Estados y Municipios*. BANOBRAS, Resumen Ejecutivo (ME-0208).

2.8 Resurgimiento de la Planeación Regional del Desarrollo en México, 2001-2006

Desde el inicio de este periodo de gobierno, se creó la Oficina de la Presidencia para la Planeación Estratégica y el Desarrollo Regional (OPEDR), la cual diseñó el Sistema de Planeación para el Desarrollo Regional (SPDR). Como modelo, el SPDR se basó en el principio de asociación voluntaria de los gobiernos estatales y en gran medida tomó como referencia la experiencia de la región Centro Occidente. Se consideran procesos de coordinación intergubernamental en cinco mesorregiones para la formulación de programas integrales de desarrollo sustentable. Asimismo, se contempló la creación de coordinaciones regionales dependientes también de la Oficina de la Presidencia, para el Plan Puebla-Panamá. Con estos elementos deben reconocerse avances importantes en los años recientes en lo relativo a los procesos de planeación mesorregional, al Plan Puebla Panamá, a la regionalización del presupuesto federal por parte de la SHCP y a un papel fortalecido de la Cámara de Diputados en la integración del presupuesto federal.

Otras acciones que buscaban contribuir a la descentralización y el desarrollo regional con enfoque sectorial durante estos años, fueron la aprobación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable a finales de 2001, que fue la base legal de un proceso que desde la perspectiva oficial es considerado como innovador de relaciones entre los tres órdenes de gobierno con perspectiva de descentralización, de territorio, de participación y de concurrencia. La puesta en marcha de los mandatos de la Ley se tradujo en una estrategia de desarrollo rural en SAGARPA que ha promovido la descentralización de fondos públicos a estados y municipios y el impulso de mecanismos de coordinación programática entre las entidades del sector público federal y de los órdenes de gobierno a través de distintas instancias que se crearon específicamente para ello. En el periodo de gobierno pasado se transfirieron responsabilidades administrativas, funciones de gobierno y recursos públicos a nivel regional y local, sustentándose claramente en el Artículo 23 de esta Ley en donde se establece que “el federalismo y la descentralización de la gestión pública serán criterios rectores para la puesta en práctica de los programas de apoyo para el desarrollo rural sustentable...”

También se creó la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable, que consideró la integración de nueve secretarías que participarían directamente en el desarrollo rural, con el fin de integrar las acciones concurrentes de las diferentes instancias del gobierno federal en el ámbito rural estatal y municipal en el llamado Programa Especial

Concurrente. Se instalaron las instancias de participación social consideradas en la ley: El Consejo Mexicano de Desarrollo Rural Mexicano, Consejos Estatales de Desarrollo Rural Sustentable, Consejos Distritales de Desarrollo Rural Sustentable y los Consejos Municipales de Desarrollo Rural sustentable.

De la SEMARNAT, se descentralizaron durante la Administración 2001-2006 cuatro temas y en ciertas entidades federativas que lo solicitaron: Vida Silvestre, Calidad del Aire, Forestal, así como Impacto Ambiental. El proceso de descentralización se realizó a partir de la solicitud formal de descentralización de trámites del Gobierno del estado a la SEMARNAT.

Es importante mencionar además que la SEMARNAT es de las pocas dependencias federales que han realizado esfuerzos concretos por dar un carácter transversal a sus programas y acciones. La transversalidad se da cuando una o varias políticas públicas son objeto de interés de una o más dependencias o entidades gubernamentales, de tal modo que, la instrumentación de acciones gubernamentales, tocan necesariamente dos o más ámbitos de gobierno (federal, estatal o municipal), con lo cual cada uno de ellos actúa en el marco de su responsabilidad, pero siempre de forma coordinada, a efecto de que estas acciones tengan resultados óptimos. Al respecto SEMARNAT ha mantenido su preocupación por buscar la transversalidad en los programas del sector ambiental, incluso en sus planeamientos lo señala como una de sus metas. Como ya se mencionó con anterioridad, esta Secretaría es también pionera en ejercicios de desarrollo regional con enfoque territorial en el caso de Centro Occidente.

Desde la perspectiva Mesorregional, además del modelo de planeación del desarrollo regional en México impulsado desde Presidencia de la República, se buscó avanzar mediante el diseño e implementación de programas como los registrados en el siguiente cuadro.

Cuadro 2.6
Programas y acciones representativos de Planeación y Desarrollo Regional
Periodo 2001-2006

Plan, Programa o Acción principales	Año de referencia
Programa de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio	2001
Programa de la Escalera Náutica del Mar de Cortés	
Programa de Desarrollo Regional de la Frontera Norte	
Proyecto de Gran Visión del Centro	
Plan Puebla Panamá	2002
Estrategia de 273 Microrregiones	
Programa Oportunidades Productivas	2001-2006
Programa de Desarrollo Regional con base en las Mesorregiones	
Programa de Desarrollo de la Región Centro Occidente	2004

Fuente: Ferreira, Héctor. *Construir las Regiones*. México, El Colegio Mexiquense-CRIM-CIAD-Centro Lindavista-Colegio de Tlaxcala, 2005; Tamayo Flores, Rafael. "El Nuevo Esquema de Planeación Regional en México: ideas buenas, fundamentos débiles, en Tamayo Torres, Rafael y Fausto Hernández Trillo (coords.). *Descentralización, Federalismo y Planeación del Desarrollo Regional en México ¿Cómo y hacia dónde vamos?*. México, ITESM-CIDE- Woodrow Woodrow Wilson International Center for Scholars, Latin American Program, 2004, págs. 192- 205.

En el cuadro anterior se registran los principales programas promovidos durante el sexenio recién concluido. Evidentemente el número de los que se formularon o se les dio continuidad bajo el enfoque sectorial, centralista, es más amplio. Asimismo, a pesar de las intenciones de promover el modelo mesorregional y haber conformado una oficina desde la Presidencia de la República para dar importancia al tema, no hubo capacidad para crear los instrumentos y mecanismos jurídicos y operativos que permitiesen llevar a cabo los propósitos considerados sobre el desarrollo regional para los años 2001-2006. De es manera los esfuerzos se fueron quedando una vez más en el papel, o en otros casos los programas se sectorizaron, quedándose la planeación una vez más sólo en buenas intenciones.

2.9 A manera de Recapitulación

Los primeros planes regionales de desarrollo en México se realizaron en los años treinta. Uno de ellos fue el de la Cuenca del Bajo Bravo con el propósito de promover la agricultura de riego, organizar la producción y evitar inundaciones; otro en el Yaqui para regular la tenencia de la tierra, restituir terrenos a los yaquis e impulsar la producción agropecuaria. En 1934, el Plan Sexenal contemplaba señalamientos de carácter regional, aunque sin tener como base las regiones económicas.

A partir de los años cuarenta, la adopción de un proceso de industrialización, fincado en la sustitución de importaciones para un mercado interno protegido, fue probablemente uno de los factores fundamentales de la concentración industrial. La actividad económica, que se situaba predominantemente en el altiplano debido a un modelo centralista de desarrollo político y económico, se vio forzado por un proceso de inversión que se canalizó hacia las zonas donde estaba el mercado, manteniéndose alejada de las costas, de las entidades menos pobladas del norte y de los mercados más pobres del sur.¹³²

En los sexenios posteriores se comenzó a trabajar en la “marcha hacia el mar” para aprovechar las tierras costeras. Para los años cuarenta, se intentó resolver el problema agrícola con la creación de agroindustrias.

Posteriormente, en los años 1958 a 1970, la política de desarrollo estabilizador condujo a serios desequilibrios y, sobre todo, concentró la industria por regiones. En esos años no existió una significativa preocupación por desarrollar una política de descentralización de las actividades económicas. La política regional en México como en otros países se basó en acciones particulares en regiones.

A partir de 1971, se inician los esfuerzos de desconcentración industrial en México; en ese año se expidió el primero de los decretos de descentralización industrial, que circunscribió por vez primera el otorgamiento de subsidios a empresas localizadas fuera de las grandes zonas metropolitanas de las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey.

El manejo del concepto de polos de desarrollo por el Estado mexicano, planteaba el reconocimiento de la posibilidad de contrarrestar las desigualdades regionales a través de la creación de nodos de actividad industrial y de servicios, que generaron efectos multiplicadores hacia sus áreas de influencia. Dichos polos constituyeron la piedra angular de la política regional del sexenio y se tradujeron en la construcción del complejo siderúrgico en Lázaro Cárdenas, de Michoacán; los proyectos turísticos de Ixtapa, Guerrero y Cancún, Quintana Roo y el desarrollo cuprífero de Nacoziari, Sonora.

Desde los sesenta se gestó y en los setenta cristalizó en México durante la administración de Luis Echeverría Álvarez, una aproximación integral de política regional del desarrollo, con

¹³² Cabrero Mendoza, Enrique (coordinador), *op. cit.* pág. 104

una influencia predominante del pensamiento latinoamericano en materia de desarrollo económico y social.

Esta visión integral no logró instrumentarse como tal durante la Administración del Presidente José López Portillo, sino que se fraccionó en tres partes que operaron con escasa coordinación entre sí; una política territorial conducida desde la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, un instrumento bilateral de coordinación del gasto público con los gobiernos estatales (los convenios únicos de coordinación) manejado desde la SPP y varios programas especiales diseñados y operados desde las coordinaciones dependientes de la Presidencia de la República (Puertos Industriales, SAM, COPLAMAR). Estos programas especiales perdieron viabilidad a raíz de de la crisis de los años ochenta y fueron desmantelados.¹³³

En materia de planeación, el sexenio de Miguel de la Madrid se caracterizó por la elaboración de un marco metodológico de gran envergadura y no experimentado con anterioridad. En la plataforma electoral se definió dentro de las orientaciones básicas la planeación democrática como el instrumento para la materialización de las demás. Durante los primeros años de su administración, desde la SPP se impulsó un regreso a la concepción integral de la política regional y su instrumentación, a través de la formulación de programas regionales en distintos niveles territoriales. Sin embargo, al profundizarse la crisis en 1985, se inició un proceso de desmantelamiento de las instituciones y estructuras administrativas ligadas a la planeación regional, que se convirtió en destrucción masiva durante la Administración de Carlos Salinas.

En el periodo de gobierno 1989-1994, la política regional cambia y pierde atributos al darse prioridad en lo regional a lo que se implementó especialmente desde el PRONASOL, y al Federalismo, desde donde se hizo mayor énfasis en el tema de combate a la pobreza y el apoyo federal a municipios, con un enfoque sectorial, con decisiones tomadas desde el gobierno central, con una estrategia de descentralización “centralmente manejada”.¹³⁴

Para los años 1995 a 2000, se retomó nuevamente el Federalismo en tanto que de manera espontánea se dieron algunas iniciativas de carácter regional entre algunas dependencias al

¹³³ Ferreira, Héctor, *op. cit.*, pág. 244

¹³⁴ Cabrero Mendoza, Enrique (coordinador), *Ibidem*, pág. 111

buscar articular sus programas regionales, y destacando como dependencia federal los intentos de la SEMARNAT para la región Centro Occidente, así como la propia región objeto de estudio de este trabajo.

Así al llegar al periodo 2001-2006, desde el Plan Nacional de Desarrollo se dieron esfuerzos por retomar la planeación regional con enfoque participativo desde los estados, al menos en el planteamiento, tomando como unidad de análisis las Mesorregiones.

Sin embargo los esfuerzos emprendidos trajeron pocos resultados. Así, no obstante que se diseñó un SPDR, modelo con enfoque territorial basado en cinco mesorregiones y en la creación de varios mecanismos de gestión, la Oficina creada para cumplir esa tarea no fue institucionalizada ni fortalecida y al final de la administración terminó perdiendo importancia y fue sectorizada en la SEDESOL. También desaparecieron otros programas de carácter regional creados en este periodo de Gobierno, como la Coordinación de la Frontera Norte, en tanto que el Plan Puebla Panamá fue sectorizado en la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Por otro lado, en el marco del surgimiento de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), se creó la Comisión de Desarrollo Regional, instancia que junto a la OPEDR, el Senado de la República y algunas Mesorregiones, promovieron una iniciativa de modificaciones a la Ley de Planeación proponiendo que se considere la Planeación y el Desarrollo Regional en ella.

Aunado a la información anterior, hay que mencionar que sigue habiendo un predominio del enfoque tradicional de arriba-abajo, del gobierno federal hacia los municipios, estados y regiones respecto a las medidas de descentralización emprendidas, ya que continuamente se considera que se ha avanzado desde la perspectiva sectorial, conducida desde el centro. Sobre este respecto existen diversos trabajos que dan cuenta de las acciones emprendidas con énfasis desde el periodo de gobierno 1982-1988 y que continúan hasta la actualidad.

Con base en esa visión, se informa de avances en dependencias y organismos como los que se enumeran en las siguientes líneas. El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED). Según la referencia de su página Web, es una institución del gobierno federal que promueve lo que se denomina “un auténtico federalismo” en México e

impulsa la descentralización y el desarrollo municipal, con pleno respeto a la soberanía de los estados y autonomía de los municipios.

Durante el mes de mayo de 2004 por ejemplo, ese organismo adscrito a la Secretaría de Gobernación organizó un evento para exponer los avances en materia de descentralización y Desarrollo Regional en México durante el periodo 2000 a 2003.¹³⁵ En dicho evento se presentaron, desde su perspectiva, los avances en cuanto al Fortalecimiento de la Hacienda Pública de las Entidades Federativas, así como de los recursos federales descentralizados hacia entidades federativas y municipios por rubros. Se expusieron también avances en cuanto a los Programas de la Alianza Contigo, a cargo de la SAGARPA y de la Comisión Nacional del Agua (CNA), sobre la transferencia de recursos para el fortalecimiento de los Consejos Estatales Agropecuarios.

En cuanto a la descentralización de los servicios de salud, se reportan los avances respecto a la transferencia de plazas. En materia laboral, se describió lo que hacen las juntas o salas regionales de la JFCA ubicadas en las entidades federativas y en la Ciudad de México. Y se considera que estas acciones han contribuido al incremento de la productividad de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

Respecto al tema de Ciencia y Tecnología se enumeran los avances respecto a los Fondos Sectoriales y Mixtos como instrumentos estratégicos para impulsar la inversión en investigación científica y desarrollo tecnológico en áreas como: salud, educación y desarrollo social. En el tema de desarrollo cultural se hace referencia a la creación de Institutos Municipales y Estatales de la Juventud y de convenios de colaboración y coordinación firmados con diferentes estados. En el tema de desarrollo rural se da cuenta de como la SAGARPA continúa con el proceso de descentralización y delegación de facultades y responsabilidades hacia los estados, buscando acercar una mayor cantidad de servicios a la población rural. Para lo anterior se habló de la integración de 31 comisiones estatales intersecretariales; 28 Consejos Estatales; 148 de 192 Consejos Distritales y 1,752 Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable.

¹³⁵ Véase al respecto Cantú Rodríguez, Felipe de Jesús, *Avances de la Descentralización y Desarrollo Regional en México*, www.inafed.gob.mx, mayo de 2004.

Otras acciones señaladas como avances del proceso de descentralización e impulso al desarrollo regional son los convenios para la ejecución y aplicación de recursos del Programa Temporal de Empleo con los estados de Campeche, Chiapas, el Distrito Federal, Oaxaca, Quintana Roo, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán. Asimismo, se afirma que el Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO) signó convenios de donación de maquinaria pesada con 18 gobiernos estatales y el municipio de Querétaro. Sobre Medio Ambiente se señaló que en el marco del Programa de Desarrollo Institucional Ambiental, se firmó en mayo de 2003 el primer convenio específico de descentralización en materia de inspección y vigilancia forestal con el Estado de México y se espera firmar convenios específicos de descentralización con otros estados y en otras materias. También se señalan avances en las acciones del Instituto Nacional para el Federalismo (INAFED) en cuanto al desarrollo regional, y el impulso a acciones “desde lo local”, así como a avances de programas como los del Programa Hábitat de la SEDESOL.

En relación con las acciones enumeradas en los párrafos anteriores, resulta pertinente hacer referencia a Enrique Cabrero, quien afirma, que *“el discurso dominante ha mantenido la vinculación entre los conceptos de descentralización y desarrollo, debido a que tradicionalmente se ha considerado que el desarrollo local y regional está atado irremediablemente al nivel de descentralización promovido desde el gobierno federal. Así, la idea de un proceso descentralizador desde la esfera gubernamental-federal que se da hacia estados y municipios, asume que en la medida en que el gobierno federal cede espacios de decisión y apoya con recursos a otros niveles de gobierno, las regiones y localidades podrán generar sus propios proyectos y fortalecer su papel como instancias del desarrollo económico y social.”*¹³⁶

Agrega además que con esa idea, cada sexenio se afirma que los esfuerzos descentralizadores han fortalecido el desarrollo local, por lo que cada gobierno en turno ha justificado acciones diversas y algunas transferencias a los niveles subnacionales de gobierno.

Habrá que decir, que la realidad muestra, sin embargo, que no se han tenido grandes avances en la descentralización y el desarrollo regional. A pesar de ser un proceso que se ha emprendido desde hace al menos dos décadas, se esperarían que los resultados, más allá

¹³⁶ Cabrero Mendoza, Enrique, *“Descentralización y Desarrollo... op. cit.*

de los planteamientos e intenciones plasmados en documentos oficiales, incluso decretos o normas emitidos, o hasta acciones emprendidas, se tradujera verdaderamente en la disminución de los desequilibrios entre los estados y regiones, así como en avances en su desarrollo, incluido el institucional. Los hechos dan cuenta, que los propósitos desde el ámbito gubernamental, siguen siendo sólo eso.

Respecto a la planeación regional promovida desde el gobierno federal, sigue sin tener impacto ni continuidad. Las percepciones y orientaciones siguen cambiando cada periodo de gobierno, y más recientemente, a pesar de los esfuerzos, sin haberse creado verdaderos mecanismos e instrumentos jurídicos para cumplir al menos con el modelo diseñado desde Presidencia de la República.

CAPÍTULO III. MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL ACTUAL, PARA LA PLANEACIÓN, LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL DESARROLLO REGIONAL EN MÉXICO

El propósito de este capítulo, es la identificación y descripción general de las leyes, normas y artículos que sirven de referencia al tema de estudio. Al respecto, es conveniente precisar algunos puntos. Si bien se pretende buscar la interrelación existente entre planeación, desarrollo regional y descentralización, eso no implica necesariamente que cuando se aborda el marco jurídico a ese respecto tal interrelación se da.

Primero hay que mencionar entonces que existe un marco específico para la descentralización y otro para la planeación, pero que no necesariamente están vinculados del todo o entrelazados. Lo anterior da cuenta de una visión jurídica con enfoque sectorial, que repercute en que la promoción del desarrollo regional emprendida desde las entidades federativas carezca de un marco adecuado para la instrumentación de acciones entre estados y la Federación. Es por esa razón que sobre la marcha, la Mesorregión Centro Occidente ha tenido que ir incorporando y adecuando instrumentos jurídicos y legales que permitan resolver los vacíos encontrados para poder avanzar en el desarrollo regional.

Existe entonces un marco jurídico específico para la descentralización de cada sector o dependencia, como los casos de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). Pero su vinculación, cuando considera el impulso al desarrollo regional, es bajo un enfoque sectorial, aunque en casos como los de SEMARNAT y SAGARPA, contemplan realizar acciones buscando una relación interinstitucional, por lo que tienen considerados planteamientos orientados a territorios y áreas específicas. El marco jurídico en la mayoría de los casos constituye el marco legal de referencia para la instrumentación de programas y acciones definidos por el gobierno federal a través de cada una de esas instituciones.

Lo anterior hace que los principales puntos sobre el tema sean reseñados por separado, aclarando además que la revisión de los preceptos jurídicos aquí incluida constituye una referencia general y no exhaustiva.

3.1 Marco Jurídico

El marco legal de referencia para la descentralización en México, se registra en el artículo 40 de la Constitución Federal, mediante el cual se establece que “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo relativo a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de la ley fundamental.”

Asimismo en el artículo 116 constitucional, fracción VII, se establece que “La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario”. De esa manera, los estados estarán facultados para celebrar convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior. Respecto a la descentralización también, en la Ley de Planeación, en su artículo 2, fracción V, se hace referencia al fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, con el fin de lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional.

Respecto al tema de planeación y el desarrollo regional, el marco legal es más amplio. La base jurídica sobre la cual descansa la planeación nacional en México está dada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Planeación, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y leyes que regulan un área específica de planeación. La Constitución en sus artículos 25, 26, 27, 28 y 73 otorga a la planeación un carácter obligatorio, la transforma en un instrumento mediante el cual el gobierno ordena sistemáticamente la acción del Estado a través de la regulación, promoción, e intervención en la economía, fijando objetivos, estableciendo prioridades, asignando recursos, responsables y tiempos de ejecución, coordinando acciones y evaluando resultados.

En el artículo 26 de la Constitución de la República se faculta al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. En el mismo artículo también se establece que “el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que

imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democracia política, social y cultural de la Nación. “ Igualmente se señala que los fines del proyecto nacional contenidos en la Constitución determinarán los objetivos de la planeación, la cual será democrática. Asimismo mediante la participación de los diversos sectores sociales se recogerán las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal. Con este artículo se pretende cubrir la necesidad de regular constitucionalmente uno de los aspectos fundamentales de la sociedad contemporánea: la planeación, a través de la integración de un Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), el cual no sólo implica la existencia de una regulación jurídica sino además planear y ejecutar planes y programas en la promoción del desarrollo.

3.2 Estructura Básica del Sistema Nacional de Planeación Democrática en México

El Sistema Nacional de Planeación Democrática es un conjunto de relaciones que vinculan a las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal con los organismos integrantes de los sectores social y privado. Es de utilidad para identificar responsabilidades en la toma de decisiones y formalizar los procedimientos para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, programas y proyectos. Consolida los mecanismos de coordinación con los gobiernos estatales y municipales, fortalece así las relaciones internas en la administración pública federal y adecua los requerimientos de información, capacitación e investigación para la planeación. Por su carácter nacional, el Sistema tiene una cobertura territorial en todo el país, y el Plan Nacional, que es global, de cobertura nacional y de mediano plazo, constituye el instrumento que guía sus acciones, define estrategias generales, objetivos, propósitos y las principales políticas de desarrollo integral del país.

La estructura básica del SNPD está conformada por una red de vínculos entre dependencias y entidades de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) e instituciones y organismos de los sectores social y privado que participan en la actividad de la planeación. Esta actividad de planeación es coordinada a través de los responsables de las dependencias de la administración pública federal; los responsables de las actividades de

planeación de cada dependencia o entidad paraestatal; los gabinetes especializados como órganos asesores del sistema; las comisiones intersectoriales que se establezcan para coordinar actividades de planeación; los responsables de las actividades de planeación estatal o municipal mediante convenios de coordinación; así como, los mecanismos de participación social.

3.2.1 Niveles de Acción del Sistema

Al interior de la estructura de la administración pública federal se conocen o existen tres niveles de acción: global, sectorial e institucional. Éstos tienen su fundamento jurídico en la Ley de Planeación y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En ellas se precisan las áreas de responsabilidad y coordinación de las dependencias y entidades para llevar a cabo la planeación nacional del desarrollo.

3.2.1.1 Nivel Global

Es el nivel en donde se da congruencia al proceso de planeación del desarrollo nacional, atendiendo el carácter macroeconómico y regional del país. Es aquí donde se determinan las acciones que se refieren a los aspectos más generales de la economía y la sociedad. Incluye también el factor regional y aquellos que no pueden quedar circunscritos al ámbito de un solo sector o entidad. En este nivel se integra el Plan Nacional de Desarrollo. Se responsabiliza de este ámbito a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, involucrando a las áreas del sector gubernamental en su conjunto.

En el nivel global entonces, la planeación se orienta y da congruencia a todo el proceso de planeación nacional. Por tanto, atiende el carácter macroeconómico y regional, e incluye programas en que intervienen dos o más entidades federativas. Así, en el ámbito regional, la planeación consiste básicamente en las actividades de coordinación de los responsables de ejecutar programas sectoriales e institucionales que inciden sobre aspectos regionales, en virtud de que los programas regionales incluyen actividades y responsabilidades propias para su realización.

3.2.1.2 Nivel Sectorial

Éste recae en los titulares de las dependencias coordinadoras de cada uno de los sectores de la administración pública federal, los cuales para cumplir con su responsabilidad se apoyan en su unidad de planeación respectiva. Su función se traduce en expresar en cada ámbito sectorial, los objetivos nacionales definidos en lo global. Así, se elaboran los programas sectoriales específicos de mediano plazo y sus programas anuales, que desagregan e instrumentan el Plan Nacional de Desarrollo en cada sector.

3.2.1.3. Nivel Institucional

Este nivel se conforma con las entidades paraestatales de la administración pública federal. La Ley de Planeación establece que las entidades de la administración pública federal elaborarán programas institucionales de mediano plazo cuando lo determine expresamente el Presidente de la República. Tal determinación la efectúa el Ejecutivo Federal a través de decretos publicados en el *Diario Oficial de la Federación*.

En lo que respecta al ámbito estatal, el SNPD incluye a los Sistemas Estatales de Planeación Democrática, los cuales ayudan a consolidar y a retroalimentar este macrosistema dentro de un marco integral de responsabilidad y colaboración. La vinculación entre estos dos sistemas de planeación se da a través de los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD), posteriormente denominados Convenios de Desarrollo Social (CDS), y de los Comités de Planeación para el Desarrollo (COPLADE), como un elemento importante en el seguimiento de las políticas establecidas en el Plan y en el logro de los objetivos nacionales.

Los Sistemas Estatales de Planeación Democrática dan a las entidades federativas la posibilidad de ordenar y promover su propio desarrollo, para que articulen sus objetivos y políticas con las estrategias y prioridades del desarrollo nacional. A este respecto, la planeación estatal se refiere a las actividades de planeación en materia económica y social propias de su ámbito territorial que le permitan orientar sus actividades. En los Sistemas Estatales de Planeación Democrática, los planes estatales serán lo que el Plan Nacional de Desarrollo es para el SNPD, constituyendo el instrumento rector del desarrollo de la entidad federativa el cual tendrá una vigencia de mediano plazo. En ellos se diagnostica la situación económica y social en los niveles global, sectorial y regional del estado; se establecen los

propósitos, estrategias y principales políticas de desarrollo y se indican los programas de mediano plazo que deben elaborarse para atender la problemática particular de cada entidad. La planeación estatal tendrá un carácter obligatorio para el conjunto de dependencias y organismos auxiliares que conforman a la administración pública de este ámbito, la cual deberá realizarse de manera coordinada con el ámbito municipal, y concertada y de inducción con los sectores social y privado.

En las entidades federativas las acciones llevadas a cabo en la materia de planeación se sustentan jurídicamente en su respectiva Constitución, Ley Estatal de Planeación, Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal y demás leyes que regulan actividades específicas de planeación.

3.3 Otros Artículos relacionados con Planeación, Descentralización y Desarrollo Regional

Como ya se comentó en el capítulo I, en este trabajo se tiene como marco el desarrollo con enfoque territorial. Por lo tanto, al hacerse referencia al marco normativo que regula la organización política de la planeación para el desarrollo regional, y específicamente el territorio, los procesos de gobernabilidad y de gestión del desarrollo regional, se hace necesario además tener en cuenta la Constitución Mexicana.

En el artículo 25 de la Constitución se señala la responsabilidad que tiene el Estado respecto al desarrollo nacional y de garantizar que éste sea de carácter integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que a través la promoción del crecimiento económico y el empleo, y una distribución justa del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la Constitución. Más adelante en el mismo artículo se establece que al desarrollo económico nacional, contribuirán, con responsabilidad social, los sectores público, social y privado, y que sin dejar de lado otras formas de actividad económica, también contribuyan al desarrollo de la Nación. .

Otros artículos de la Constitución Mexicana, que tienen que ver con el tema objeto de estudio de este trabajo, son el 27, que se refiere a la propiedad, uso, ocupación del territorio y los recursos naturales; el artículo 42, relativo a la integración de la Federación y el territorio

nacional; los artículos 43 al 48, que hacen alusión a la integración política del territorio y los niveles de gobierno; el propio artículo 115, referido a la estructura política, atribuciones y funciones de los municipios, y; los artículos 116 al 122, que se relacionan con las funciones y atribuciones de las entidades federativas y sus gobiernos.

Otro instrumento jurídico a considerar como referencia en el proceso de desarrollo regional, lo constituye la Ley General de Asentamientos Humanos, en cuanto a lo establecido sobre la ordenación, regulación y planeación de los asentamientos humanos; lo señalado respecto a la fundación, conservación y mejoramiento de los centros de población; lo considerado en el artículo 7 respecto a la coordinación de la Federación con estados y municipios para el desarrollo sustentable; lo mencionado en el artículo 9 respecto a la formulación y desarrollo de planes y programas municipales de ordenamiento territorial; así como la coordinación interestatal en materia de asentamientos humanos referida en el artículo 40 de esa Ley.¹³⁷

Hay que hacer mención además de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, ya que en su artículo 19 se aborda lo relacionado con el ordenamiento ecológico del territorio; en el artículo 20 bis se menciona la obligación de diseñar y poner en marcha programas de ordenamiento ecológico; mientras que en el artículo 20 se menciona la regionalización ecológica.¹³⁸

Por otro lado, como ya se señaló, es en la Ley de Planeación donde se establece como obligación del Ejecutivo Federal conducir la Planeación Nacional del Desarrollo. Asimismo en esta Ley se aborda el tema de la planeación a través de los artículos 2, 3, 4, 14, 22, 25, 27, 28, 29, 32, 33, 35, 36, 37 y 40.

Aunque sin que se identifique una articulación de manera tan clara, y quizá sin que ese sea el propósito gubernamental, en los señalamientos desglosados en la Ley de Planeación de alguna manera se da una vinculación entre la planeación, la descentralización y el desarrollo regional. Así, conforme al artículo 3 de dicha Ley, se entiende por Planeación Nacional del Desarrollo a la "ordenación nacional y sistemática de acciones que, con base en el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la

¹³⁷ "Ley General de Asentamientos Humanos y Obras Públicas". *Diario Oficial de la Federación*, SEGOB, México, 5 de agosto de 1994.

¹³⁸ Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. "Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente". *Diario Oficial de la Federación*, SEGOB, México, 28 de enero de 1988.

actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen”.¹³⁹

En el artículo 4 de la Ley de Planeación también, se hace alusión a la conducción del proceso de planeación por parte del Ejecutivo; en el artículo 14 se establecen las características y objeto de los programas regionales, y se faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para proyectarlos y coordinarlos, en acuerdo con las entidades estatales gobiernos municipales; mientras que en el 33 se señala la coordinación entre los tres niveles de gobierno para los procesos de planeación.¹⁴⁰

Cabe destacar sin embargo, que en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), se proporcionan atribuciones similares a la Secretaría de Desarrollo Social, en materia de planeación regional. De hecho se establece en este ordenamiento que corresponde a la SEDESOL *“proyectar y coordinar, con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales, la planeación regional”,* así como *“elaborar los programas regionales y especiales que le señale el Ejecutivo Federal, tomando en cuenta las propuestas que para el efecto realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los gobiernos estatales y municipales, así como autorizar las acciones e inversiones convenidas en el marco de lo dispuesto en la fracción II que antecede, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”*.¹⁴¹

Respecto al tema regional, en el artículo 25 de la Ley de Planeación se señala que los programas regionales se referirán a las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos nacionales fijados en el Plan, y cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa.

¹³⁹ Artículo 3, pág. 250.

¹⁴⁰ Artículo 14: La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá las siguientes atribuciones: ...III.-Proyectar y coordinar la planeación regional con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales; así como consultar a los grupos sociales y los pueblos indígenas y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen y elaborar los programas especiales que señale el Presidente de la República.”

¹⁴¹ LOAPF, artículo 32, Fracciones II y IV.

3.4 El Marco Jurídico para la Descentralización en otras Dependencias

Como se mencionaba al principio de este Capítulo, algunas áreas de gobierno cuentan con su propio marco jurídico a fin de planear, impulsar e instrumentar, generalmente bajo un enfoque sectorial, programas y acciones para la descentralización y el desarrollo regional. De esa manera, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en su estructura orgánica desde la administración 1995-2000 creó la Coordinación General de Descentralización, la cual realizó el ejercicio de planeación integral del desarrollo sustentable en la región Centro Occidente. De hecho cuenta con un marco jurídico específico para el impulso a la descentralización, en donde establece la manera en que concibe la descentralización, señalando que es “es un proceso por medio del cual se busca que el poder de decisión concentrado en el gobierno federal (centro) se transfiera a los gobiernos locales (periferia) para fortalecer su campo de acción y lograr que la toma de decisiones se acerque a los gobernados”. Asimismo, se plantea como objetivo central lograr una gestión ambiental eficiente que contribuya al desarrollo sustentable de México a partir de la incorporación de las autoridades ambientales locales a los esfuerzos para la protección, conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la prevención y reversión de la contaminación ambiental.¹⁴²

Como sustento legal central, la SEMARNAT hace referencia a la Constitución General de México, la cual prevé la participación concurrente de los tres órdenes de gobierno en materia ambiental y a través de sus leyes reglamentarias distribuye la competencia entre Federación, Entidades Federativas y Municipios, indicando expresamente cuáles facultades y cómo son las que al Federación puede transferir a las Entidades Federativas. En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las atribuciones de la SEMARNAT se establecen en el artículo 32 bis.

A nivel federal, el instrumento jurídico principal para las acciones de la SEMARNAT es la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, particularmente en su Artículo 11, el cual establece que la Federación, puede suscribir convenios o acuerdos de coordinación, con el objeto de que los gobiernos del Distrito Federal o de los estados, con la participación, en su caso, de sus Municipios, asuman facultades en el ámbito de su jurisdicción territorial. Otro referencia es la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable,

¹⁴² Véase <http://www.semarnat.gob.mx>

en particular el artículo 24, en donde se señala que se podrán suscribir convenios o acuerdos de coordinación, con el objeto de que los gobiernos del Distrito Federal o de los estados, con la participación, en su caso, de municipios, en el ámbito territorial de su competencia.¹⁴³

Como se describió en el Capítulo I de este trabajo, la SEMARNAT cuenta con su propia regionalización para la instrumentación de sus distintos programas a través de las Áreas Naturales Protegidas, los Programas de Desarrollo Regional Sustentable (PRODEERS), los Consejos de Cuenca, así como las Regiones Indígenas. Asimismo, la Ley General de Vida Silvestre, en sus artículos 11 y 12 establece que se podrán suscribir convenios o acuerdos de coordinación sobre este tema. Otros artículos de esta Ley que se refieren a la descentralización son el 17, el 25 y el 26.

Respecto a la SEDESOL, esta Secretaría tiene como marco jurídico legal y administrativo el artículo 32 de la Ley Orgánica de Administración Pública Federal, su Reglamento Interior, el Programa Sectorial denominado Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, así como las Reglas de Operación de cada uno de los programas que instrumenta hacia las Microrregiones del país.

La Fracción II del artículo 32 de la LOAPF, establece que a la SEDESOL compete “proyectar y coordinar, con la participación que corresponde a los gobiernos estatales y municipales, la planeación regional”. Asimismo, en la Fracción IV se señala que a esta Secretaría corresponde la elaboración de los programas regionales y especiales que le señale el Ejecutivo Federal, a partir de tomar en cuenta las propuestas que al respecto realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los gobiernos estatales y municipales.

En el Reglamento Interior de esta Secretaría, artículo 7, párrafo IV, se establece la responsabilidad de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano, respecto a “*coordinar la estrategia de operación intersecretarial para el desarrollo social y humano y el combate a la pobreza y promover la celebración de convenios de coordinación entre dependencias y entidades de la administración pública federal y los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el marco de los convenios de desarrollo social*”. Habrá que decir que a

¹⁴³ Ídem

pesar de este señalamiento, el enfoque institucional de sus programas sigue siendo sectorial, o al menos no se identifican evidencias de que esto sea una realidad de los últimos años.

En la Fracción V de ese mismo artículo, se señala la tarea de la Subsecretaría mencionada para impulsar el mejoramiento de las condiciones de la calidad de vida de la población, mediante los programas regionales, municipales y especiales de desarrollo. Asimismo, en la Fracciones II, V y VI del artículo 8, se hace referencia a las atribuciones de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio, en cuanto a la ordenación del territorio y de acción urbana y regional, a su responsabilidad de elaborar el proyecto del programa a ese respecto, así como a ejercer las atribuciones de la SEDESOL de acuerdo a como lo marca la Ley General de Asentamientos Humanos.

En cuanto al Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, en este documento se incluyó el Eje Rector de la Política Social número 4, denominado *Impulsar un auténtico federalismo y la coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno*. Asimismo, la estrategia 11 se denominó *Fortalecer el marco institucional y un auténtico federalismo en las tareas de desarrollo social*. Evidentemente habría que verificar qué tanto se avanzó en el sexenio pasado respecto a esos propósitos.

Respecto a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), también cuenta con su propio marco jurídico para desarrollar algunas acciones de descentralización. Sus atribuciones están establecidas en el artículo 35 de la LOAPF; su Reglamento Interior; la Ley de Desarrollo Rural Sustentable; algunos Decretos emprendidos respecto a la creación de Organismos Públicos Descentralizados, o para la regulación de algunos Programas como el de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO); diversos Acuerdos; así como en las Reglas de Operación emitidas para sus distintos programas.

Otra institución que promueve también acciones hacia las entidades federativas y específicamente en los municipios, es el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS). Como parte de su misión, este organismo apoya los fortalecimientos institucionales del gobierno federal, estatales y municipales, a fin de contribuir al desarrollo sustentable del país. En el Capítulo Primero, artículo 2º de su Ley Orgánica, se establece que prestará servicio público de banca y crédito, basándose en los objetivos y prioridades del

Plan Nacional de Desarrollo y específicamente del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, de acuerdo a los programas sectoriales y regionales y a los planes estatales y municipales, con el fin de promover y financiar las actividades y sectores a ese nivel.

En el artículo 3º se señala que financiará o refinanciará proyectos de inversión pública o privada en infraestructura y servicios públicos, y se contribuirá al fortalecimiento institucional de los gobiernos Federal, estatales y municipales, con el propósito de contribuir al desarrollo sustentable del país; en el Capítulo Segundo, Artículo 6º, Fracción I, se establece que contribuirá a fortalecer el pacto federal y el municipio libre en los términos del artículo 115 constitucional, a fin de “lograr el desarrollo equilibrado del país y la descentralización de la vida nacional con la atención eficiente y oportuna de las actividades regional o sectorialmente prioritarias”. Asimismo en la Fracción III, se establece la responsabilidad de BANOBRAS de financiar y proporcionar asistencia técnica a los municipios en cuanto a la formulación, administración y ejecución de sus planes de desarrollo urbano y para la creación y administración de reservas territoriales y ecológicas, así como estructurar y coordinar proyectos de inversión.¹⁴⁴

3.5 Marco Institucional

De acuerdo a la planeación institucional en la administración pública en México, el proceso de planeación es entendido como el conjunto de actividades que en el corto y mediano plazo permiten instrumentar, controlar y evaluar el Plan Nacional de Desarrollo y los diversos programas y proyectos derivados del Sistema Nacional de Planeación Democrática. La intención es que se dé una vinculación entre el mediano y el corto plazo, a fin de estar en posibilidades de hacer correcciones de manera oportuna a las desviaciones en la ejecución de lo planeado. Asimismo, que se puedan revisar las previsiones de mediano plazo que originalmente fueron utilizadas para elaborar el plan, cambiándolas en caso de que se hubiesen modificado las condiciones bajo las cuales fueron elegidas.

En la práctica de la administración pública mexicana, se reconoce además la existencia de cuatro etapas del proceso de planeación:¹⁴⁵

¹⁴⁴ “Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos”. Última reforma. *Diario Oficial de la Federación*. México, 1 de agosto de 2005.

¹⁴⁵ Montemayor, Rogelio. *op. cit*, págs. 24 y 25.

1. Formulación. Representada por el conjunto de actividades para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano plazo consistentes en:

- La preparación de diagnósticos económicos y sociales
- La definición de objetivos y prioridades
- El señalamiento de estrategias y políticas de carácter global, sectorial o regional
- La especificación de las áreas o aspectos de los planes o programas que serán objeto de coordinación entre los responsables de su elaboración.
- La compatibilidad de integración de los programas de mediano plazo con el Plan Nacional.
- En el caso de los programas, incluye la definición de metas.

2. Instrumentación. En esta etapa las actividades realizadas traducirán los planteamientos del plan y los programas de mediano plazo, en acciones concretas a través de la elaboración de los programas operativos anuales, globales, sectoriales, institucionales, regionales y especiales, que serán ejecutados a través de cuatro vertientes:

- Obligatoria. Se refiere a las acciones que debe desarrollar la administración pública federal a través de sus distintas dependencias y entidades, para alcanzar los objetivos planteados en el plan y los programas del Sistema Nacional de Planeación Democrática.
- Coordinación. A través de ésta, se establecen los acuerdos y compromisos entre los tres niveles de Gobierno (federal, estatal y municipal), con el propósito de hacer compatibles las tareas comunes derivadas de la vinculación entre los respectivos planes y programas.
- De concertación. Con ella se definen los convenios o acuerdo entre el sector público y los sectores social y privado involucrados en la planeación, para que sus acciones se orienten al logro de los objetivos fijados en el propio proceso de planeación.
- De inducción. Sirve para ordenar el manejo de todos aquellos instrumentos y acciones económicas, sociales y políticas con que cuenta el gobierno, que a su vez le permiten incidir sobre el comportamiento de los sectores social y privado, a fin de articular los esfuerzos nacionales en la consecución de lo planeado.

3. Control. En esta etapa del proceso de planeación, se identifica el grado de cumplimiento de los planes y programas, a fin de localizar posibles desviaciones y verificar si el proceso funciona de acuerdo con las normas, técnicas y tiempos establecidos.

4. Evaluación. Esta etapa consiste en la valoración cualitativa y cuantitativa de los resultados de la planeación en un lapso determinado. Abarca también el funcionamiento del sistema en su conjunto, a fin de precisar metodologías y mejorar procedimientos y responsabilidades.

Aun cuando se haya tenido uno u otro enfoque, la planeación del desarrollo regional y la descentralización han estado considerados y plasmados en los planes de desarrollo de las últimas administraciones federales de gobierno. Particularmente en el PND 1983-1988 de Miguel de la Madrid se incluyó un capítulo completo dedicado a la política regional. Este punto se amplía un poco más en el capítulo II.

Más recientemente, respecto al marco de referencia institucional, es justo reconocer la importancia que a través del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PND), otorgó la Administración Federal al tema del desarrollo regional:

*“Las regiones y ciudades de México no son un mero soporte físico de personas y empresas; constituyen un factor de producción que se debe articular rigurosamente con las estructuras económicas y sociales, así como el desarrollo económico debe hacerlo con el proceso de urbanización. (...) Este gobierno fortalecerá el federalismo para responder a la demanda social por una distribución más equitativa de oportunidades entre regiones, mediante la distribución adecuada de atribuciones y recursos entre los órdenes de gobierno para mejorar la competitividad y cobertura de los servicios públicos”*¹⁴⁶

En el capítulo IV del PND, donde se habla del Poder Ejecutivo 2000-2006, punto 4.3 referido a los Principios que sustenta al Ejecutivo Federal, y más específicamente en los Criterios Centrales para el desarrollo de la Nación, hay una parte que se refiere al desarrollo regional. En esta se señala que “este gobierno fortalecerá el federalismo para responder a la demanda social por una distribución más equitativa de oportunidades entre regiones, mediante la distribución adecuada de atribuciones y recursos entre los órdenes de gobierno para mejorar la competitividad y cobertura de los servicios públicos”.

¹⁴⁶ Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, págs. 22 y 42

Asimismo, en la parte de las Normas Básicas de Acción Gubernamental, una de ellas es el federalismo. En este punto se señala también que el actual gobierno facilitará que cada región sea el principal artífice de su propio destino, con el apoyo del resto de la Federación. En ese sentido se promoverá el desarrollo de planes concretos para cada región que sean acordes con las necesidades y vocaciones específicas y que sean congruentes con los procesos de descentralización económica, política y social que vive México.¹⁴⁷

En el mismo Plan, en el Objetivo Rector 4: promover el desarrollo económico regional equilibrado, está considerado el desarrollo regional a través de dos estrategias: a) Fortalecer las economías regionales, en especial las más rezagadas, y más explícitamente en el inciso f) Proyectar y coordinar, con la participación de los gobiernos estatales y municipales, la planeación regional.¹⁴⁸

No obstante que en el marco legal e institucional actual mencionado, se supone que se contemplan mecanismos para la planeación nacional, estatal y municipal, no se consideró sin embargo, una instancia de planeación que pudiese vincular a la federación con los estados. Lo que provoca que las competencias legales de planeación se encuentren dispersas entre dependencias sectoriales y se carezca de una coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. En este contexto, y conforme a la experiencia vivida en Centro Occidente, la coordinación intergubernamental e intersecretarial sigue siendo uno de los grandes retos de la planeación regional integral.

Buscando dar respuesta al anterior problema, el gobierno federal se propuso construir mecanismos que permitiesen la vinculación de planes y proyectos regionales con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas federales emanados de éste. Este marco de planeación permitiría que los estados pudiesen establecer entre ellos las prioridades comunes para la región, y de esa manera conjuntar los recursos para financiar los proyectos de impacto regional. La federación podría así dar respuesta a demandas coordinadas, de manera que hicieran posible realizar una evaluación y priorizar de manera integral, optimizando recursos. Sin embargo esos propósitos no pudieron cumplirse a lo largo de los años 2001-2006.

¹⁴⁷ Poder Ejecutivo Federal, *Ibíd*, pág. 43

¹⁴⁸ Poder Ejecutivo Federal, *Ibíd*, Págs. 121-122

El PND 2001-2006 también planteaba la importancia de establecer un proceso continuo y permanente de planeación del desarrollo regional que pudiera contribuir ampliamente al fortalecimiento del desarrollo nacional, maximizando las potencialidades de cada región y reduciendo los desequilibrios entre ellas. En ese documento rector se señalaba que la planeación del desarrollo regional debería de ser vista como un continuo de planeación e implementación de acciones, cuyo objetivo fuese el desarrollo integral y sustentable de la región. Debiendo tener como fundamento el respeto de la libertad de cada región y entidad de controlar su propio destino, en armonía con el resto del país, propiciando la interacción en sentido ascendente (desde los estados hacia la región) y en sentido descendente (de la Federación hacia la región). Asimismo, la sociedad civil organizada y el sector privado eran considerados como actores fundamentales que se deseaba incorporar a este proceso de planeación del desarrollo regional.¹⁴⁹

3.6 El Sistema Nacional de Planeación Democrática y las Mesorregiones

Tal como se establece en la Ley de Planeación, el sistema se compone por el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, regionales y especiales. Se señala que los programas regionales tienen por tanto una orientación territorial y son de carácter interestatal. Pueden además tener una orientación hacia temas específicos, dependiendo de las prioridades y problemática prevalecientes en los distintos territorios del país.¹⁵⁰

Con base en lo anterior, la Administración Federal 2001-2006 diseñó un modelo de planificación regional buscando establecer los objetivos, estrategias y proyectos que darían rumbo a las acciones en los siguientes años. Lo anterior considerando que el marco legal actual de la planeación, aun cuando contempla un mecanismo de planeación que busca vincular a la Federación con los estados, y a los estados entre sí, éste no es eficaz, ya que las competencias legales y las funciones de planeación se encuentren dispersas de manera sectorial provocando la falta de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. Lo anterior a pesar de que en la Ley de Planeación en su artículos 14 y 33 señala esas

¹⁴⁹ *Ídem*

¹⁵⁰ *Ley de Planeación, op. cit.*, artículo 25.

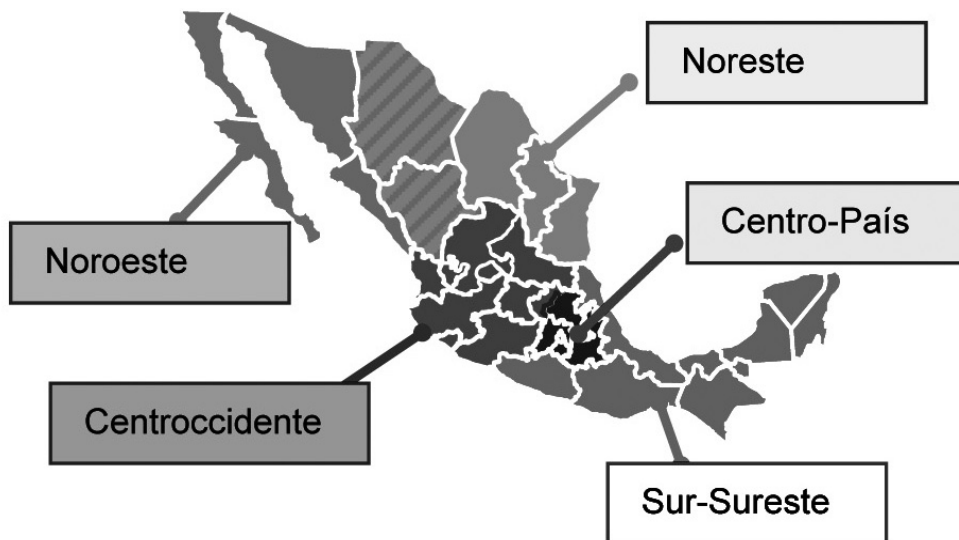
atribuciones para la SHCP, mismas que no están claras puesto que existe un traslape con las de la SEDESOL.

En el modelo diseñado por la Presidencia de la República, se propuso como unidad de análisis y planeación a las mesorregiones, las cuales son las unidades base del sistema de planeación para el desarrollo regional, y están conformadas por varios estados del país que en forma práctica se agrupan para identificar y coordinar proyectos de gran alcance con impacto que trascienden los límites de dos o más entidades federativas. La finalidad de constituir dichas mesorregiones es organizar al país para facilitar la planeación y la colaboración entre entidades y la Federación.

Para este fin, desde el gobierno federal se definieron las siguientes cinco mesorregiones:

- **Sur-Sureste:** Campeche, Yucatán, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Guerrero, Veracruz y *Puebla*;
- **Centro:** Distrito Federal, *Querétaro*, Hidalgo, Tlaxcala, *Puebla*, Morelos, Estado de México;
- **Centro-Occidente:** Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas.
- **Noreste:** Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila, *Chihuahua* y *Durango*.
- **Noroeste:** Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa, *Chihuahua* y *Durango*.

Mapa 3.1
División Meso regional



Fuente: Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo Nacional 2001-2006*, pág. 10

Para que esta regionalización sea de amplia utilidad, se ha considerado importante asegurar su flexibilidad. Es por eso que la propuesta contempla como una característica especial que un estado pueda participar en la coordinación de acciones de más de una mesorregión. Los casos especialmente relevantes de esta situación son los estados de Puebla, Querétaro, Chihuahua y Durango (anotados en cursivas), y se les ha denominado estados articuladores. Otra expresión de esta flexibilidad es la posibilidad que para ciertos temas o proyectos específicos algún estado de otra mesorregión pueda agregarse al esfuerzo.

Otro propósito, es que la coordinación de la planeación regional con la que se hace en los estados a través de este esquema regional, pretendía que la programación de recursos tanto federales como estatales fuese adoptando consideraciones y compromisos de desarrollo regional; es decir, que ambos órdenes de gobierno destinaran recursos presupuestales para financiar programas y proyectos que atiendan a las prioridades de cada Mesorregión.

En cuanto a las previsiones de colaboración entre la Federación y los estados, se considera que el Plan Nacional de Desarrollo da origen a los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales, los cuales se constituyen en los mecanismos operativos para lograr el cumplimiento cabal de los objetivos y metas planteadas para el año 2006, debiéndose señalar los procesos, programas y proyectos para ser llevados a la práctica.

En el modelo promovido desde la Presidencia de la República, se señala que con las últimas adecuaciones a la Ley de Planeación, en junio de 2003, las atribuciones para la coordinación de los programas regionales se establecen en la SHCP, por lo que se considera ventajas respecto a la formalización de la acción presupuestal interestatal con relación al presupuesto federal. Al respecto puede decirse que hubo algunos avances en cuanto la descentralización del presupuesto en la administración recién concluida, aunque todavía son insuficientes, puesto que sólo han tenido aplicación para algunos sectores.

Asimismo, se establece que el Ejecutivo Federal podrá convenir con las entidades federativas los términos de coordinación que se requieran (procedimientos de coordinación, lineamientos metodológicos, la elaboración de programas regionales, ejecución de acciones, etc.) para que dichos gobiernos participen en la planeación del desarrollo nacional. Los convenios de coordinación deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Con el propósito de instrumentar el modelo de planeación de las Mesorregiones, la Presidencia de la República conformó al inicio de la Administración Federal 2001-2006, la Oficina de Planeación Estratégica para el Desarrollo Regional (OPEDR). Mediante ésta se planteó institucionalizar un proceso regional de planeación integral de largo plazo, en donde los estados fueran los actores centrales en la toma de decisiones e identificación de prioridades.

Desde la OPEDR se planteaba que la planeación regional podría propiciar la interacción en sentido ascendente (desde los estados hacia la región) y en sentido descendente (de la Federación hacia la región). Para hacer posible lo anterior, algunos de los elementos esenciales del sistema necesarios de crear eran:

- Un mecanismo de coordinación en el que los estados y la Federación interactúan activamente en la construcción de consensos y en la identificación de oportunidades de desarrollo para la región.
- Un Plan Regional de Desarrollo dinámico y de largo plazo que contase con una visión integral compartida, objetivos y estrategias claras, y una cartera de proyectos regionales específicos y viables.

También se consideró la necesidad de convocar la participación de todos los sectores relevantes de la región (gobierno federal, estatal y municipal, sociedad organizada y sectores productivos), así como encontrar opciones para la gestión de presupuestos regionales y mecanismos de financiamiento alterno (federal, estatal, municipal, privado, social, internacional) para financiar estudios, consultorías, diseño de proyectos ejecutivos, y en última instancia, obras y programas.

Tratando de hacer un balance general sobre la actuación de la OPEDR, puede afirmarse que conforme transcurrían los años de la gestión de gobierno pasada, el modelo promovido por esa Oficina mostraba sus carencias. Hay que reconocer que seguramente había buenas intenciones, pero faltaron más ideas y estrategias, como la creación de mecanismos jurídicos y de coordinación que dieran evidencia real de un acertado manejo del proceso de planeación regional.

Sin duda el intento de coordinar los esfuerzos para promover el desarrollo regional era bueno, en el sentido de que esquemas de ese tipo cuentan con potencial para incrementar la eficiencia en el uso de los recursos debido a que evitan duplicidades en el proyecto y hacen posible la realización de otros mediante el esfuerzo colectivo. Lo anterior adquiere especial relevancia en el contexto económico actual caracterizado por una escasez crónica de recursos fiscales en los tres órdenes de gobierno.

Entre los obstáculos identificados que no permitieron avanzar el proceso de planeación regional, deberá reconocerse que se careció de una real y adecuada coordinación y colaboración entre los representantes de varios gobiernos estatales, del sector empresarial y la sociedad civil de los estados respectivos, así como de las diferentes secretarías y organismos del gobierno federal. Un ejercicio de esa naturaleza implicaba la construcción de un tipo de asociación de las denominadas multiorganización en cada Mesorregión, que se abocara a identificar y negociar prioridades comunes y, sobre esa base, establecer compromisos entre los distintos participantes. Sin embargo tal esfuerzo no se realizó.

Habría que señalar también, que desde el propio diseño, el SPDR no contaba con los elementos indispensables para propiciar un comportamiento de colaboración entre los participantes, ya sea de tipo formal, como pudieran ser arreglos pactados, o bien de carácter informal basados en interdependencias y complementariedades de intereses. No se contaba entonces con elementos o mecanismos que generaran confianza mutua entre los participantes, por lo que conforme transcurrían los años se tradujo en un problema, ya que sin confianza no iba a haber colaboración ni respuesta para mostrar un espíritu de cooperación.

Para decirlo de manera más concreta, el esquema promovido por la OPEDR no contemplaba ningún tipo de contratos o vínculos legales que pudieran garantizar el cumplimiento de compromisos que se establecieran respecto a las aportaciones de recursos por parte de los distintos participantes en cuanto al financiamiento de proyectos regionales. Hizo falta un reconocimiento jurídico o un establecimiento más claro de convenios legales, que permitiesen programar gasto para proyectos mesorregionales específicos, tanto por parte de los gobiernos estatales involucrados en cada caso, como de las secretarías federales e incluso de las organizaciones empresariales y comunitarias. Esos eran requisitos básicos

para generar certidumbre y confianza entre las distintas partes. Porque además en la práctica no es posible programar gasto gubernamental federal o estatal para proyectos mesorregionales, si dicho gasto no está reconocido jurídicamente.

Otros obstáculos a los que se enfrentó la OPEDR, tienen que ver con situaciones que se presentan como parte, quizá normales, de un proceso, en el sentido de que declinar a colaborar es más conveniente que cumplir con los compromisos contraídos; por ejemplo, cuando existe incertidumbre jurídica. Habrá que agregar además que al interior de la OPEDR, las áreas responsables de las mesorregiones no contaron con la capacidad requerida para cumplir con las funciones que el establecimiento de las estructuras y mecanismos de gestión demandaban. Tales funciones consistían en promover y coordinar, en cada mesorregión y en cada instancia de gestión, los intercambios horizontales entre representantes del gobierno federal, gobiernos estatales, grupos del sector productivo y de la sociedad civil en general. La tarea no era nada fácil y las carencias de la Oficina creada no le permitieron cumplir dichas funciones

Otro aspecto ya mencionado de alguna manera, es que la OPEDR no contaba con autoridad jerárquica para conducir el esquema de planeación diseñado. En primer lugar se requería que ésta no permaneciera todo el sexenio como provisional, y tuviera reconocimiento en la estructura orgánica de la administración pública federal, idealmente como parte de la secretaría que tenga a su cargo planear y programar el gasto federal y las transferencias a los estados. Lo mismo tendría que haberse hecho con el esquema de gestión mesorregional incorporándolo en las leyes pertinentes, como en la Ley de Planeación.

En un proceso de muchos actores, se pueden manifestar intereses muy identificados, por lo que la colaboración en torno a un proyecto es factible cuando los participantes perciben que dicho comportamiento les genera ahorros o es la única forma de solucionar un problema. Ejemplos típicos son proyectos como la construcción de carreteras interestatales o de sistemas hidrológicos. Como referencia, en Centro Occidente al menos se tuvieron dos casos de estados que sólo mostraron interés de participar en los temas que les era de beneficio muy específico, por lo que sus aportes no se daban al interior de todos los grupos de trabajo.

Todos esos factores fueron propiciando que, sin que se hayan tenido grandes avances respecto a lo que se planteó al inicio del sexenio, en enero de 2006, la OPEDR se redujera en cuanto a su estructura orgánica y pasara a formar parte de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal, lo que en los hechos significa una sectorización y degradación de la política para el desarrollo regional en el país.

3.7 Legitimidad versus Funcionalidad

Los puntos anteriores de este capítulo dan cuenta de que existe un conjunto amplio de leyes, artículos, normas, reglamentos, programas, decretos, etc., que conforman el marco jurídico e institucional, y que en teoría ayudan a dar sustento a las acciones que se realizan para la promoción del desarrollo regional en Centro Occidente. Se podría pensar que los preceptos anteriores, por su volumen, son evidencia suficiente de que las condiciones normativas y legales son favorables para que el proceso en marcha en la región pueda respaldarse sin mayor problema.

Sin embargo existe una diferencia entre lo que se tiene en el terreno de lo legítimo y lo funcional, entre lo establecido en el marco jurídico y lo que viene a resultar en la práctica.

Contar con un marco jurídico es importante, pero ha mostrado en la práctica que no es suficiente. Existen leyes, artículos y decretos, que se emiten sin que se vean acompañados de instrumentos, mecanismos o elementos que hagan posible su aplicabilidad. Eso hace que diversos instrumentos jurídicos puedan permanecer en el tiempo sin poder aprovecharse debido a que no se trabajó respecto a la forma de aplicarlos o sobre lo que debe derivarse de ellos para ponerlos en práctica. Lo anterior puede verse en Decretos, Acuerdos, Convenios, Normas, que solo llegan a la fase de emisión y publicación.

Otro inconveniente es que algunas leyes o artículos no se reforman o actualizan constantemente para estar acorde a lo que la realidad de un mundo cambiante exige, han sido rebasados por ésta, se han quedado obsoletos con los años.

Suele suceder además que algunos instrumentos normativos en ocasiones son interpretados de manera distinta respecto a su aplicación, lo cual está ligado muchas veces a intereses particulares. Esta situación dificulta que se flexibilicen los criterios para poder aprovechar apoyos de diversos programas debido a que dichos criterios, o se mantienen rígidos o no se interpretan adecuadamente, por lo que cuesta trabajo concertar apoyos para el territorio mesorregional al enfrentarse a posturas de una defensa irrestricta de enfoques focalizados, que son inamovibles e inalterables, que no se les busca salida para provecho de espacios y personas en donde existen necesidades apremiantes. .

Ante esta realidad, y debido a que no se cuenta con una normatividad clara para la ejecución de programas de carácter mesorregional, en la región Centro Occidente se ha buscado aprovechar y capitalizar los instrumentos existentes considerados desde el nivel federal, como los que se describe en los apartados anteriores de este capítulo. De esa manera, tanto la Coordinación Ejecutiva del FIDERCO, como los grupos sectoriales de los estados de la región, han tenido que ir adecuando y armonizando la gestión de los proyectos, apegándose a las normas federal y estatal, pero buscando que se flexibilice su aplicación, dándole con ello sustento de legitimidad al proceso, y a la vez haciéndolo funcional en la ejecución de acciones.

Sin lo anterior, difícilmente se podrían tener avances. De hecho ya se han presentado dificultades al momento de gestionar apoyos de programas sectoriales y aplicar las reglas de operación como las de la SEDESOL (Hábitat, Coinversión Social,), INAFED, SAGARPA, SEMARNAT, por lo que algunos apoyos no se han podido concretar y aprovechar.

Aun cuando en la práctica se ha buscado flexibilizar normatividades, especialmente las de tipo federal, se requiere avanzar todavía más en hacer funcional el marco jurídico. Una muestra evidente de hacerlo es el problema constante de subejercicio del presupuesto federal en algunos rubros. Y en esto cuenta mucho el grado de comprensión y la sensibilidad política de quienes conducen las instituciones.

Mientras tanto, en los esfuerzos por hacer funcional lo legítimo y legal, siguen quedando algunas preguntas: ¿Por qué en algunos estados e instituciones se puede flexibilizar la

norma y en otros no? ¿Por qué hay funcionarios que no titubean y permiten destrabar la normatividad federal que no contempla el apoyo a proyectos y presupuestos mesorregionales? ¿Hasta cuándo el proceso de desarrollo regional dejará de depender de la voluntad de la personas?

CAPÍTULO IV. PROMOCIÓN DEL DESARROLLO REGIONAL: CASO MESORREGIÓN CENTRO OCCIDENTE DE MÉXICO

En este capítulo se hace una descripción del estudio de caso abordado, para lo cual se describen, la situación actual de la región dentro del marco económico nacional, los orígenes del proceso de promoción del desarrollo regional, las bases que le dan sustento legal para planear y ejecutar proyectos y acciones como conjunto de estados, la creación de mecanismos de gestión, así como los avances logrados hasta 2006.

4.1 La Región Centro Occidente en el Contexto Nacional

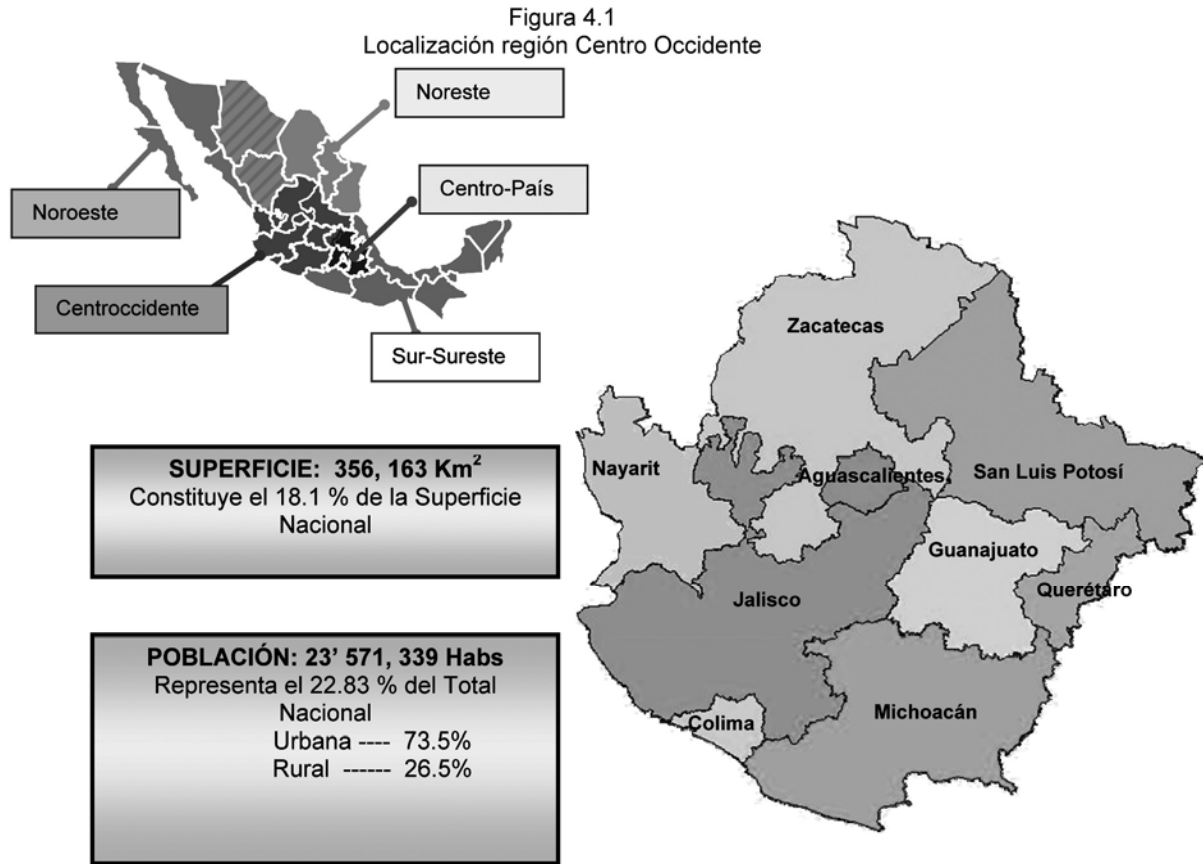
Para introducirse a la región Centro Occidente es conveniente señalar algunos de sus rasgos que han influido en la conformación de una identidad regional, como uno de los problemas estructurales de este grupo de estados, y que hacen necesario emprender acciones de carácter interestatal. La información incluida en este punto, se toma del Programa de Desarrollo de la Región Centro Occidente (PDRCO).

4.1.1 Localización y Aspectos Demográfico-Territoriales

Como ya se ha mencionado, forman parte de la región los estados de Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas. Con base en información de los Resultados Definitivos del II Censo de Población y Vivienda 2005 del INEGI, la población de la región Centro Occidente en el año 2005 ascendió a 23,571,339 habitantes, la cual representa el 22.83% de la población total del país.

Durante el periodo 2000-2005, la población regional tuvo una tasa anual de crecimiento demográfico de 1.01%, que resulta la más baja del país. De hecho, el crecimiento poblacional en los estados que la conforman disminuyó durante ese lapso. En los estados de Querétaro y Aguascalientes las tasas de crecimiento demográfico disminuyeron muy poco, debido a que son estados en los que se presenta fuertemente el fenómeno de la inmigración, mientras que prácticamente en el resto de las entidades de la región crecieron por debajo del uno y medio por ciento anual.¹⁵¹

¹⁵¹ INEGI. *Resultados Definitivos del II Censo de Población y Vivienda 2005*.



Fuente: FIDERCO. *Creación de Mecanismos de Gestión. Guadalajara, 2004*; e INEGI, *Resultados Definitivos del II Censo de Población y Vivienda 2005*.

Centro Occidente es la tercera Mesorregión más poblada del país (después de las regiones del Centro y Sur-Sureste). Esto se debe a que en ella se localizan la Zona Metropolitana de la ciudad de Guadalajara y el estado de Guanajuato, cuya densidad poblacional es alta. Los nueve estados conforman una superficie de 356,163 kilómetros cuadrados, que representa 18.10% del territorio nacional, por lo que se caracteriza por una mayor densidad de población con respecto al promedio nacional, siendo ésta de 66 habitantes por kilómetro cuadrado con respecto a 52.5 habitantes por kilómetro cuadrado respectivamente.

En la región se localiza una de las dos metrópolis con mayores niveles de infraestructura y servicios del país: Guadalajara. La Mesorregión cuenta además con corredores urbano-industriales consolidados, como el Corredor del Bajío sobre la carretera 45 o Panamericana, el Corredor Querétaro – San Luis Potosí sobre la carretera 57 o del TLC, y el Corredor CANAMEX o carretera 15, a lo largo de los cuales se albergan 54 parques industriales de

diferentes ramas de la industria.¹⁵² Cuenta con un sistema consolidado de ciudades medias (mayores de 50 mil habitantes). Asimismo, 35 de las 99 ciudades y zonas metropolitanas que mayor aportación hacen al PIB nacional pertenecen a la región, el cual es soportado por ciudades pequeñas con importantes niveles de desempeño en su actividad económica.

De acuerdo al Censo de Población y Vivienda de 2000, el 38.60% de la población radicaba en 20 ciudades de 100 mil habitantes, y 32.4% en 707 localidades entre 2,500 habitantes y 100 mil habitantes. Así pues, para ese año 71.0% de la población total de la región habitaba en localidades urbanas comparado con 74.7% del promedio nacional; mientras que 29.0% de la población vivía en el medio rural, proporción mayor con respecto al 25.3% del promedio nacional. Pese a la gran potencialidad que le confiere a la región Centro Occidente el disponer de un sistema urbano regional que pocas regiones del país dispone, la dispersión demográfica en el medio rural ha constituido un factor que determina la marginación en muchas de sus microrregiones.¹⁵³

Cuadro 4.1
Territorio y Población, región Centro Occidente, 2005

Entidad	Territorio		Población			Densidad
	Km ²	% Part. MRCO	TOTAL	Hombres	Mujeres	No. Habitantes/Km ²
Jalisco	79,867.4	22.4	6,752,113	3,278,822	3,473,291	84.5
Guanajuato	30,508.0	8.6	4,893,812	2,329,136	2,564,676	160.4
Michoacán	59,525.1	16.7	3,966,073	1,892,377	2,073,696	66.6
San Luis Potosí	62,620.3	17.6	2,410,414	1,167,308	1,243,106	38.49
Querétaro	11,781.5	3.3	1,598,139	772,759	825,380	135.6
Zacatecas	74,241.6	20.8	1,367,692	659,333	708,359	18.4
Aguascalientes	5,599.6	1.6	1,065,416	515,364	550,052	190.2
Nayarit	27,150.8	7.6	949,684	469,204	480,480	34.9
Colima	5,475.6	1.5	567,996	280,005	287,991	103.7
RCO	356,769.9	100.0	23,571,339	11,364,308	12,207,031	66.07
Participación Nacional	18.2%		22.8%	22.6%	23.03%	52.5

Fuente: FIDERCO. *Programa de Desarrollo de la Región Centro Occidente*. México. 2004, pág. 57; INEGI, *Resultados Definitivos del II Censo de Población y Vivienda 2005*.

¹⁵² OPEDR. *Perfil Región Centro Occidente*. México, 2002, pág. 5.

¹⁵³ OPEDR, *Ibíd*, pág. 9.

Como puede observarse en el cuadro 4.1, el estado con mayor población dentro de la región es Jalisco con casi 7 millones de habitantes (28.6% de la población de la RCO), seguido por Guanajuato con casi 5 millones (que representa el 20.7%). Los estados con menor población son Colima, Nayarit y Aguascalientes, que en conjunto sólo acumulan 2.5 millones de habitantes, lo que representa el 10.9% de los habitantes totales de la región. Sin embargo, debido a que es un estado con poca superficie territorial, Aguascalientes presenta el mayor número de habitantes por kilómetro cuadrado en la región.

En cuanto a la estructura municipal de los nueve estados de la región, los datos son los que se registran en el siguiente cuadro:

Cuadro 4.2
Municipios por estado de la región Centro Occidente

Estado	No. de Municipios
Aguascalientes	11
Colima	10
Guanajuato	46
Jalisco*	124
Michoacán	113
Nayarit	20
Querétaro	18
San Luis Potosí	58
Zacatecas	57
Total	458

*A partir de mediados de 2006, San Ignacio Cerro Gordo, que formaba parte del municipio de Arandas, se convierte en el municipio 125 de este estado.

Fuente: CONAPO. *Indicadores de Marginación Municipal 2005*.

Como puede observarse en el cuadro 4.2, hay un total de 458 municipios que conforman los estados de la región Centro Occidente, los cuales representan 18.70% de la totalidad de municipios en el país, y poseen una estructura económica y social que varía al interior de las entidades federativas dependiendo del grado de desarrollo de estas últimas.

Por otro lado, la Figura 4.9, muestra como 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 incluye 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 la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey.¹⁵⁴

¹⁵⁴ Woo Gómez, Guillermo. *La Regionalización, Nuevos Horizontes para la Gestión Pública*. Guadalajara, México, Universidad de Guadalajara - Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas - Centro de Investigación Información y Apoyo a la Cultura, Los Ángeles, EUA, Universidad de Los Ángeles, 2002, pág. 87

Figura 4.2
Ubicación Económica de la región Centro Occidente



Fuente: FIDERCO. *Programa de Desarrollo de la Región Centro Occidente*. México. 2004, pág. 39

Localizada en el centro del país, la región ha representado, a través del tiempo, una tierra de paso ubicada en el cruce de rutas comerciales, hacia el norte y occidente del país. Ha sido uno de los principales destinos para la desconcentración del Valle de México, tanto poblacional como industrial. Centro Occidente se ubica entre tres grandes puertos de conexión a los mercados estratégicos para el comercio internacional del país: Manzanillo, Lázaro Cárdenas y Tampico-Altamira. Además conserva una cercanía estratégica hacia los puntos de conexión con el Sur de Estados Unidos. Aunado a esa localización, cuenta con un completo sistema de infraestructura carretera y un buen sistema ferroviario.

Respecto a su estructura demográfica, en la distribución por sexo de los habitantes de la región Centro Occidente se presenta una tendencia similar a la que se observa a nivel nacional, es decir, existe un mayor número de mujeres que de hombres. Mientras que en el país existen 50.2 millones de hombres (48.66%) y 53 millones de mujeres (51.34%), en la RCO existen 11.3 millones de hombres (48.21%) y 12.2 millones de mujeres (51.79%). De hecho, la RCO es la que cuenta con el mayor número de mujeres de todas las zonas del país. Esta proporción va desde un 50.9% en el caso de Nayarit hasta un 52.41% en el estado de Guanajuato.

En lo que se refiere a la estructura por edades, la población de la RCO es una de las más jóvenes a nivel nacional (sólo existen más jóvenes en Sur-Sureste). Para el año 2000 los individuos menores de 15 años conforman el 34.4% del total de la población (más que el nivel nacional, 33.43%). Finalmente, la población mayor a 65 años representa desde un 4.11% del total de habitantes de Querétaro, hasta un 6.18% en el caso de Zacatecas (la mayor proporción del país). En este rubro, el promedio nacional es de 4.87%, y sólo Querétaro y Aguascalientes están por debajo de él, por lo que el promedio de la región en este último rubro es de 5.31%.

Cuadro 4.3
Cambios Poblacionales en la región Centro Occidente 1990-2000

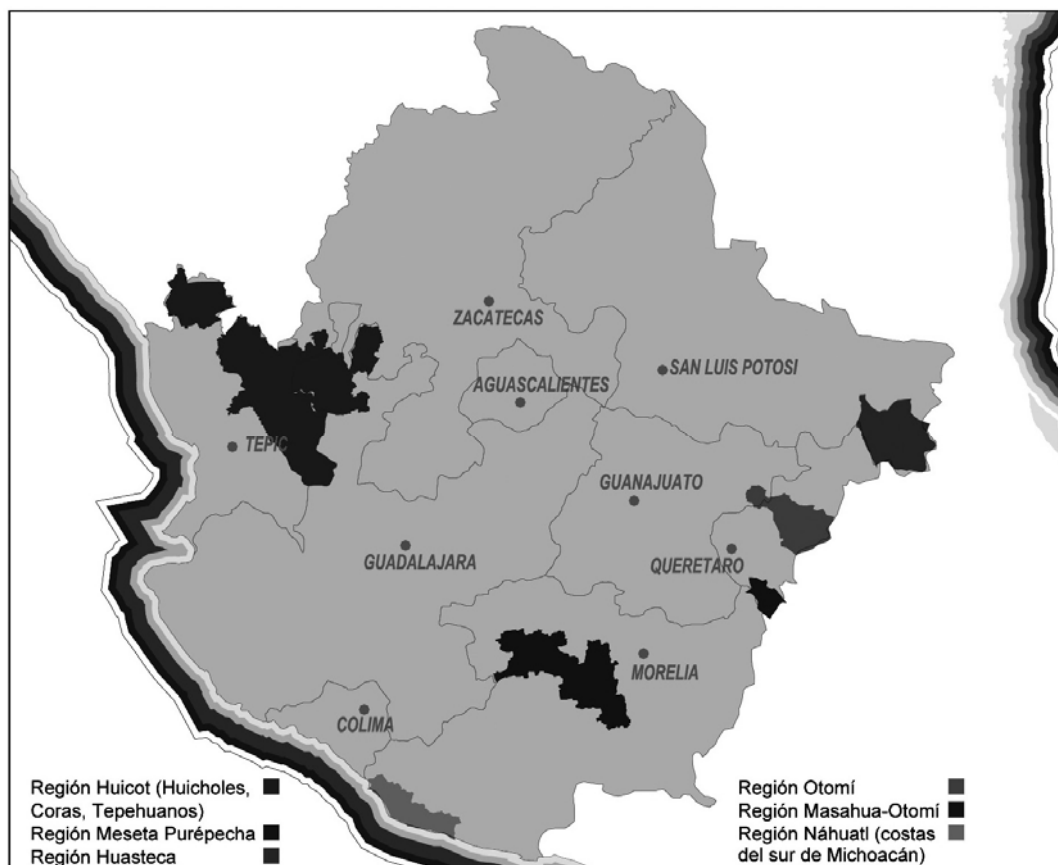
Clave Ent.	Entidad Federativa	Población 1990	% respecto a la RCO	% respecto al nacional	Población 2000	% respecto a la RCO	% respecto al nacional	Variación % 1990-2000
1	Aguascalientes	719,659	3.76	0.89	944,285	4.21	0.97	19.98
6	Colima	428,510	2.24	0.53	542,627	2.42	0.56	31.21
11	Guanajuato	3,982,593	20.81	4.90	4,663,032	20.78	4.78	26.63
14	Jalisco	5,302,689	27.71	6.53	6,322,002	28.18	6.49	17.09
16	Michoacán de Ocampo	3,548,199	18.54	4.37	3,985,667	17.77	4.09	19.22
18	Nayarit	824,643	4.31	1.01	920,185	4.10	0.94	12.33
22	Querétaro de Arteaga	1,051,235	5.49	1.29	1,404,306	6.26	1.44	11.59
24	San Luis Potosí	2,003,187	10.47	2.47	2,299,360	10.25	2.36	33.59
32	Zacatecas	1,276,323	6.67	1.57	1,353,610	6.03	1.39	14.79
Región Centro Occidente		19,137,038	100	23.55	22,435,074	100.00	23.01	6.06
Estados Unidos Mexicanos		81,249,645		100	97,483,412		100.00	17

Fuente: FIDERCO. *Programa de Desarrollo de la Región Centro Occidente*. México. 2004, pág. 58

Con base en lo anterior, se observa una razón de dependencia (población de 0 a 15 y de más de 65 años de edad entre el total de la población económicamente activa) que va desde 39.26% para el caso de Jalisco hasta 42.39% para Zacatecas. De hecho, solamente Jalisco se ubica por debajo del promedio nacional (39.34%), mientras que Nayarit (40.33%), Querétaro (40.35%), Aguascalientes (40.82%), San Luis Potosí (42.10%) Guanajuato (42.11%), Michoacán (42.35%) y Zacatecas (42.39%), se ubican por arriba.

Por otro lado, dentro de la región Centro Occidente subsisten actualmente varias culturas indígenas que conservan estilos de vida, lenguas y organización social. Al igual que en el caso de otras regiones del país, estos grupos en su mayoría se ubican en zonas marginadas y de difícil acceso. Su ubicación geográfica se muestra en el siguiente mapa.

Figura 4.3
Culturas Indígenas de la RCO



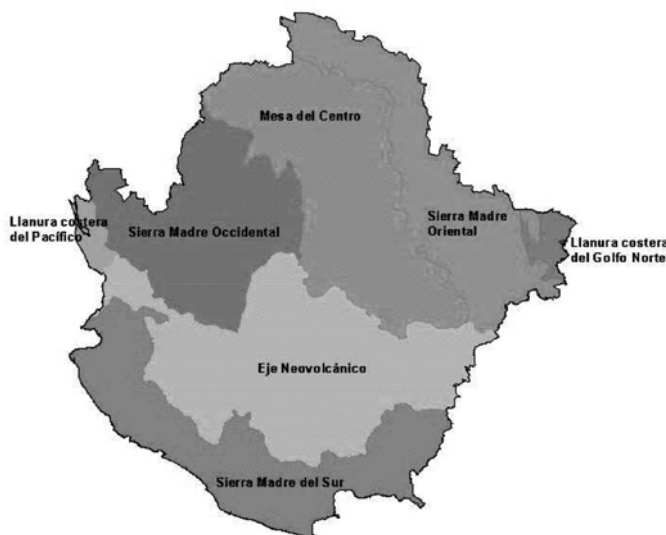
FUENTE: Instituto Nacional Indigenista, *Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos indígenas de México*, Quadrata Servicios Editoriales, 1993

Como puede verse en la ilustración, forman parte de la región distintos grupos indígenas, como los que se asientan en la denominada Zona Huicot o del Nayar, integrada por Huicholes, Coras y Tepehuanos, y que abarcan territorios de los estados de Nayarit, Jalisco, Zacatecas y Durango. Entre otros grupos se encuentran los Purépechas en Michoacán y los otomíes en Querétaro.

4.1.2 Medio Ambiente y Recursos Naturales

Desde el punto de vista físico, la región posee un territorio con uno de los mayores grados de diversidad en América Latina conformada por una veintena de microrregiones ecológicas.¹⁵⁵

Figura 4.4
Regiones Ecológicas de Centro Occidente



Fuente: FIDERCO. *Programa de Desarrollo de la Región Centro Occidente*. México. 2004, pág. 36

Debido a su gran variedad de climas, suelos y topografía, la región Centro Occidente cuya superficie ocupa alrededor de una quinta parte del país, posee a su vez alrededor de la quinta parte de las tierras de labor del país, más de 10% de los pastos en cerros y 12% de los bosques maderables de coníferas. De esa manera, el mosaico de ecosistemas que presenta la región, sus características fisiográficas y edafológicas, así como su desigual patrón en el desarrollo de infraestructura explican la gran diversidad de contextos y niveles de desarrollo en esa franja del país.

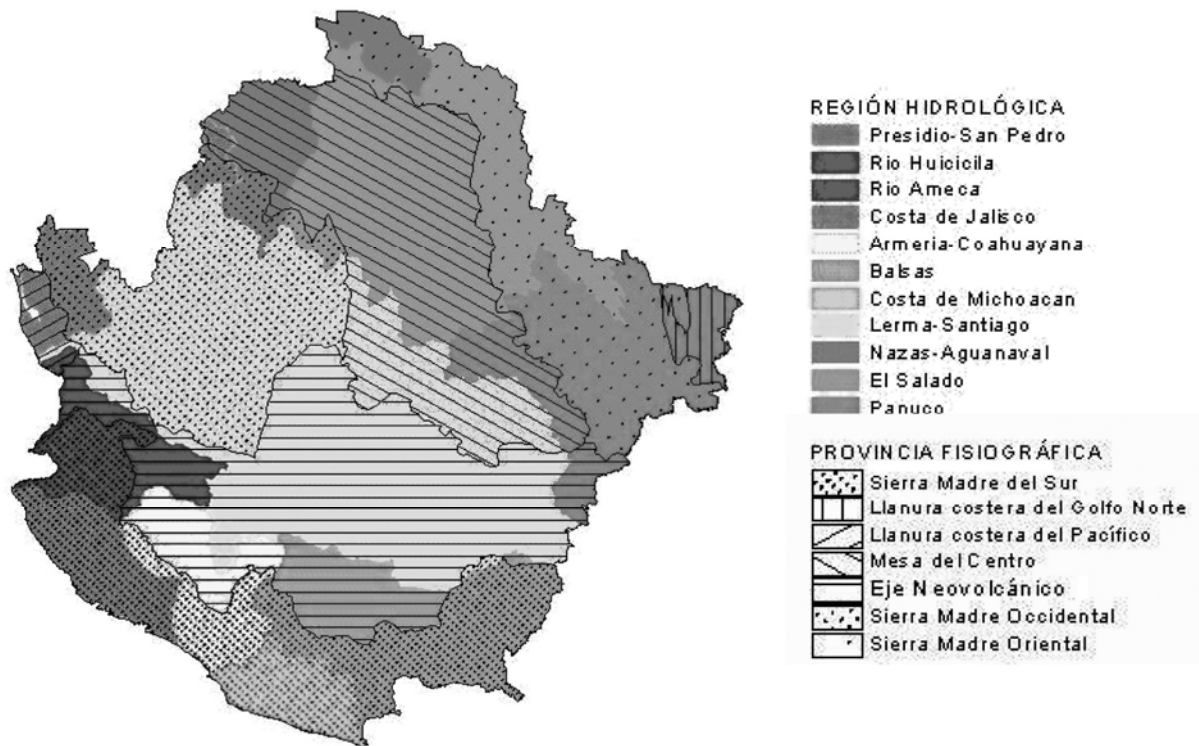
La diversidad cultural presente en la región, tiene como base su biodiversidad, con grandes zonas naturales muy contrastantes: semidesierto, bosques, selvas, valles, llanuras costeras, así como grandes zonas montañosas. La mayor parte de la población se ha asentado en las cuencas de los ríos Lerma y Santiago, y en el Lago de Chapala. Esa gran zona del Bajío dio

¹⁵⁵ Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. *Ejercicio Piloto de Descentralización-Desarrollo Regional: región Centro Occidente*. México, SEMARNAP, 1998.

lugar al denominado “granero de México”, lugar históricamente renombrado por su clima, suelo fértil y recurso hídrico, pero que actualmente está sobreexplotado.

En relación con las regiones hidrológicas, como puede verse en la Figura 4.5, en Centro Occidente se ubican 11 regiones hidrológicas, distribuidas en 45 cuencas. La Lerma-Chapala, considerada como zona de recuperación ecológica, sobresale por abarcar la mayor superficie de la Mesorregión (37%), así como el Lago de Chapala, principal cuerpo de agua nacional. La hidrología subterránea se constituye de 198 acuíferos.

Figura 4.5
Regiones Hidrológicas de Centro Occidente



Fuente: FIDERCO. *Programa de Desarrollo de la Región Centro Occidente*. México. 2004, pág. 62

Respecto a los tipos de vegetación, la tercera parte de la región es agrícola, pero casi un 40% corresponde a tierra sin vocación, ya que son pastizales y matorrales. Debido a la deforestación que se presenta, hay una gran pérdida de ecosistemas y de la diversidad biológica. En la región, las pérdidas de bosques tropicales y tierras arboladas se han acrecentando, sólo el 20% es bosque y sólo un 16% es selva. El estado más fuerte en agricultura es Guanajuato, ya que el 60% de su superficie es tierra de uso agrícola, en contraste con San Luis Potosí y Querétaro, que es la zona norte de la región, y que debido a

su clima y a su topografía, tienen aproximadamente 60% de su territorio sin vocación, mientras que más de la mitad del territorio de Colima corresponde a selva.

En lo que se refiere al tema de la desertificación, el 80% de la región Centro Occidente tiene ese problema en un grado que va de severo a muy severo. Al igual que en la desertificación, la erosión hídrica se clasifica de acuerdo a su nivel e impacto. En la región, la erosión moderada afecta 28.5% de la superficie, la severa se presenta en 25.5%, seguida por la ligera con 25.1% y la muy severa con 20.6%, sólo 0.3% de la superficie de la mesorregión no presenta ningún nivel de erosión hídrica. De acuerdo a los grados de erosión, Jalisco sobresale con mayor superficie estatal afectada por erosión ligera con 21 mil 669 km² (27.6% estatal) y muy severa con 19 mil 771 km² (25.2% estatal), Zacatecas presenta la mayor superficie estatal afectada con desertificación hídrica moderada con 25 mil 840 km² (34.6% estatal) y severa con 26 mil 578 km² (35.6%), seguido en ambos casos por San Luis Potosí.

Cuadro 4.4
Desertificación en la región Centro Occidente

Tipo	Superficie km ²	% de la RCO
Muy Severa	167,661	47.1
Severa	110,672	31.1
Moderada	76,723	21.5
Ligera	12,011	0.3
RCO	356,769	100

Fuente: FIDERCO. *Programa de Desarrollo de la Región Centro Occidente*. México, 2004, pág. 64

4.1.3 Disponibilidad y Uso del Recurso Agua

En la región Centro-Occidente se encuentran las siguientes regiones administrativas a cargo de la Comisión Nacional del Agua:

- la Región VIII Lerma-Santiago-Pacífico,
- parte de la región VII Cuencas Centrales del Norte,
- parte de la región IX Golfo Norte,
- parte de la región IV Balsas
- y una pequeña porción de la Región III Pacífico Norte.

En cuanto a las existencias y captación de agua, la oferta de agua en la región presenta una gran variación en cada zona. Hay zonas que cuentan con menos de 7 km³ de agua al año,

mientras que otras disponen de más de 39. Ello en sí mismo no es un problema sino hasta que se toma en consideración el lado de la demanda regional de agua, así como el incremento en la población y la mala distribución y/o concentración de la misma en áreas sobre explotadas y con escasez de recursos.

La escasez de agua en región Centro-Occidente es un fenómeno que tiene que ver con las características de cada zona de la región. Se deriva del marcado contraste existente en las diferentes zonas entre oferta y demanda de los recursos hídricos. Hay zonas con poca agua pero una demanda elevada del recurso, mientras que otras (generalmente en el Noroeste y costa del Pacífico) cuentan con recursos hídricos abundantes y demandas moderadas de los mismos. Esto ocasiona que algunas cuencas presenten un grado de presión alto sobre los recursos hídricos con que cuentan.

Las zonas con mayor demanda presentan una época de lluvias con una duración promedio de cuatro meses, lo que propicia una escasa captación, aunado a que del total de agua captada por lluvias, aproximadamente el 70% se evapora. La desproporción que hay entre la cantidad de agua que se capta por escurrimiento y las extensiones territoriales que comprenden la temporada de lluvias es muy corta, todos estos factores hacen que la disponibilidad del agua sea cada vez menor.

En lo que respecta al agua subterránea, existe un número elevado de acuíferos sobre explotados, y la tendencia de este fenómeno es a la alza, la región Centro-Occidente presenta todavía un rezago en infraestructura para captar mayores volúmenes de agua superficial. Se advierte que el desarrollo urbano-industrial en la región se ha concentrado precisamente en los corredores ubicados en zonas agrícolas de riego. La intensificación y orientación hacia cultivos de alta demanda de agua, aunados a la contaminación de las aguas superficiales y a subsidios en el costo de las aguas de primer uso, ha llevado a una sobredemanda de aguas subterráneas.

La mayoría de los acuíferos se encuentra en veda rígida desde hace años sin que ello haya sido un freno efectivo para limitar los aprovechamientos, por lo que el abatimiento ya rebasa los tres metros por año. Esta sobreexplotación de acuíferos se presenta principalmente en zonas en las que coinciden un alto dinamismo urbano-industrial y agricultura de riego. Sobresalen los corredores industriales Querétaro-San Juan del Río, Celaya – Salamanca –

Irapuato - León y las ciudades de Guadalajara, San Luis Potosí y Aguascalientes, en cuyas áreas de influencia compiten por el vital líquido los centros urbanos (8.1%), las zonas industriales (6.2%) y los distritos agropecuarios de riego (85.7%).¹⁵⁶

Con respecto a la demanda de agua, los principales problemas de abastecimiento que afrontan los centros urbanos, son la oferta insuficiente de agua superficial, la sobreexplotación de los acuíferos, la contaminación de las mismas, los altos costos de captación y conducción del agua, así como los conflictos generados por los intereses de diferentes usuarios sobre las fuentes. En el caso de la demanda urbana, ocurren grandes porcentajes de fugas, se utilizan tecnologías derrochadoras de agua, no se reutiliza este recurso, los sistemas de facturación y cobranza son deficientes, las tarifas por el servicio frecuentemente no cubren los costos del suministro y existe poca conciencia ciudadana. En tanto, en el sector agrícola, la problemática se refiere a la baja eficiencia en el uso del agua, siendo este el mayor demandante del recurso y el que emplea el agua con muy baja eficiencia.

Referente al tema de tratamiento de aguas, específicamente en cuanto a la cobertura de agua potable y alcantarillado, hay también contrastes entre cuencas. Aquellas que presentan una mayor escasez del recurso son las que cuentan con mejores coberturas, mientras que las cuencas donde el agua es más abundante presentan porcentajes de coberturas menores. La situación es más apremiante en los cuerpos de agua superficial, ya que la mayoría de ellos reciben descargas de aguas residuales sin tratamiento.

La región Centro Occidente cuenta con 375 plantas instaladas para tratamiento de agua residual municipal; de ellas, sólo 84% (315 plantas) están en operación, trabajando al 69.9% de su capacidad total. Estas representan el 33.6 % del total de plantas de tratamiento municipales en operación registradas para el país a fines de 2001. La mayor concentración de plantas de tratamiento en operación se encuentran en Aguascalientes con un 26.3% del total regional, en Jalisco se ubican el 23.5%, Nayarit concentra el 15.6%, Querétaro cuenta con un 13.3%, el 9.2% de las plantas de tratamiento en la región están en Colima, el 5.1% en Guanajuato, el 3.2% en Zacatecas, el 2.9% en Michoacán y el 0.9% en San Luis Potosí.

¹⁵⁶ Wario Hernández, Esteban. "La Región Centro Occidente de México". En Macías Martínez, Armando y José María Muriá, *El Desarrollo Urbano de Tepatitlán de Morelos*. México, El Colegio de Jalisco y Centro Universitario de los Altos, Zapopan, Jal., México, 2003, pág. 48

4.1.4 Desarrollo Económico

En cuanto a la importancia de Centro Occidente para la economía nacional, ésta puede definirse considerando que los nueve estados aportaron el 17.15% del Valor Agregado Censal Nacional en 1998, porcentaje inferior al del personal ocupado que fue del 21.05%, y por tanto reflejando una productividad promedio regional inferior a la media nacional. No obstante, en esta zona del país existen actividades que producen un alto porcentaje del valor agregado de la rama a nivel nacional y que por lo tanto constituyen áreas de la actividad económica en las que se especializa la Mesorregión y cuyo desarrollo es de gran relevancia para la economía nacional.

En la estructura sectorial de la economía regional, de acuerdo a los datos disponibles durante 2000, los sectores que tienen una mayor participación en la mesorregión son el comercio, restaurantes y hoteles; la industria manufacturera; y los servicios comunales, sociales y personales, en ese orden de importancia. Ahora bien, durante el periodo 1993 – 2000, los aumentos más significativos en la participación del PIB regional los tuvieron la industria manufacturera; y el transporte, almacenaje y comunicaciones, registrando un incremento de participación de más de dos puntos porcentuales cada uno.

Cuadro 4.5
Matriz de porcentajes, PIB Grandes Divisiones
Participación del sector en la región Centro Occidente, y en el resto del país.
Año 2000

Grandes Divisiones	RCO	Resto del país	País
Agropecuario, silvicultura y pesca	9.19	4.66	5.50
Minería	0.78	1.42	1.30
Industria manufacturera	21.12	21.58	21.50
Construcción	4.94	4.15	4.30
Electricidad, gas y agua	1.73	1.60	1.62
Comercio, restaurantes y hoteles	21.21	22.00	21.85
Transporte, almacenaje y comunicaciones	11.58	11.21	11.28
Servicios financieros, seguros actividades inmobiliarias y de alquiler	14.18	15.83	15.53
Servicios comunales, sociales y personales	16.75	20.70	19.97
Menos: Cargo por los servicios bancarios imputados	-1.48	-3.15	-2.84
TOTAL	100.00	100.00	100.00

Fuente: FIDERCO. *Programa de Desarrollo de la Región Centro Occidente*. México. 2004, pág. 83

En la actividad agrícola destacan los cultivos de ajonjolí, alfalfa, caña de azúcar, chile, fresa, maíz, sorgo, trigo, brócoli, mango, sandía, limón y plátano. La ganadería es también importante, principalmente la de bovinos, seguida por el ganado porcino, caprino y aviar. En cuanto a la industria de la transformación, las principales ramas son la alimenticia, la química, del calzado, vitivinícola, del papel y maderera.

La región Centro Occidentes es la segunda con mayor participación en el PIB nacional, generó poco menos de la quinta parte de la producción nacional (18.75%) y sólo después de la Centro País que contribuye con un 39.86% del PIB nacional. Asimismo, en los últimos años el ritmo de crecimiento de la región se ha incrementado. A pesar de todo lo anterior, la región registra el segundo producto por habitante más bajo del país.

De acuerdo con información disponible para 1999, el producto interno bruto de la región Centro Occidente (a precios de 1993) fue de \$259,743 170.00, lo que equivale a poco menos de la quinta parte del total nacional (18.75%). Sin embargo, debe señalarse que de 1993 a la fecha, la participación de la región en el PIB nacional se ha mantenido prácticamente inalterada, ya que en aquel año el PIB regional constituía el 18.45% del producto nacional. Respecto al ingreso por habitante, en el año de 1999 la región registró un ingreso, que estaba 19% por abajo del promedio de todos los mexicanos. Si se le compara con otras regiones, se observa que esta es la segunda región con menor producto por habitante del país, ya que sólo está por encima de la región Sur-Sureste. Todas las demás regiones están por encima del promedio nacional. Esto señala los agudos contrastes en el nivel de ingreso en las distintas microrregiones y municipios de Centro Occidente.

Esta situación en Centro Occidente, evidentemente a reserva de que a través de un análisis se pudiera comprobar, pareciera estar enfrentando los efectos del denominado “círculo de la pobreza de Gunnar Myrdal”.¹⁵⁷ De acuerdo a ese autor, el subdesarrollo se explica por “una constelación circular de fuerzas que actúan para mantener a un país pobre en estado de pobreza”. Lo anterior significa que la inversión productiva, sea de naturaleza pública o privada, representa un factor indispensable para cualquier proceso de generación de bienes y servicios y, por tanto de crecimiento económico. La falta de inversiones productivas genera

¹⁵⁷ Véase Palacio Muñoz, V. H. et al. “Breve Análisis Comparativo de los Gobiernos de Ernesto Zedillo y Vicente Fox”. En *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, No. 81, 2007. <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/2007/psm-compara.htm>, pág. 2

una evolución económica más cercana al estancamiento que al crecimiento del PIB, lo que estrangula las posibilidades de acrecentar los beneficios empresariales y de incrementar sueldos y salarios, y que sucesivamente viene a afectar negativamente a la generación de ahorro, tanto empresarial como familiar, factor que es fundamental para financiar la inversión productiva.

En cuanto al crecimiento económico, no obstante que se han consolidado algunos centros industriales y de servicios en la región Centro Occidente, el desempeño de la economía de la región en su conjunto apenas ha podido mantener el mismo nivel de crecimiento que el de la economía nacional, situación que se explica en buena parte, por la carencia de una política de carácter regional.

Cuadro 4.6
Crecimiento del PIB Total, 1994-2000
(a precios de 1993)

Entidad	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Crecimiento promedio anual 1993-2000
Aguascalientes	7.7	-3.3	9.0	9.1	6.5	3.2	10.8	6.1
Colima	5.0	-3.8	8.6	3.4	5.4	5.3	3.0	3.8
Guanajuato	3.2	-3.8	4.4	4.9	6.0	1.7	6.3	3.2
Jalisco	3.5	-7.9	4.5	6.2	7.6	4.1	5.4	3.2
Michoacán	6.3	-2.0	3.3	10.4	0.1	6.4	2.2	3.7
Nayarit	2.0	-9.9	2.6	1.3	7.1	3.8	2.1	1.1
Querétaro	8.1	-3.0	8.6	12.2	9.0	4.6	7.4	6.6
San Luis Potosí	7.1	-11.1	6.1	6.1	6.2	2.7	6.8	3.2
Zacatecas	1.4	1.0	-0.1	1.3	9.2	-2.1	5.4	2.2
RCO	4.6	-5.6	4.9	6.7	6.2	3.6	5.6	3.6
Nacional	4.4	-6.2	5.2	6.8	5.0	3.6	6.6	3.6

Fuente: FIDERCO. *Programa de Desarrollo de la Región Centro Occidente*. México. 2004, pág. 89

No obstante ese crecimiento económico generado mostrado en el cuadro 4.6, en los últimos años éste no ha sido suficiente para distribuir el ingreso entre la población en la región, debido en parte a que existe una mayor proporción de población dependiente (jóvenes y ancianos) con respecto al promedio nacional.

En lo que se refiere al producto interno bruto *per cápita* anual, para el año 2000, el promedio para la RCO era equivalente a más de 40 mil pesos anuales, cifra inferior al promedio

nacional que se ubicó en el mismo año en un nivel de 51 mil pesos por habitante. En términos de dólares, el PIB *per cápita* de la región para ese año se ubicó en un nivel de 4 mil 300 dólares anuales, mientras el promedio nacional registró 5 mil 400 dólares.

Respecto al nivel de ingresos por salarios y distribución del ingreso, la población económicamente activa ocupada con ingresos de hasta dos salarios mínimos en la región, pasó de 60.8 a 50.1% entre 1990 y el 2000, mientras el dato nacional pasaba de 63.2 a 51 en el mismo tiempo. Si se tomara este indicador como una “aproximación” al nivel de pobreza, podría decirse que Centro Occidente tiene relativamente menos pobres y casi se asemeja al promedio nacional, pero si se comparan estos indicadores con las regiones más prósperas del país se concluirá que la región en su conjunto mantiene condiciones de empobrecimiento. En 2000 puede observarse también que tal porcentaje es particularmente alto en Zacatecas, San Luis Potosí, Michoacán y Nayarit. Pese al bajo nivel de ingreso *per cápita* que se presenta en la región Centro Occidente, durante el periodo 1996 – 2000 se experimentó una leve mejoría, dado que se redujo la población ocupada que recibía menos de un salario mínimo, pasando del 19.0% en 1996 a 14.9% en el 2000.

Cuadro 4.7
Tasa General de Desempleo Urbano en la región Centro Occidente

Entidad Federativa	Total	Ocupada	Desocupada Abierta	% TDA
Aguascalientes	365,040	348,744	7,296	2.0%
Colima	234,136	231,282	2,854	1.2%
Guanajuato	1,726,017	1,701,716	24,301	1.4%
Jalisco	2,753,635	2,716,409	37,244	1.4%
Michoacán	1,565,640	1,544,171	21,469	1.4%
Nayarit	388,049	383,873	4,176	1.1%
Querétaro	555,316	545,665	9,651	1.7%
San Luis Potosí	868,326	860,818	7,508	0.9%
Zacatecas	485,767	481,508	4,259	0.9%
Región Centro Occidente	8,932,944	8,814,186	118,758	1.3%
Part. % RCO al nacional	22.5%	22.6%	18.3%	
NACIONAL	39,633,842	38,983,855	649,987	1.6%

Fuente: INEGI. *Encuesta Nacional de Empleo, 2000.*

En promedio para la región, la tasa específica de participación económica es de 67.9 por ciento para los hombres y de 28.7 para las mujeres, sin embargo en Jalisco, Aguascalientes, Colima y Querétaro, el porcentaje de participación de la mujer es mayor, con un promedio de 33.45 por ciento. Lo anterior tiene que ver con el mayor nivel de desarrollo relativo de estas entidades, la disponibilidad de empleos y fuentes de trabajo y los mayores índices de educación. Por otro lado, el 79.7 por ciento de los hogares de la región son presididos por el

hombre y el 20.3 por mujeres. En los hogares rurales la proporción es mayor debido a la fuerte migración internacional que presentan algunas entidades de la región Centro Occidente.

4.1.5 Desarrollo Urbano-Territorial

Para el desarrollo regional es fundamental la localización, la capacidad, así como la cobertura de la infraestructura de comunicaciones y transportes debido a que influye de manera decisiva para determinar el nivel de interrelación entre centros productivos y de población ó el aislamiento en otros casos.

En lo que se refiere a infraestructura carretera, la región Centro Occidente cuenta con un total de 84,633 km de carreteras, que representan 25.35% del nacional, 26,905 km de carreteras pavimentados, 34,469 km son revestidas, 444 km de terracerías y 22,815 km de brechas mejoradas.

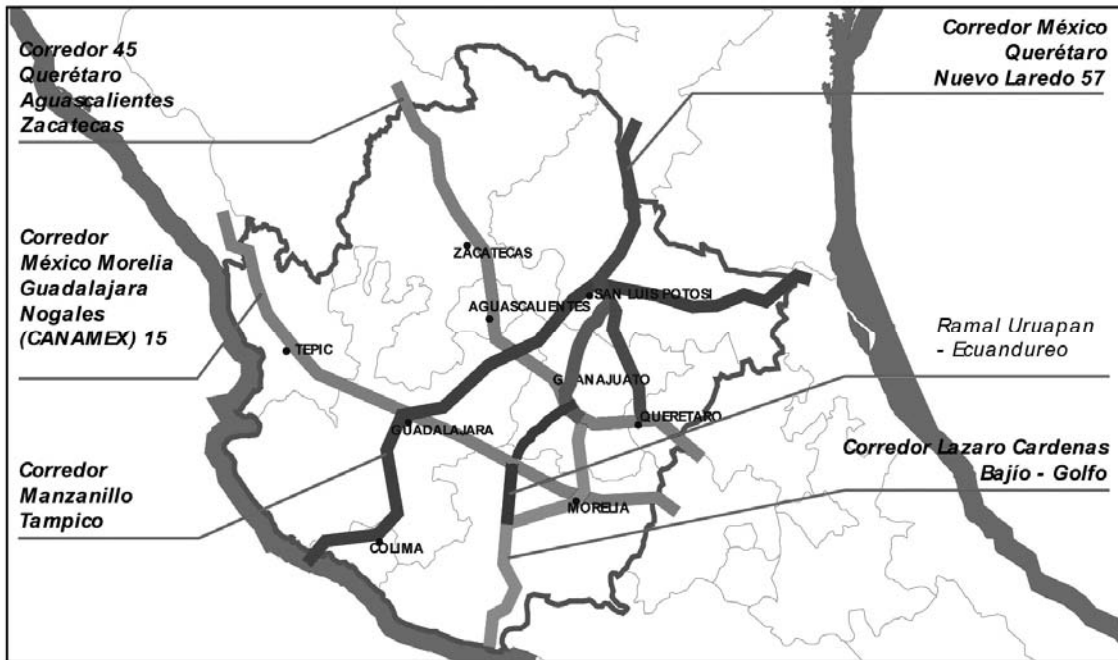
Cuadro 4.8
Carreteras existentes en la región Centro Occidente

Estado	Brechas Mejoradas	Terracería	Revestidas	Pavimentadas		Total
				Dos carriles	Cuatro o más carriles	
Total región Centro Occidente	22,815	444	34,469	24,458	2,447	84,633
Total del País	60,557	19,588	145,279	98,014	10,402	333,840
Porcentaje de la RCO respecto al País	37.68 %	2.27 %	23.73%	24.95 %	23.52%	25.35 %

Fuente: FIDERCO. *Programa de Desarrollo de la Región Centro Occidente*. México, 2004, pág. 68

De los 35,934.00 km., que conforman la red básica de carreteras federales, la Región cuenta con 8,435.00 km., que representan el 23.47% del total, distribuidos en cuatro corredores, en donde se registran la mayor parte de los desplazamientos de pasajeros y carga entre ciudades y canaliza los recorridos de largo itinerario. En carreteras en mejores condiciones, destacan los estados de Guanajuato, Aguascalientes y Jalisco. De hecho por su ubicación geográfica en el país, Centro Occidente se ubica en una situación privilegiada en cuanto a infraestructura de ese rubro. Contribuyen a ello el que la región sea cruzada por varios ejes carreteros de la República Mexicana. Dichos corredores que cruzan la región son los que se muestran en la Figura siguiente:

Figura 4.6
Corredores dentro de la región Centro Occidente



Fuente: FIDERCO. *Programa de Desarrollo de la Región Centro Occidente*. México, 2004, pág. 68

Dentro de la región Centro Occidente el peso que tienen las zonas metropolitanas de la Ciudad de México y Guadalajara determinan la intensidad de uso de las carreteras nacionales, para luego orientarse en el sentido norte-sur con destino a la frontera con Estados Unidos.

Respecto a la infraestructura aeroportuaria, la región cuenta con 14 aeropuertos, de los cuales cinco son nacionales y nueve internacionales. Los aeropuertos de la región Centro Occidente están administrados por dos grupos concesionarios que son:

- Grupo Centro Norte: Aeropuertos de San Luis Potosí y Zacatecas
- Grupo Pacífico: Aeropuertos de Aguascalientes, Manzanillo, Bajío, Puerto Vallarta, Guadalajara y Morelia.

En el caso de los aeropuertos de Colima, Uruapan, Lázaro Cárdenas, Tepic, Querétaro y Tamuín, están a cargo de Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA). Más allá de hacer un recuento de aeropuertos, mediante lo cual se registra que se cuenta con una importante infraestructura sobre ese respecto, faltaría determinar si ésta responde eficazmente a las necesidades que demanda la actividad logística y comercial que tiene lugar en la región.

En lo que se concierne a la estructura regional de asentamientos., en los años recientes la concentración urbana es un fenómeno presente en la región Centro Occidente. El 57.5% de la población vive en localidades de más de 15,000 habitantes. Se presentan varias formas de ocupación del territorio, una de ellas es el proceso de metropolización: ocho ciudades están conformadas por más de un municipio, en total participan 22 municipios, como se muestra en el cuadro siguiente.

Cuadro 4.9
Zonas Metropolitanas de la región Centro Occidente

Zona Metropolitana	Municipios que la integran
ZM Guadalajara	Guadalajara
	Tlaquepaque
	Tonalá
	Zapopan
	El Salto
	Juanacatlán
	Tlajomulco de Zúñiga
ZM León	León
	San Francisco del Rincón
ZM San Luis Potosí	San Luis Potosí
	Soledad de Graciano Sánchez
ZM Querétaro	Querétaro
	Corregidora
	El Marqués
ZM Aguascalientes	Aguascalientes
	Jesús María
ZM Zacatecas	Zacatecas
	Guadalupe
ZM Zamora	Zamora
	Jacona
ZM Colima	Colima
	Villa Álvarez

Fuente: FIDERCO. *Programa de Desarrollo de la Región Centro Occidente*. México. 2004, pág. 74

En la región se localizan dos grandes ciudades con vocación regional, nacional e internacional que requieren de una definición de sectores de servicio a la competitividad regional, que son Guadalajara y León. Además de esas grandes urbes, una característica de la región es la existencia de numerosas ciudades medias, que pueden vincularse para una complementación y mutuo apoyo en su competitividad.

De hecho algunas de las ciudades medias existentes en Centro Occidente, de alguna manera han sido objeto de atención de la SEDESOL mediante el denominado *Programa de Cien Ciudades Medias*, que se derivó del Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994 y que continuó posteriormente por varios años. Sin conocer a fondo los resultados de ese Programa, puede afirmarse que en general se registraron avances importantes en el proceso de planeación urbana en el país. El planteamiento del Programa, resultó interesante en el sentido de incentivar el desarrollo de 116 ciudades que conformaban una red de localidades de primera jerarquía, a fin de constituir las en alternativas reales de asentamientos a las cuatro grandes zonas metropolitanas del país, y de esa manera favorecer la eliminación gradual de las deseconomías de escala y aglomeración y el deterioro de la calidad de vida, asociado al fenómeno de la concentración-dispersión.

Aun cuando no se hayan cumplido todos los objetivos del citado Programa, éste constituye una referencia obligada para Centro Occidente, debido a que en esta zona el desarrollo económico territorial ha propiciado y, a la vez, ha sido resultado de la conformación de un sistema urbano regional equilibrado, en donde contrasta la concentración demográfica y económica de Guadalajara, ya que tiene un peso importante en las relaciones al interior de la región.

4.1.6 Desarrollo Rural

La población rural de la región, es decir aquella que habita en asentamientos de menos de 5,000 habitantes, de acuerdo con los datos del Censo de Población y Vivienda 2000, representaba 25.3% del total, habiendo disminuido en un 3.4% en relación con los datos del censo de 1990. Por lo que respecta al total de habitantes en la región Centro Occidente para 2000, era de 22,435,074, de los cuales 6.5 millones correspondían a la población rural, es decir 29.0%, siendo ésta una proporción por encima del promedio nacional. En los datos más recientes del II Conteo de Población y Vivienda 2005, de los 23,571,339 habitantes contabilizados en los nueve estados, el 26.5% es población que habita en zonas rurales de la región, por lo que en ese periodo se registra una disminución en el porcentaje derivado de la migración interestatal y hacia el exterior del país.

La proporción de población rural se explica por la dispersión territorial de la población. Lo anterior ocurre especialmente en Zacatecas, el único estado que cuenta con un alto porcentaje de poblacional rural. También sucede en San Luis Potosí, Nayarit, Michoacán y Querétaro. El nivel de ruralidad de la población en el 2000 es, no obstante, menor al de diez años antes.

Por otro lado, la superficie total destinada a actividades económicas del sector rural en la región Centro Occidente (INEGI 1991), comprendía 19'384,859 hectáreas, en donde predomina la propiedad privada de la tenencia de la tierra, al promediar las superficies de las unidades de producción, 67.57% contra 31.15 % de la propiedad ejidal. Así, de 1'005,203 unidades de producción rural de la región Centro Occidente, el 87.03% tienen actividades agropecuarias, y en el restante 12.97% no se realizan actividades agropecuarias. El tamaño promedio de las unidades de producción en la región es de 30.95 ha. en Zacatecas, Jalisco 27 ha., Colima 24.49 ha., Nayarit 17.3 ha., Aguascalientes 16.55 ha., San Luis Potosí 15.47 ha., Guanajuato 13.62 ha. y Querétaro 11.65 ha. Como se observa, al menos desde el punto de vista del tamaño de la propiedad, muchos campesinos de la RCO, están en mejores condiciones que en otros estados del país.

Del uso actual del suelo en la región, un 40.56% se destina para la actividad agrícola, 40.00% a pastos y agostaderos, 5.23% está cubierto por bosques y selvas, mientras que el 0.68% de la superficie no cuenta con vegetación.

En lo referente a la población ocupada en las actividades agropecuarias, de la ocupada por rama de actividad, la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca ocupan a un total de 1,772,233 personas, cifra que representa el 21.41 por ciento de la población ocupada en la región. En los estados de la región se observan grandes extremos entre la población ocupada en el sector agropecuario con respecto a otras ramas. Así, en Michoacán y Nayarit representa en promedio el 22.68 y 27.62 por ciento, porcentajes cercanos al del sector servicios, (25.83 y 28.1 por ciento) que es la actividad económica de más importancia en dichas entidades. Otros estados como San Luis Potosí y Zacatecas, también tienen un importante porcentaje de población ocupada en la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, con 19.98 y 19.50 por ciento, respectivamente; en tanto que Querétaro, Aguascalientes y Jalisco tienen los más bajos porcentajes de población ocupada en esta rama de actividad económica con 7.64, 8.07 y 9.58 por ciento, respectivamente.

Respecto al tema de la producción agropecuaria, aunque los granos básicos han tendido a la baja en las últimas dos décadas, la región es una importante abastecedora a nivel nacional, como en el caso del maíz, en el que Jalisco se ubica en la segunda posición de producción a nivel nacional, Michoacán en la cuarta y Guanajuato en la quinta. En sorgo, Guanajuato ocupa la segunda posición y Michoacán la tercera, y en trigo, ambas entidades ocupan respectivamente el tercer y el cuarto lugar a nivel nacional en la producción. En cuanto a la producción de oleaginosas, durante las últimas dos décadas, la región disminuyó la superficie sembrada en un 71% con respecto a 1980. Ninguno de los estados de la región tiene relevancia a nivel nacional.

En cambio, la superficie sembrada de hortalizas ha tenido un crecimiento positivo para el promedio de la región en un 66% de 1980 al año 2000, en tanto que la superficie cosechada se incremento en un 70% y la producción se incrementó en un 135% durante el mismo periodo. Por productos, destacan a nivel nacional los estados de Zacatecas y San Luis Potosí en la producción de chile seco (primer y segundo lugar respectivamente), Aguascalientes y Nayarit (sexta y octava posición). En ajo, Zacatecas y Aguascalientes ocupan la segunda y cuarta posición. En lo que respecta a la producción de Chile verde, destacan Jalisco, Zacatecas, Michoacán y Guanajuato. En cebolla, Guanajuato tiene el primer lugar como estado productor, Michoacán el tercero y Zacatecas el sexto, y en tomate verde, Michoacán ocupa la cuarta posición y segunda en el caso del tomate rojo.

La importancia de los cultivos perennes en la región se expresa en los siguientes datos: en la producción de guayaba, Michoacán, Aguascalientes y Zacatecas ocupan las tres primeras posiciones a nivel nacional; en limón agrio, Colima ocupa la primera posición y Michoacán la segunda; en aguacate, Michoacán no sólo ocupa la primera posición, sino que está considerado como el primer productor mundial de aguacate; en plátano, Colima ocupa la cuarta posición y Jalisco la quinta y en durazno, Zacatecas es el primer productor nacional. Jalisco es el principal productor de agave; en la caña de azúcar, Jalisco y San Luis Potosí ocupan el segundo y tercer lugar respectivamente; en fresa, Guanajuato es el primer productor y en la producción de uva, Zacatecas y Querétaro ocupan la segunda y tercera posición. Finalmente, en lo que se refiere a los cultivos forrajeros, Jalisco ocupa la primera posición como productor nacional de maíz forrajero, Aguascalientes la tercera y Querétaro es el séptimo productor; en avena forrajera, Zacatecas ocupa la primera posición y Michoacán

la cuarta, en sorgo grano, Michoacán es el tercer productor nacional, Jalisco el quinto y Nayarit el séptimo, y por último, en sorgo forrajero, Jalisco ocupa la tercera posición.

En relación con la actividad ganadera, la región Centro Occidente contribuye con el 27% de producción de bovino para carne en canal. La producción de porcino en canal a nivel regional fue de 386,159 toneladas en 2000, que equivale a 39% del total de la producción nacional. La producción de leche de la región Centro Occidente aporta el 42% del total del país, con un importante crecimiento equivalente a 39% durante la década de 1990-2000. Destaca Jalisco con el 46% de la producción regional en el año 2000, Aguascalientes con un crecimiento de 113% en la década 1990-2000 y Guanajuato con un 17% de participación regional. La producción de ave carne en canal en 2000 fue de 654,598 toneladas en Centro Occidente, representando 38% de la producción nacional.

La producción regional de ave ganado en pie alcanzó un volumen de 928,418 toneladas en el año 2000 que significa un crecimiento de 451% respecto a 1980. Destacan Querétaro con un 22% y Jalisco que representa el 30% de la producción de la región. Centro Occidente produce el 37.6% de la producción nacional de huevo en 1999, cuando la producción nacional fue de 1'634,934 toneladas, en tanto que la región produjo 615,729 toneladas de ese mismo producto.

Dentro de las zonas de agricultura y ganadería intensiva sobresalen el Bajío Guanajuatense y las zonas cañeras de Jalisco, Nayarit, Colima y la Huasteca Potosina. El establecimiento de agroindustrias ligadas a la explotación agrícola y ganadera se localiza precisamente en la cuenca media del Lerma-Chapala, en los altos de Jalisco y las planicies costeras de Colima y Nayarit. En tanto que la explotación forestal se da principalmente en los parteaguas de esta cuenca, sobre la Sierra Madre del sur y la sierra Madre Occidental.¹⁵⁸

Al revisarse los datos sobre silvicultura y recursos forestales, se encuentra que la región Centro Occidente concentra el 15.9 % de la superficie total forestal del país. De los 22.481 millones de hectáreas que comprende la superficie total forestal de la región Centro Occidente, los bosques cubren 28% de la superficie, las selvas 15%, la vegetación de zonas áridas abarca 36%, la vegetación hidrófila y la halófila 1%, y las áreas perturbadas el 19%. En lo que respecta a los bosques, Jalisco, Michoacán, Zacatecas y Nayarit concentran el

¹⁵⁸ Wario Hernández, Esteban, *op. cit.* págs. 45-46.

30.4, 24.1, 15.6 y 12.2 % de los bosques de la región. En cuanto a la distribución de la superficie cubierta por selvas, tres estados concentran el 77.3%, Jalisco con 31.9, Michoacán 31.1 y Nayarit 14.3%, respectivamente.

Relativo a la agroindustria en la región, el número de establecimientos agroindustriales al interior del subsector de manufacturas es notorio en la concentración de actividades en las ramas 3112 (elaboración de productos lácteos), 3115 (elaboración de productos de panadería) y 3116 (molienda de nixtamal y elaboración de tortillas). Entre las tres agrupan casi el 85% del número de establecimientos del subsector y el 30% del personal ocupado, lo que indica el pequeño tamaño de las empresas de las ramas mencionadas. Por otra parte, el 3.1% de las unidades económicas se dedica a la producción de bebidas, participa con el 20% del valor de la producción pero sólo genera el 15% del empleo. Le sigue en importancia la producción de lácteos que genera el 11% del valor de la producción, el 9% del empleo, en tanto que el 10% de las unidades productivas son empresas medianas.

El destino de la producción de la agroindustria en la región es de un promedio del 50 por ciento para consumo interno en cada estado, un 15 por ciento promedio destinado al mercado regional y aproximadamente un 35 por ciento en el resto del país. En resumen, la importancia de la agroindustria en la región corresponde a la quinta parte de la agroindustria en México, en los estados que desarrollan esta actividad puede dar una perspectiva de diversificación y de generación de oportunidades de inversión y empleo, pero falta que estos instrumentos sean creados a nivel de estados y regiones, no solamente para el plano macroeconómico nacional.

4.1.7 Desarrollo Social y Humano

Con base en la revisión de los Indicadores de Marginación Municipal del CONAPO, se observa que durante el período 1990 a 2005 hubo una ligera mejoría en algunos estados de la región, siendo más notorio en localidades y municipios urbanos, y menos en aquellos de perfil rural. Agrupando el conjunto de municipios en cada estado para ver los grados de marginación se obtuvieron los siguientes datos:

Cuadro 4.10
Porcentaje de Municipios por Grado de Marginación en la RCO 1990-2005

Año	Muy Bajo	Bajo	Medio	Alto	Muy Alto
1990	3.9	44.6	26.7	20.5	2.4
2000	8.7	25.8	34.7	24.7	3.7
2005	10.8	27.8	34.5	23.9	2.8

Fuente: CONAPO. *Indicadores de Marginación Municipal 1990, 2000 y 2005.*

Desde la perspectiva municipal, se puede observar que de los 452 municipios que comprendían la región durante 1990, 3.9% presentaba un grado de marginación muy baja, 44.65% baja, 26.7% media, 20.5% alta y 2.4% muy alta marginación. Cabe destacar que en los estados de Aguascalientes, Colima y Zacatecas no existen municipios de marginación muy alta, y que en San Luis Potosí se encuentra casi la mitad de los existentes. Para el año 2000 del total de municipios de la región, 8.75% tenían un grado muy bajo, 25.8% bajo, 34.75% medio, 24.7% alto y 3.7% muy alto. Para ese año los municipios con los mayores grados de marginación se ubicaban en Michoacán y San Luis Potosí.

Revisando el comportamiento del conjunto de municipios de la región durante 1990-2005, los datos registran, como se menciona al principio de este punto, que ha aumentado el número de municipios que presentan niveles de marginación Muy Baja, por ello el porcentaje varió de 3.9 a 10.8%. La mayor parte de esos municipios que mejoraron enfrentaban una situación de marginación Baja, eso explica porque en este rubro el porcentaje disminuye.

Respecto al año 2005, los índices de marginación por municipio en cada uno de los estados de la región Centro Occidente se registran en el cuadro 4.11

Cuadro 4.11
Distribución de Municipios por estado, según Grado de Marginación 2005
(Número de municipios)

Estado	Muy Baja	Baja	Media	Alta	Muy Alta	Total
Aguascalientes	3	6	2	-	-	11
Colima	4	4	2	-	-	10
Guanajuato	5	11	20	10	-	46
Jalisco	23	55	34	11	1	124
Michoacán	4	16	57	31	5	113
Nayarit	3	7	7	2	3	20
Querétaro Arteaga	3	2	3	9	1	18
San Luis Potosí	2	5	10	38	3	58
Zacatecas	3	22	24	9	-	58
Total Regional	50	128	159	110	13	458
Porcentaje	10.87	27.83	34.57	23.91	2.83	100

Fuente: Estimaciones de CONAPO con base en INEGI, *II Censo de Población y Vivienda 2005 y Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2005, IV Trimestre.*

En el cuadro anterior se observa que actualmente la mayor parte de los municipios de la región está en una situación de marginación con grados Bajo y Medio, ya que ambos rubros constituyen el 62% (287 municipios) de la población total de los nueve estados. Asimismo, solamente 13 municipios están en situación de Muy Alta marginación, por lo que merecen estar considerados en la agenda y los proyectos prioritarios de la Mesorregión. Esta situación hace necesario, que así como existen grupos sectoriales para otros temas, se conforme uno para lo referente al desarrollo social y municipios marginados, ya que ellos también deben ser parte de los propósitos de desarrollo integral. Además este es uno de los segmentos de la población de la región con el cual se debe trabajar para entrar verdaderamente en el tejido social, en la estructura de los municipios y estados.

A nivel estatal, para 2005, el CONAPO registra los siguientes grados de marginación:

- Baja: Aguascalientes, Jalisco y Colima.
- Media. Nayarit, Guanajuato, Querétaro y Zacatecas
- Alta. San Luis Potosí y Michoacán.

Aunque en esta caso no se muestran comparativos como se hizo para los municipios de la región, los cambios que se identifican en los datos revisados, es que de 2000 a 2005, mientras en Aguascalientes aumentó en promedio la marginación en el estado al pasar de un grado Muy Bajo a Bajo, en Zacatecas se mejoró el promedio estatal al pasar de un grado Alto a Medio.

4.1.8 Educación y Desarrollo Tecnológico

Al revisarse la información sobre la oferta de educación superior, se encuentra que la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), reporta para 2005 un total de 508 instituciones de Educación Superior en la región, 217 públicas y 291 particulares, que representan el 20% de las que hay en el país. Este número incluye las que ofrecen programas de Técnico Superior. No obstante, no todas están afiliadas con ANUIES.

Respecto a la infraestructura y recursos para el desarrollo tecnológico, en la región se encuentra las sedes de nueve de los 27 centros públicos de investigación CONACyT (antes,

sistema SEP – CONACYT); tienen su sede cinco de los siete centros dedicados al desarrollo tecnológico.

Cuadro 4.12
Sedes de Centros Públicos de Investigación

Área	Siglas	Sede	Subsede RCO
CC. Exactas y Naturales	CIMAT	Guanajuato, Gto.	Aguascalientes
CC. Exactas y Naturales	CIO	León, Gto.	
CC. Exactas y Naturales	I. de Ecología	Xalapa, Veracruz	Pátzcuaro, Mich.
CC. Exactas y Naturales	IPICYT (en trámite)	San Luis Potosí	
CC. Sociales y Humanidades	COLMICH	Zamora, Mich.	
CC. Sociales y Humanidades	Col. San Luis	San Luis Potosí	
Desarrollo Tecnológico	CIATEC	León, Gto.	Guadalajara, Jal.
Desarrollo Tecnológico	CIATEJ	Guadalajara, Jal.	
Desarrollo Tecnológico	CIATEQ	Querétaro, Qro.	Aguascalientes, San Luis Potosí
Desarrollo Tecnológico	CIDESI	Querétaro, Qro.	
Desarrollo Tecnológico	CIDETEQ	Querétaro.	

Fuente: FIDERCO. *Programa de Desarrollo de la Región Centro Occidente*. México, 2004, pág. 105

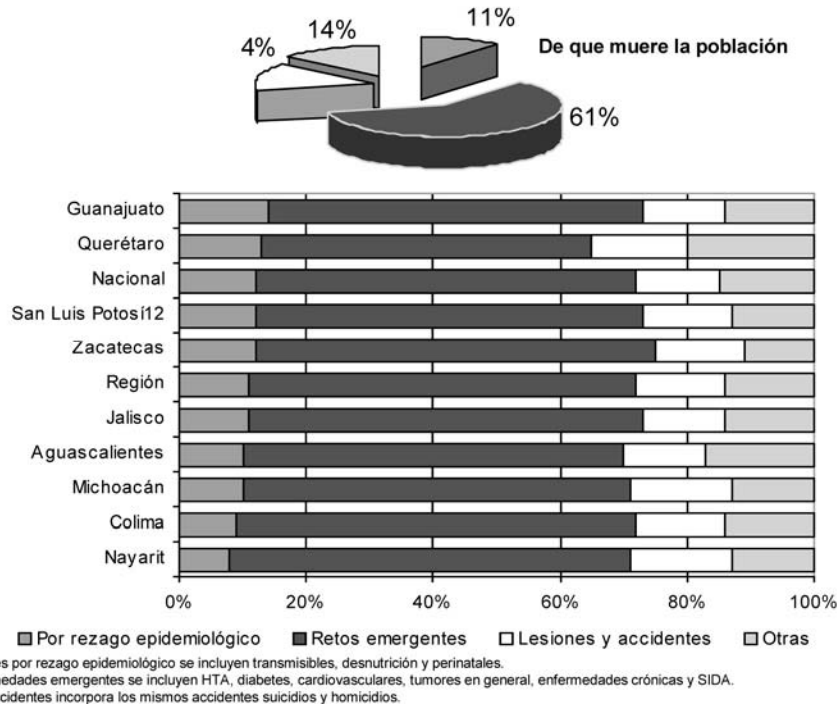
Adicional a lo anterior, existen las siguientes subsedes de investigación en la región: la unidad de Estadística del CIMAT, un centro regional del Instituto de Ecología, una subsede del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) y tanto el CIATEC como el CIATEQ tienen subsedes en la región. La sede del Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP) en Morelia y tres Centros de Investigación Regional (CIR) que atienden los estados de la región centro occidente: CIR Centro, CIR Pacífico – Centro y CIR Norte Centro.

También se investiga en las instituciones de educación superior o en otros centros ya sean públicos o privados. Están los Centros de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional (CINVESTAV), de los cuales hay tres en la región: en Guadalajara, en Irapuato y en Querétaro. Banco de México – FIRA tiene centros de desarrollo tecnológico en tres puntos de la región: Valle de Santiago, Guanajuato; Taquín en San Luis Potosí y en Morelia, Michoacán. En Guanajuato hay 39 unidades de investigación (aparte de los ya mencionados), en Jalisco se identificaron 127 y en Querétaro 23 centros de investigación.

4.1.9 Salud y Seguridad Social

En Centro Occidente más del 97% de los recién nacidos alcanzan su primer año, y la mayoría de los hombres pueden aspirar a vivir alrededor de 73 años. En lo que respecta a las mujeres de la región, en la década de 1930 cerca de la mitad moría antes de cumplir 38 años de edad; ahora, la mayoría puede esperar vivir más de 77 años. En ambos casos, la esperanza de vida al nacer en la región es discretamente superior a la nacional, así como a la de países latinoamericanos como Colombia y Paraguay, es semejante a la de Argentina, y moderadamente inferior a la de Chile; aunque está muy distante de la de España y Francia.

Figura 4.7
Mortalidad General en la Región Centro Occidente, 2001



En el año 1999 la región tenía una esperanza de vida general cercana a los 74 años, y una esperanza de vida saludable de 62.5 años, por lo que se puede deducir que se pierden en promedio cerca de 12 años de vida saludable como consecuencia de alguna discapacidad. Este nivel de salud ubica la región en un lugar similar al de Corea y Venezuela; arriba de Colombia y Rumania, pero demasiado lejos de España, Canadá y Estados Unidos de América.¹⁵⁹

¹⁵⁹ FIDERCO. *Programa de Desarrollo de la Región Centro Occidente*. México, 2004, pág. 108

4.2 Antecedentes del Proceso de Coordinación Regional

El origen de los trabajos para el impulso al desarrollo de la región Centro Occidente se da a principios del año 1999. El proceso de organización regional comenzó con la iniciativa de los Secretarios de Desarrollo Urbano y Obras Públicas de los estados de esa región, quienes efectuaron una serie de reuniones con el propósito inicial de intercambiar experiencias entre homólogos de estados vecinos, en temas como los de ordenamiento territorial, infraestructura urbana, caminos y agua. Los primeros encuentros fueron motivados por la expectativa de identificar proyectos que pudieran ser impulsados de manera conjunta por varios estados de la región.

Desde ese entonces, la idea de esta iniciativa emprendida por los estados ha sido la de construir una visión regional compartida por los participantes, así como definir una estrategia integral para el desarrollo regional con la que se ha buscado contribuir a la construcción del proyecto nacional. Conforme transcurrieron los años, la dinámica de relaciones interestatales fue involucrando a las contrapartes de varios estados en otros temas, que después 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.

Para el proyecto interestatal, se integró un grupo operativo con funcionarios de cada dependencia, cuya fase inicial entre 1998 y 2001, contó con la promoción y apoyo técnico de la entonces Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP).¹⁶⁰ Los trabajos trajeron como resultado, la suscripción de unas bases de coordinación entre las Secretarías de Desarrollo Urbano y Obras Públicas de los estados de las regiones Occidente y Centro-Norte, para la formulación y ejecución de una estrategia regional de ordenamiento territorial, y en el marco de una estrategia integral de desarrollo sustentable de la región.

Para finales de 1999, los estados reconocieron la necesidad e importancia de invitar a otras dependencias estatales para integrar otros grupos de trabajo en pro del proyecto regional. Foros y reuniones periódicas, fueron organizados entre áreas de gobierno homólogas que sentaban precedentes de relaciones intergubernamentales, en las cuales se manifestaba identificación entre funcionarios de distintos estados, lo que motivó la respuesta y participación de otras áreas gubernamentales que representan sectores que inciden en

¹⁶⁰ SEMARNAP. *Estrategia Regional Nacional para el Desarrollo Sustentable: Informe Final*. México, 1997.

algunas de las vertientes temáticas de la estrategia de desarrollo sustentable, cuya composición, como ya se mencionó en el punto 1.5 de este trabajo, busca incorporar los aspectos económico, humano, ambiental, institucional y tecnológica. En el caso de Centro Occidente, se logró la participación de autoridades de los sectores social, ambiental, de ordenamiento territorial e infraestructura, incorporando además a los secretarios de desarrollo económico.

Las autoridades ambientales, con el propósito de establecer el marco de referencia sobre el tema de su competencia, incluyendo el agua, convocaron a las dependencias responsables del desarrollo social en la región y a los COPLADEs de los estados, para revisar el marco de la planeación; así como el Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable de la región, con la intención de propiciar una participación que incluyese a la iniciativa privada, las ONGs y el sector académico, que en esos años, era promovido por la SEMARNAP.¹⁶¹

El proceso para alentar el desarrollo integral de la región, trajo como resultado la conformación de distintos grupos sectoriales que, mediante redes de trabajo, dieron lugar a lo que se denomina las relaciones intergubernamentales, que a su vez, y con el paso del tiempo, han propiciado el establecimiento de mecanismos formales de participación y coordinación.

4.3 Bases para la Gestión de los Gobiernos Estatales de la RCO

Ante la falta de un marco jurídico apropiado y de instrumentos en proceso de construcción que permitan promover el desarrollo en el ámbito mesorregional, la asociación horizontal de voluntades, se constituyó en una de las bases más importantes para impulsar el proceso de gestión en la región Centro Occidente. Esto, a través del acuerdo básico entre autoridades sectoriales de los distintos estados para conformar los grupos de trabajo por sectores. De esa manera, con el tiempo estos grupos, mediante la participación de funcionarios de los gobiernos estatales, habrían de formalizarse al constituirse en consejos sectoriales en la región, cuya conformación se describe más adelante.¹⁶²

¹⁶¹ Woo Gómez, Guillermo, op. cit, págs. 90 y 91.

¹⁶² Probablemente en sentido estricto, el término *Consejo Sectorial* implica la participación ciudadana efectiva, que todavía en proceso, y que significa involucrar a representantes del sector productivo y de la sociedad civil. Lo que se ha logrado conformar son órganos colegiados integrados por funcionarios públicos que han

El proceso de organización regional en torno a redes de coordinación gubernamental entre los homólogos de las entidades federativas, fue avalado por los propios gobernadores de los estados de la región. Es decir, la voluntad política al más alto nivel, se manifestó tanto en las reuniones que se llevaron a cabo con el Presidente de la República,¹⁶³ como en la decisión de continuar en este proceso de coordinación regional, y de constituir un fideicomiso para alentar los trabajos de promoción regional.

Un segundo elemento importante que ha sido parte del proceso organizativo de la RCO, es la adopción de una nueva política para el desarrollo regional por parte del Gobierno de la República. Como ya se mencionó, al inicio de la Administración Federal 2001-2006 se creó la Oficina de Planeación Estratégica para el Desarrollo Regional (OPEDR) en la Presidencia de la República, desde la cual, se promovió el esquema de coordinación regional emprendido en la región Centro Occidente, y se contempló impulsar la articulación de los esfuerzos estatales buscando vincular el proceso, con los organismos y las dependencias del Gobierno Federal. En particular, la gestión de la oficina de la Presidencia hizo posible la constitución de los Fideicomisos para el Desarrollo Regional, en los primeros años de dicho periodo de gobierno.

Algunas de las acciones específicas que permiten afirmar que durante la Administración Federal de gobierno 2001-2006, se promovieron las bases para un resurgimiento de las políticas regionales en el país, son la conformación de los grupos de trabajo sectorial, el respaldo otorgado por los gobernadores, la Presidencia de la República, la constitución del Fideicomiso regional en diciembre de 2001, la formalización de acciones y proyectos regionales con el respaldo de estados y la Federación, el proceso de planeación regional que se ha cristalizado con la elaboración del Programa de Desarrollo Regional, y la propuesta para la suscripción de un Acuerdo para el Desarrollo de la región Centro Occidente.

Un tercer elemento, lo constituye la estructura institucional en construcción para la promoción del desarrollo regional y la operatividad del Programa de Centro Occidente. En ésta, la orientación de los trabajos es definida por la Junta de Gobernadores en conjunto con el

formado redes intergubernamentales de trabajo en los nueve estados, por lo que el nombre correcto debería ser el de *Comité* o *Comisión*, sin embargo, en este trabajo se conserva el nombre que se maneja en los documentos consultados.

¹⁶³ La primera reunión se celebró siendo aún Presidente Electo, el Lic. Vicente Fox Q., en agosto del año 2000 en Aguascalientes; la segunda en julio del 2002 en Nuevo Vallarta, Nay.; y la tercera en Los Pinos en enero de 2005.

Presidente de la República. La otra instancia considerada, es el Comité Técnico del Fideicomiso para el Desarrollo de la región Centro – Occidente (FIDERCO), integrado por los representantes de los gobiernos estatales ante el fideicomiso, el cual, ejerce sus atribuciones para promover la instrumentación del Programa de Desarrollo de la Región Centro Occidente, y garantizar la congruencia entre éste, y los proyectos regionales.

El cuarto elemento, lo representan los consejos sectoriales, donde participan los distintos grupos de autoridades gubernamentales que desarrollan su labor, en una lógica interestatal, en función de la agenda regional y de los asuntos de su responsabilidad. El trabajo de estos grupos es promovido y ordenado por sus respectivos coordinadores (titulares de dependencias estatales), con el apoyo de los organizadores operativos, quienes a su vez, realizan una labor de enlace con los demás consejos a través de su participación en el Grupo Técnico Coordinador (GTC), donde se discuten y coordinan las acciones técnicas que aseguran el sentido integral del proceso de planeación y gestión.

El motor de todo este trabajo se define en la figura de la Coordinación Ejecutiva del Fideicomiso, cuya tarea es operar y articular el trabajo, de los distintos grupos con las previsiones directivas que adoptan el secretariado técnico, y las previsiones operativas definidas en el GTC. La Coordinación Ejecutiva instrumenta las decisiones en el seno del Comité Técnico del FIDERCO y ejecuta las acciones administrativas que sean requeridas.¹⁶⁴

Con estos mecanismos de organización y promoción para la gestión regional, Centro Occidente ha impulsado una planeación que busca hacer participar, a los actores gubernamentales y a la sociedad en la dimensión mesorregional. De hecho, el proceso de planeación emprendido establece los canales de planeación participativa, buscando involucrar de manera gradual y progresiva, a los actores relevantes, y a propiciar su integración en redes de trabajo regional, así como de participar en las causas y proyectos de su interés.¹⁶⁵ La lógica de gestión asociada implícita en esta iniciativa de desarrollo regional, incorpora la participación de las instituciones públicas, privadas y sociales en sus estrategias. Este propósito establece los espacios de representación de las instituciones y los organismos que pueden actuar a la par, con los grupos sectoriales conformados en la región.

¹⁶⁴ Grupo Técnico Coordinador. *Planeación del Desarrollo Regional Sustentable en la región Occidente – Centro Norte: Informe a Gobernadores*. Guadalajara, 2000.

¹⁶⁵ *Ídem*

4.4 Establecimiento y Operación del Fideicomiso

Como parte del proceso en la región, resulta necesario describir la forma en que se creó el Fideicomiso, su estructura, y cómo ha ido operando a través de los años.

4.4.1 Creación del Fideicomiso

El Contrato del Fideicomiso para el Desarrollo de la región Centro Occidente, fue suscrito por los Gobernadores de los estados de la región, el 7 de diciembre de 2001, teniendo como fiduciario al Banco Nacional de Obras y Servicios (BANOBRAS). El patrimonio del FIDERCO se constituyó con una aportación inicial de 250 mil pesos, que realizaron los estados fideicomitentes, mientras que el Gobierno Federal aportó los recursos en calidad de donación, en un esquema de peso por peso. En 2004, los Gobiernos de los Estados realizaron cada uno una aportación adicional, de un millón de pesos que sería complementada por la Presidencia de la República en el esquema de *pari pasu*.

El FIDERCO, estableció como objetivos, la promoción y realización de proyectos estratégicos para el desarrollo de la región, así como la instrumentación y seguimiento del Programa de Desarrollo Regional. La figura jurídica del fideicomiso le otorga las posibilidades para actuar como una instancia facilitadora de la coordinación interestatal, debido a que formaliza las diversas modalidades en el trabajo de gestión regional, y permite la integración tanto de los recursos estatales como los de origen federal, así como la participación de los gobiernos municipales, del sector privado, y del social.

En las Reglas de Operación, aprobadas por los nueve estados el 24 de noviembre de 2004, se establecen los criterios que rigen el funcionamiento del FIDERCO con apego a su contrato de constitución. Asimismo se señala que su patrimonio se integra mediante las aportaciones iniciales y adicionales que estarán organizadas en dos tipos de fondos: Fondo General y Fondo para Proyectos.¹⁶⁶ El Fondo General se conformó por todas las aportaciones iniciales y su objeto es apoyar preferentemente la operación del mecanismo de gestión de la Región Centro Occidente, la conducción del proceso de planeación del desarrollo de la Región, al

¹⁶⁶ FIDERCO. *Reglas de Operación del Fideicomiso*. Guadalajara, 24 de noviembre de 2004, Capítulo Segundo, puntos 1 y 2.

igual que la elaboración y revisiones del Programa de Desarrollo de la propia Región. Como máxima autoridad del Fideicomiso, el Comité Técnico podrá acordar financiar mediante el Fondo General estudios y proyectos regionales específicos, hacer transferencias de ese dinero a subcuentas específicas del Fondo por Proyecto de las aportaciones realizadas por los estados involucrados, al igual que del subsidio federal correspondiente. El Fondo para Proyectos, tiene como propósito apoyar específicamente a los estudios o proyectos regionales que promuevan tanto los representantes de las entidades fideicomitentes ante el Comité Técnico, como los Consejos Sectoriales y/o Especiales y las Subcomisiones por Proyectos, que se conformen para dar impulso a determinado proyecto mediante el acuerdo de los representantes ante el Comité Técnico de los estados involucrados.¹⁶⁷

En el documento de las Reglas de Operación, se denomina instancias promotoras, a las dependencias u organismos de los estados fideicomitentes, del Gobierno Federal, así como cualquier otra institución, pública o privada, que promueva la realización de acciones y proyectos regionales de carácter interestatal. Las Subcomisiones por Proyectos, representadas por los grupos de trabajo, sus integrantes son designados por los representantes de los estados fideicomitentes ante el Comité Técnico, o los diversos Consejos Sectoriales, y/o Especiales, conformados en la región. Se señala también, la necesaria participación de representantes de gobiernos municipales, o cualquier otra instancia promotora, que aporte recursos y/o subvenciones para la promoción de acciones y proyectos de carácter regional.

Se señala que en caso de que los fideicomitentes, los Consejos Sectoriales, o las Subcomisiones por Proyectos, hayan establecido acuerdos con alguna(s) entidad(es) contraparte(s) para realizar de manera conjunta determinada acción, estudio o proyecto de carácter regional interestatal, se someterá a la consideración de los representantes de los estados involucrados ante el Comité Técnico, siendo ésta, la instancia facultada para analizar y aprobar, que el financiamiento de los trabajos se realice a través del Fondo para los Proyectos del Fideicomiso, administrándose a través de una subcuenta específica para cada proyecto.

En cuanto a la composición del Comité Técnico, se establece que éste se integra con la participación de un representante de cada uno de los estados “fideicomitentes”; por un

¹⁶⁷ FIDERCO, *Ibíd*, puntos 3 y 4

representante de la Oficina de la Presidencia de la República;¹⁶⁸ por un representante de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL); por un representante del “fiduciario” BANOBRAS, con voz pero sin voto; así como por el Coordinador Ejecutivo del Fideicomiso, quien asistirá con voz pero sin voto. Es importante aclarar que en el seno del Comité Técnico del Fideicomiso y por tanto en las decisiones, podrán participar los estados que hayan signado de conformidad el contrato de Fideicomiso, y que hayan realizado la aportación inicial correspondiente.

Los datos anteriores dan cuenta de que la estructura del Comité Técnico, deja de lado la participación de organizaciones de ciudadanos que podrían aportar en el seno de este órgano ideas y propuestas de interés para el desarrollo de la región. Sin embargo las reglas del Comité sólo definen y acotan la participación de instancias gubernamentales, lo que implica que aunque se cumple con los aspectos de carácter legal, la omisión de la participación ciudadana dificulta alcanzar una mayor legitimidad del proceso, y con ello de que se mejore el grado de gobernabilidad.

Promover la instrumentación del Programa de Desarrollo de la Región Centro Occidente y garantizar la congruencia entre éste y los proyectos regionales, son las principales atribuciones del Comité Técnico. A ellas se agregan las de conocer, aprobar e integrar los recursos que sean aportados por los “fideicomitentes” de su propio patrimonio y de aquellos que reciban de la federación vía subsidio y de otras fuentes; aprobar los estudios y proyectos que se apoyarán con cargo al Fondo General del presente Fideicomiso, y como los términos y condiciones de la contratación de los bienes y servicios necesarios al efecto; conocer y dar instrucciones al fiduciario sobre los estudios y proyectos que se apoyarán con cargo al Fondo por Proyectos del presente Fideicomiso; autorizar la estructura administrativa del Fideicomiso, la designación del Coordinador Ejecutivo y la contratación del personal que se requiera para el adecuado desarrollo y operación del Fideicomiso, así como; conocer y aprobar los informes que rinda el fiduciario respecto del estado que guarda el patrimonio del Fideicomiso; entre otras.¹⁶⁹

Referente a los cargos en el Comité Técnico, en el capítulo sexto se establece que, éste será presidido por uno de los fideicomitentes de manera rotativa y por períodos de dos años. Otro

¹⁶⁸ Desde enero de 2006, la Unidad de Desarrollo Regional que estaba adscrita a Presidencia de la República, pasó a formar parte de la estructura de la SEDESOL, por lo que está pendiente precisar esa participación.

¹⁶⁹ FIDERCO. *Reglas de Operación, op. cit.* Capítulo Quinto

cargo dentro del Fideicomiso, es el que corresponde a la Secretaría Técnica, el cual estará a cargo del representante de la Oficina de la Presidencia de la República.¹⁷⁰

El Comité Técnico, deberá elegir además, a uno de los fideicomitentes para que designe a un representante que en su caso, realice las funciones de Valuador del Fideicomiso, quien estará en funciones en periodos iguales a los del presidente, participará con voz y sin voto, y deberá acreditarse con el oficio correspondiente. Dicha persona será designada al cumplir las condiciones de ser servidor público, de un estado fideicomitente distinto al del presidente, preferentemente deberá ser el Contralor de uno de los estados, así como, ser un representante diferente al propietario y al suplente. El Valuador no puede emitir su voto en las decisiones debido a que se daría un desequilibrio en la medida en que el estado de donde éste es designado participaría con dos votos en el seno del Comité Técnico, sin embargo sí puede y debe realizar las observaciones y sugerencias que considere pertinentes para el buen funcionamiento de ese órgano.

En el tiempo que lleva de operar el FIDERCO, el Comité Técnico ha sido presidido por el estado de Jalisco, y desde mayo de 2006 lo encabeza el estado de Aguascalientes. Cabe señalar que los nombramientos del Comité Técnico son de carácter honorífico, por lo que sus miembros no tienen derecho a retribución alguna. Es una responsabilidad que se desempeña de manera adicional a las funciones que el representante en turno, cumple en su estado, donde tiene un cargo público.

Con respecto a la organización del Fideicomiso y su estructura administrativa, en el capítulo décimo de las Reglas de Operación se asienta que contará con una estructura, encabezada por un Coordinador Ejecutivo, para la promoción y el seguimiento de los estudios y proyectos autorizados por el Comité Técnico. El Coordinador Ejecutivo será elegido por votación, en base a los candidatos propuestos por el propio Comité Técnico, y será contratado quien demuestre un perfil técnico y profesional, así como una mayor experiencia, para que sea funcional al proceso, teniéndose además cuidado de no tener sesgos políticos. Su contratación, se hará con cargo al Fondo General del Fideicomiso. Respecto a la ubicación de la Coordinación Ejecutiva, ésta la define el propio Comité Técnico. Desde el inicio de las operaciones, la Oficina está ubicada en la ciudad de Guadalajara, Jal.

¹⁷⁰ Está pendiente por la razón manifestada en la nota 168.

Entre las funciones de la Oficina Técnica de la Coordinación Ejecutiva, se señalan entre otras, las siguientes:¹⁷¹

- a) *Promover, en coordinación con la Oficina de la Presidencia y con los Consejos Sectoriales y/o Especiales, los procesos de planeación necesarios que permitan contar con un Programa de Desarrollo de la Región Centro Occidente, la integración intersectorial, su revisión y actualización periódica.*
- b) *Dar seguimiento a los acuerdos derivados de las reuniones de los Consejos Sectoriales y/o Especiales de la región.*
- c) *Dar seguimiento a los proyectos propuestos por los Consejos Sectoriales y/o Especiales, así como promover la creación y el mantenimiento de un banco de proyectos regionales.*
- d) *Gestionar recursos concurrentes o adicionales, estatales, nacionales e internacionales que apoyen la ejecución de proyectos en los términos previstos que propicien un desarrollo regional equilibrado y sustentable.*
- e) *Asistir a las sesiones del Comité Técnico, con voz, pero sin voto, para proveer de la información necesaria para la toma de decisiones dentro del Comité Técnico, informándolo sobre los avances de los diferentes Consejos Sectoriales y/o Especiales de la región en cuanto a la integración de propuestas y proyectos.*
- f) *Elaborar su programa anual de actividades, en congruencia con los de los Consejos Sectoriales y/o Especiales presentándolo al Comité Técnico para su aprobación e informándole cuatrimestralmente y por escrito respecto a los avances del mismo.*
- g) *Ejecutar los acuerdos del Comité Técnico e informar de su cumplimiento, así como preparar la información y documentación necesaria para eficientar el tiempo de las sesiones en coordinación con el Secretario Técnico.*

De acuerdo a lo establecido en el capítulo undécimo de las Reglas, el Comité Técnico deberá sesionar de manera ordinaria conforme al calendario que él mismo determine, pero en todo caso deberá sesionar cuando menos cuatrimestralmente y de manera extraordinaria, a solicitud de cualquiera de sus miembros. En el mismo capítulo se señala que a las sesiones del Comité Técnico, podrán ser invitados las personas, instituciones, representantes de los Consejos Sectoriales y/o Especiales u otras instancias de gobierno, o de la sociedad, que se consideren convenientes para el conocimiento de aspectos específicos del orden del día, aunque tendrán voz pero no voto.

En cuanto a los Coordinadores de los Consejos Sectoriales y/o Especiales, éstos podrán ser citados como invitados cuando en el orden del día esté agendada, la discusión sobre la

¹⁷¹ FIDERCO. *Reglas de Operación, Ibíd, Capítulo Décimo*

aprobación de proyectos regionales y la contratación de bienes y servicios. Lo que puede comentarse en relación con las líneas anteriores, como ya se mencionó, es que la inclusión en las sesiones del Comité, de instituciones y personas, sólo como invitados, disminuye el grado de legitimidad del proceso, y más aún si se trata de coordinadores de grupos sectoriales, ya que sigue siendo el sector gubernamental el que decide lo que es importante para el desarrollo de la región. Más allá de propósitos incluidos en planteamientos, no se identifica de manera clara la intención de construir un mecanismo que incentive e incorpore la participación de otros actores, especialmente los ciudadanos.

En el capítulo duodécimo de las Reglas de Operación, se hace referencia a la relación con los Consejos Sectoriales y/o especiales. Se establece que el Comité Técnico y el Coordinador Ejecutivo, se relacionarán con esos grupos que están integrados por los representantes de los estados fideicomitentes en el tema de interés, y pueden participar representantes federales. Adicionalmente, podrán asistir integrantes de otras organizaciones y/o instancias de gobierno. Respecto a la integración de los Consejos Sectoriales y/o Especiales, se señala que éstos deben tener como características: tener y seguir un programa de trabajo; sesionar por lo menos cuatrimestralmente; tener un reglamento interno que defina los métodos para elegir un coordinador de entre los representantes de los estados fideicomitentes y sus atribuciones, así como tomar decisiones por consenso o mayoría simple. Es importante comentar, que fue posible constatar que efectivamente los Consejos Sectoriales cuentan con su propio reglamento y programa de trabajo. El problema más bien se observa, como ya se señaló, en que su conformación y decisiones no ha podido incorporar la participación de ciudadanos. Aunque son decisiones tomadas democráticamente en el seno de esos grupos, se siguen quedando en el ámbito gubernamental, sin incorporar la opinión y decisiones de la sociedad civil.

Por su parte, el Coordinador Ejecutivo tiene entre sus tareas promover y apoyar que los Consejos Sectoriales y/o Especiales realicen las siguientes funciones:¹⁷²

- a) *Participar en el proceso de planeación del desarrollo de la región.*
- b) *Participar en la elaboración del Programa de Desarrollo de la región Centro Occidente.*
- c) *Proponer y analizar proyectos y estudios que fomenten el desarrollo de la región Centro Occidente.*

¹⁷² *Ídem*

- d) *Integrar, actualizar y gestionar una cartera de proyectos y/o estudios regionales con posibilidades de financiamiento.*
- e) *Promover la participación intersectorial para la identificación de proyectos integrales.*
- f) *Definir sobre las personas físicas y morales para contratar y/o convenir para realizar los estudios y proyectos regionales de su sector y en caso de que el proveedor encargado de un proyecto o estudio no cumpla con lo estipulado en el contrato, emitir un oficio para que el Comité Técnico proceda a la cancelación del contrato.*

En relación con la gestión de los proyectos regionales, en el mismo capítulo duodécimo de las Reglas de Operación, se señalan las características generales que éstos deberán reunir, entre los que destacan los siguientes:

- a) *Los proyectos deberán tener por objeto la realización de acciones de carácter interestatal en áreas de problema y oportunidad que requieran de la suma de los distintos estados para alcanzar una solución a nivel regional, así como de la realización de acciones en donde la conjunción de esfuerzos y recursos entre los estados y la federación genere mejores resultados desde la coordinación regional.*
- b) *Los proyectos podrán ser desarrollados o ejecutados directamente por los fideicomitentes o por terceros.*
- c) *En caso de que el financiamiento, ya sea parcial o total, para la ejecución de los proyectos regionales provenga de aportaciones del Gobierno Federal, éstos deberán cumplir con los criterios y requisitos de elegibilidad, ejecución y evaluación establecidos en las disposiciones y reglas emitidas por el Gobierno Federal para el otorgamiento de los subsidios y donaciones correspondientes.*
- d) *La presentación de los proyectos regionales deberá incluir al menos las siguientes componentes: (1) la descripción y justificación detallada de los proyectos, (2) el programa de acciones, y (3) un calendario y estado pro forma de origen y aplicación de recursos.*

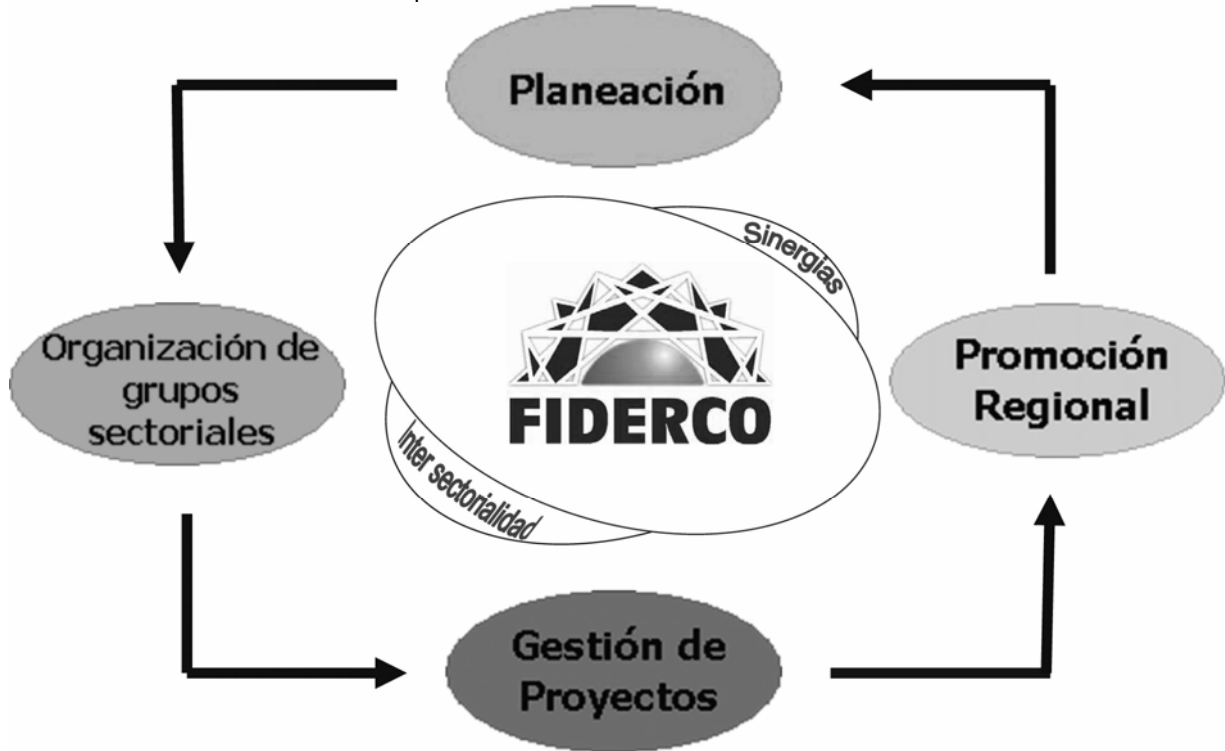
El Comité Técnico podrá cofinanciar estudios o proyectos regionales propuestos por los Consejos Sectoriales y/o Especiales, o por los integrantes del Comité Técnico, con cargo a los recursos del Fondo General con una proporción máxima a la correspondiente a las contribuciones públicas de los fideicomitentes involucrados, y al subsidio federal implicado o de otras fuentes. Los estudios o proyectos regionales a presentarse al Comité deberán de haber cumplido con los lineamientos presentados en el punto anterior, y además deberán como mínimo:

- a) *Tener sustento social y/o económico y/o ambiental*
- b) *Que impacten favorablemente a dos o más estados de la región*
- c) *Ser congruentes con las estrategias del Programa de Desarrollo de la Región*
- d) *Que se integre la ficha de inscripción, definida por el Comité Técnico, del proyecto y/o estudio propuesto (perfil mínimo del proyecto).*
- e) *Llevar el acuerdo por escrito del correspondiente Consejo Sectorial y/o Especial en el cual se respalda el proyecto, y se garantiza su impacto regional.*
- f) *Aquellos que señale el contrato.*

4.4.2 Mecanismos de Gestión Regional

El desarrollo regional en Centro Occidente se ha promovido mediante un esquema de gestión que inició en 2002-2003, con el proceso de planeación participativa, que aunque no es una herramienta cuya aplicación sea generalizada en muchos sectores de gobierno y en la mayoría de los casos se circunscribe al ámbito gubernamental, mediante ésta se dio la conformación y organización de los Consejos Sectoriales. Es desde el seno de estos grupos donde se identifican temas de trabajo y se determinan posibles proyectos regionales que a partir de ser seleccionados, solamente por los funcionarios públicos de los gobiernos estatales, entran a una etapa de gestión de sus recursos de los propios estados de la región, y en la búsqueda de contrapartes o fuentes complementarias. Se procura que los proyectos promuevan el desarrollo integral, razón por la cual el proceso busca la generación de sinergias entre los distintos actores, y mediante la adopción de un enfoque transversal. Lo anterior se puede mostrar mediante el siguiente esquema de la Figura 4.8.

Figura 4.8
Esquema de Gestión de los estados de la RCO



Fuente: FIDERCO. *Creación de Mecanismos de Gestión*. Guadalajara, 2004.

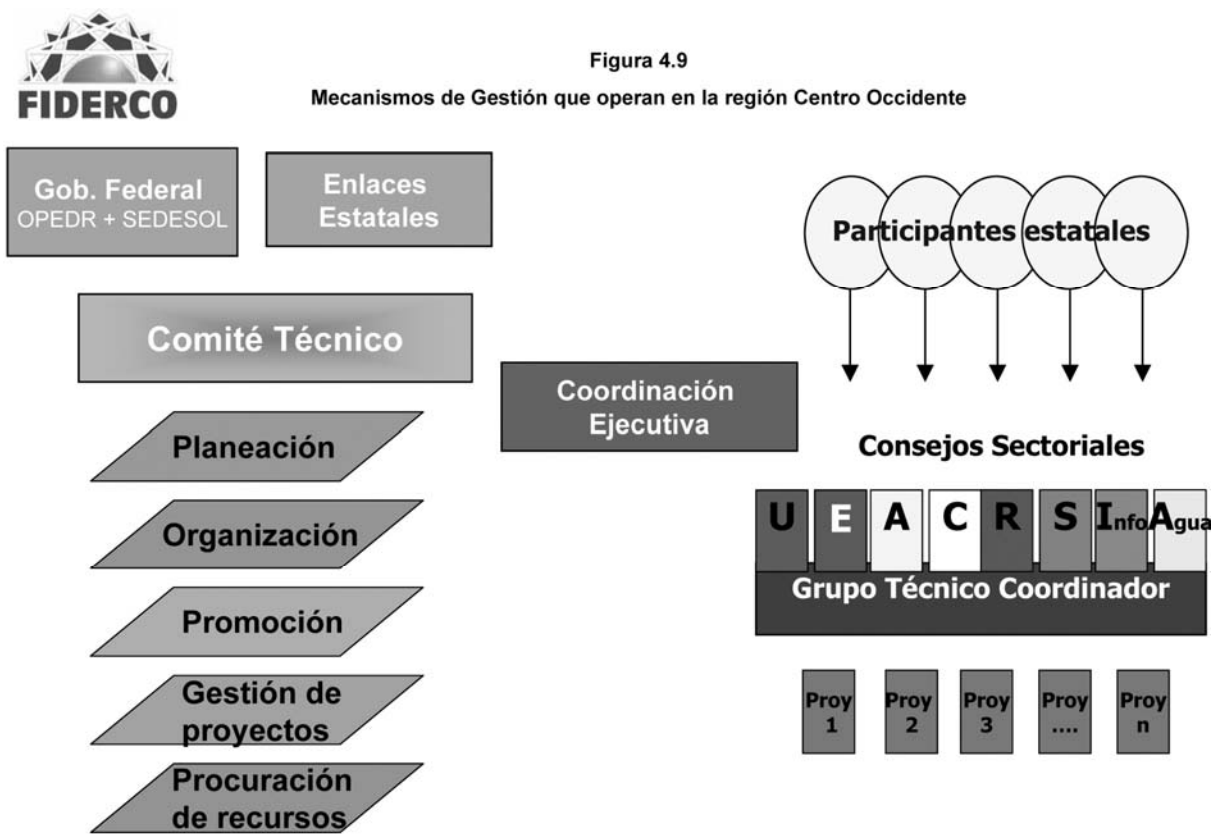
La referencia central conceptual para el modelo de gestión no pública del proceso de desarrollo regional en Centro Occidente, en donde participan eventualmente distintos actores, y que se describe en este apartado, son las Reglas de Operación. Aunque los mecanismos de gestión se han ido identificando y poniendo en práctica sobre la propia operación del Fideicomiso. En dicho modelo de gestión gubernamental federal, en tareas de vinculación entre áreas de gobierno, participan la Oficina de la Presidencia para la Planeación Estratégica y el Desarrollo Regional, al igual que la SEDESOL.¹⁷³ Igualmente participan los enlaces estatales.

Por su parte, el Comité Técnico del FIDERCO, tiene la responsabilidad de coordinar la instrumentación de las cinco funciones definidas, a saber: impulsar y dar seguimiento a los procesos de planeación regional; fomentar los mecanismos de organización regional interestatal; establecer mecanismos de comunicación y disponer de recursos para la promoción de la acción regional; conformar y gestionar una cartera de proyectos regionales

¹⁷³ La participación está pendiente de definirse por las razones mencionadas en la nota 168.

con base en las previsiones del Programa Regional y a las iniciativas emprendidas por los consejos sectoriales; así como, procurar la complementación de recursos para la implementación de estudios y proyectos regionales.

La Coordinación Ejecutiva por su parte, con base en esas cinco atribuciones, operará los acuerdos del Comité Técnico. La participación de los nueve estados se expresará en el seno de los Consejos Sectoriales, como el del Agua, el Grupo Económico, de Desarrollo Rural, Salud, Desarrollo Urbano, etcétera. La tarea concreta de los Consejos se abocará a la identificación y formulación de proyectos regionales. Todo esto se ilustra en la Figura 4.9.

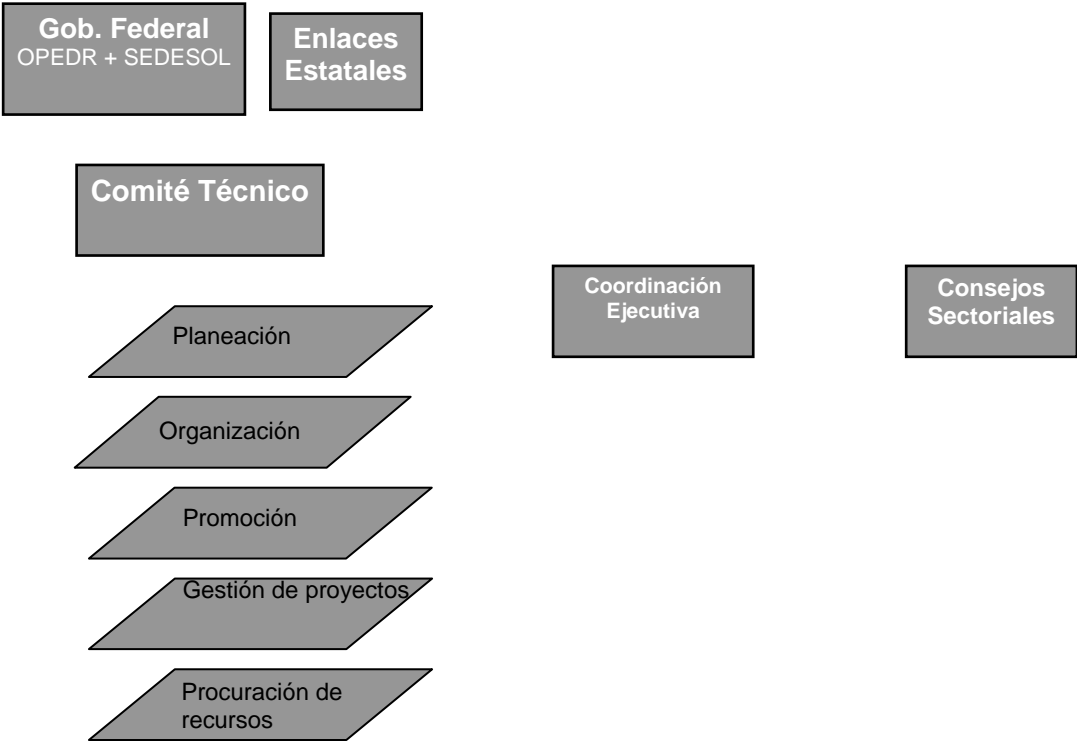


Fuente: FIDERCO. *Programa de Desarrollo de la Región Centro Occidente*, México, 2004, pág. 30

Como ya se comentó, derivado de las Reglas de Operación se establecen cinco funciones centrales, que son responsabilidad del Comité Técnico, y en las cuales, tanto la Coordinación Ejecutiva como los Consejos Sectoriales, tienen definidas sus propias tareas

respecto a la cuestión operativa. Dichas funciones son las de planeación, organización, promoción, gestión de proyectos y, procuración de recursos. Lo anterior se ilustra en la Figura 4.10.

Figura 4.10
Coordinación y Funciones en el Proceso de Desarrollo Regional



Fuente: FIDERCO. *Creación de Mecanismos de Gestión. Guadalajara, 2004.*

Para hacer operativos los trabajos de promoción regional, las líneas de trabajo para los integrantes de la estructura del FIDERCO, se han ido desdoblado y aplicando a través de las funciones establecidas en las Reglas de Operación. De esa manera, en cuanto a la función de *Planeación Regional*, corresponde al Comité Técnico convocar a los distintos actores que tienen que ver con el proceso. Otra de sus responsabilidades legales es validar el Programa de Desarrollo Regional al igual que las acciones que de él se deriven.

Los Enlaces Estatales, que son los representantes suplentes del Comité Técnico, en tanto tienen como tarea vincular las estrategias y programas estatales con el Programa de

Desarrollo Regional, así como promover que se incorporen estrategias regionales a los planes de desarrollo municipal. Por su parte, a la Coordinación Ejecutiva corresponde organizar el proceso técnico y de consulta; resolver los requerimientos de consultoría y apoyo logístico para el proceso de formulación del programa técnico; así como dar seguimiento al proceso y a los mecanismos de gestión regional.

En la construcción de mecanismos de gestión, derivado de las Reglas de Operación, así como de los reglamentos internos, de manera indicativa se establece que en el proceso de planeación, corresponde también a los Consejos Sectoriales proponer contenidos temáticos de relevancia regional, y la identificación de expertos para la realización de los proyectos. Asimismo, tienen la tarea de estructurar estrategias y líneas de trabajo; de promover la participación de actores gubernamentales, privados y sociales, así como, trabajar de acuerdo a las orientaciones del Programa de Desarrollo de la Región Centro Occidente.

Respecto a la fase de *Organización*, corresponde al Comité Técnico a través de los Enlaces Estatales, promover la participación de los representantes estatales en los distintos Consejos Sectoriales, y en los proyectos. Por su parte, la oficina de la Coordinación Ejecutiva tiene el cometido, en esta fase, de asistir a las reuniones de Consejos Sectoriales; dar seguimiento a los acuerdos, consolidar la coordinación intersectorial a través del Grupo Técnico Coordinador; coordinar acciones con los Consejos Sectoriales, sí como; promover la formalización de los Grupos Sectoriales. En esta misma fase los Consejos Sectoriales, de acuerdo a lo establecido en su reglamento interior, se abocan a fomentar la continua participación de los representantes estatales; a integrar y seguir un programa de trabajo; a sesionar por lo menos cuatrimestralmente; a sustentar la coordinación del Consejo en sus Reglas de Operación; a tomar decisiones colegiadas como redes gubernamentales en el seno de dichos Consejos, al igual que a buscar apoyos de terceros.

En lo que se refiera a la fase de *Promoción* del proceso, las tareas a las que se aboca el Comité Técnico tienen que ver con la difusión de los objetivos y acciones del FIDERCO, y con la promoción del Programa de Desarrollo y los proyectos regionales. Asimismo, a través de los Enlaces Estatales tiene la tarea de informar y vincular a las dependencias de los estados con el Programa de Desarrollo y los proyectos, así como de incorporar la promoción de la región en las estrategias estatales. En este caso la Coordinación Ejecutiva tiene la función de preparar material de difusión, promover mecanismos de comunicación; e

incorporación de nuevas instancias y organismos en el proceso, los mecanismos de gestión regional, el programa de desarrollo y los proyectos.

Referente a la *Promoción* de proyectos regionales, se presentan cuatro momentos o fases: a) su identificación, b) la sistematización mediante un banco de proyectos, c) gestión, y d) la ejecución de los proyectos. Específicamente en lo que se refiere a la parte de identificación, corresponde al Comité Técnico apoyar la realización de proyectos, así como integrar e impulsar las prioridades estatales. Operativamente compete a la Coordinación Ejecutiva del Fideicomiso, promover los proyectos y vincularlos con otras instancias, así como proponer al Comité Técnico los que hayan sido seleccionados para su puesta en marcha. Por su parte, los Consejos Sectoriales deberán identificar y proponer proyectos regionales a partir de sus reuniones ordinarias de trabajo y, en su caso, extraordinarias.

La siguiente fase es integrar y sistematizar un banco de proyectos. En este caso corresponde al Comité Técnico a través de los Enlaces Estatales, enriquecer dicho banco a través de la identificación de proyectos y estudios existentes en otras instancias. Luego de que se haya conformado el banco de proyectos, corresponderá a la Coordinación Ejecutiva administrarlo y darle seguimiento. En esta fase del proceso, los Consejos Sectoriales tendrán como tarea proporcionar la información necesaria para integrar, reportar avances y vincular proyectos.

Una tercera acción que forma parte del proceso, es la de gestión de los proyectos, y en ésta el Comité Técnico determinará qué proyectos deberán hacerse con cargo al Fondo General, así como conocer los que deberán ser financiados por el Fondo de proyectos. Por su parte, la Coordinación Ejecutiva se abocará a apoyar las gestiones de los Consejos Sectoriales, además de intersectorial, a recabar información de los proyectos, así como a instruir al Fiduciario sobre las acciones a seguir para la ejecución de los proyectos. En esta tercera fase del proceso, los Consejos Sectoriales participan en la gestión interestatal y con otras contrapartes, si es el caso.

Al llegarse ya a la cuarta fase de ejecución de proyectos regionales, el Comité Técnico tiene como función verificar la información recibida sobre los avances físicos y financieros de los proyectos. Por su parte la Coordinación Ejecutiva se orienta en esta parte del proceso a realizar las gestiones para la ejecución de proyectos en función de la información

proporcionada por los Consejos Sectoriales. Estos últimos, deberán de conducir el proceso de definición de términos de referencia y del proceso de adjudicación; solicitar la contratación de los estudios y proyectos; dar seguimiento a los proyectos; así como supervisar y resolver sobre el finiquito de los trabajos contratados.

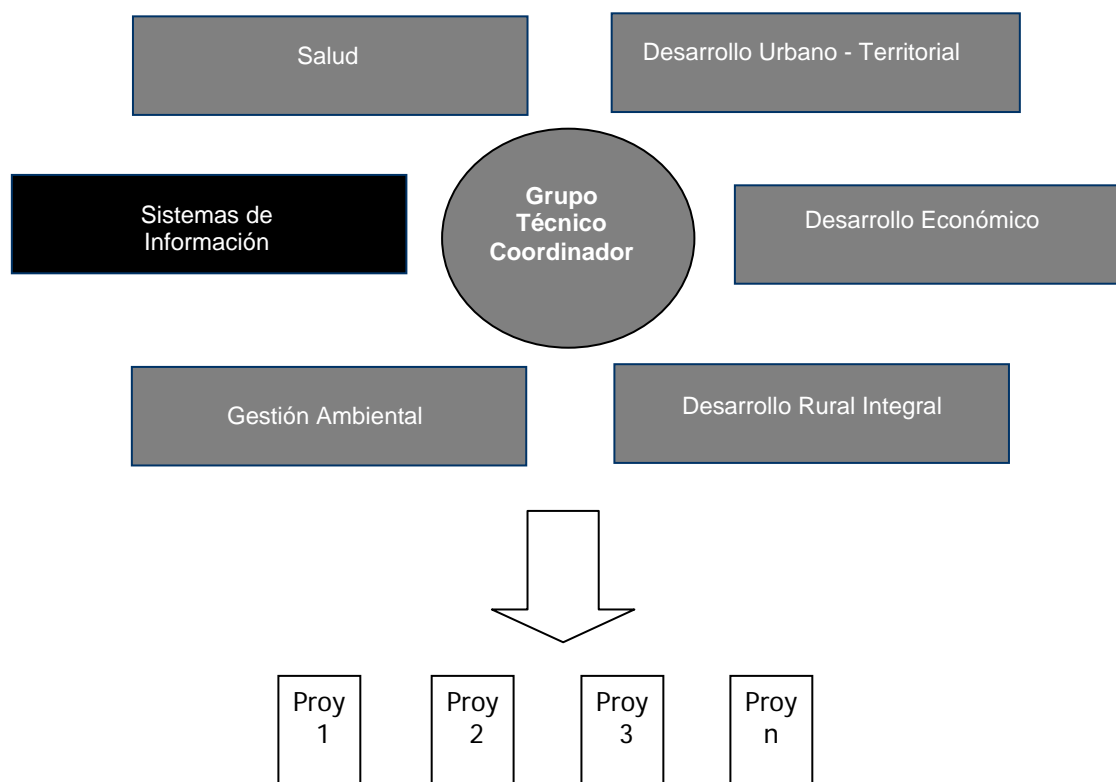
Con respecto a la *Procuración* de los recursos para el financiamiento y ejecución de los proyectos, el Comité Técnico a través de los Enlaces Estatales, toma decisiones en cuanto a las participaciones con de recursos estatales a los Fondos General y por Proyectos, y gestiona la autorización para contratar deuda ante la posibilidad de gestionar proyectos de gran envergadura. En este caso corresponderá a la Coordinación Ejecutiva vincular la concurrencia de recursos así como procurar recursos de otras instancias. También deberá tramitar la aportación de recursos de organismos con objetivos vinculados a los proyectos del FIDERCO, así como a realizar los trámites para complementar con financiamiento los recursos necesarios para la ejecución de proyectos.

Corresponde también a los Consejos Sectoriales procurar la concurrencia de recursos estatales y de otras instancias, para la realización de los proyectos, así como vincularse con instituciones de los sectores privado, público y social, y con organismos internacionales. A la Coordinación Ejecutiva compete dar el apoyo y seguimiento a los acuerdos tomados en el seno del Comité Técnico, así como recibir las propuestas de los estudios y proyectos para su análisis y presentación. Para esta fase está planteado que los Consejos Sectoriales deben abocarse a trabajar respecto a la integración de un fondo de recursos para su propia operación, así como a establecer los mecanismos administrativos para promover y dar seguimiento a la participación de ellos mismos en los diversos proyectos. Los participantes en estos grupos de trabajo no perciben pago alguno, ya que ellos reciben su sueldo como funcionarios de gobiernos estatales.

En la figura 4.11 se muestra los grupos operativos expresados en Consejos Sectoriales actualmente funcionando. Como ya se mencionó, el Grupo Técnico Coordinador se integra por los coordinadores de dichos Consejos. También se dijo ya que los Consejos definen prioridades, identifican y delimitan proyectos de carácter regional a partir del tema principal, objeto de conformación de los grupos de trabajo, y con base en las estrategias establecidas por el Programa de Desarrollo Regional, y las prioridades de las autoridades gubernamentales de los estados. Derivado de sus reuniones de trabajo, en el seno de los

Consejos, se acuerda respecto a proyectos o acciones comunes, a promover en el marco del desarrollo regional. Aunque los propósitos y alcance de los grupos sectoriales de trabajo, señalados en las reglas de operación consideran una mayor incidencia y participación en la región, todavía falta fortalecer y consolidar dichos grupos para poder aspirar realmente a realizar cambios cualitativos en la región, ya que no se ha podido avanzar más allá de la identificación de intereses problemas e intereses comunes, que en algunos casos se han traducido en proyectos interestatales.

Figura 4.11
Grupos Operativos

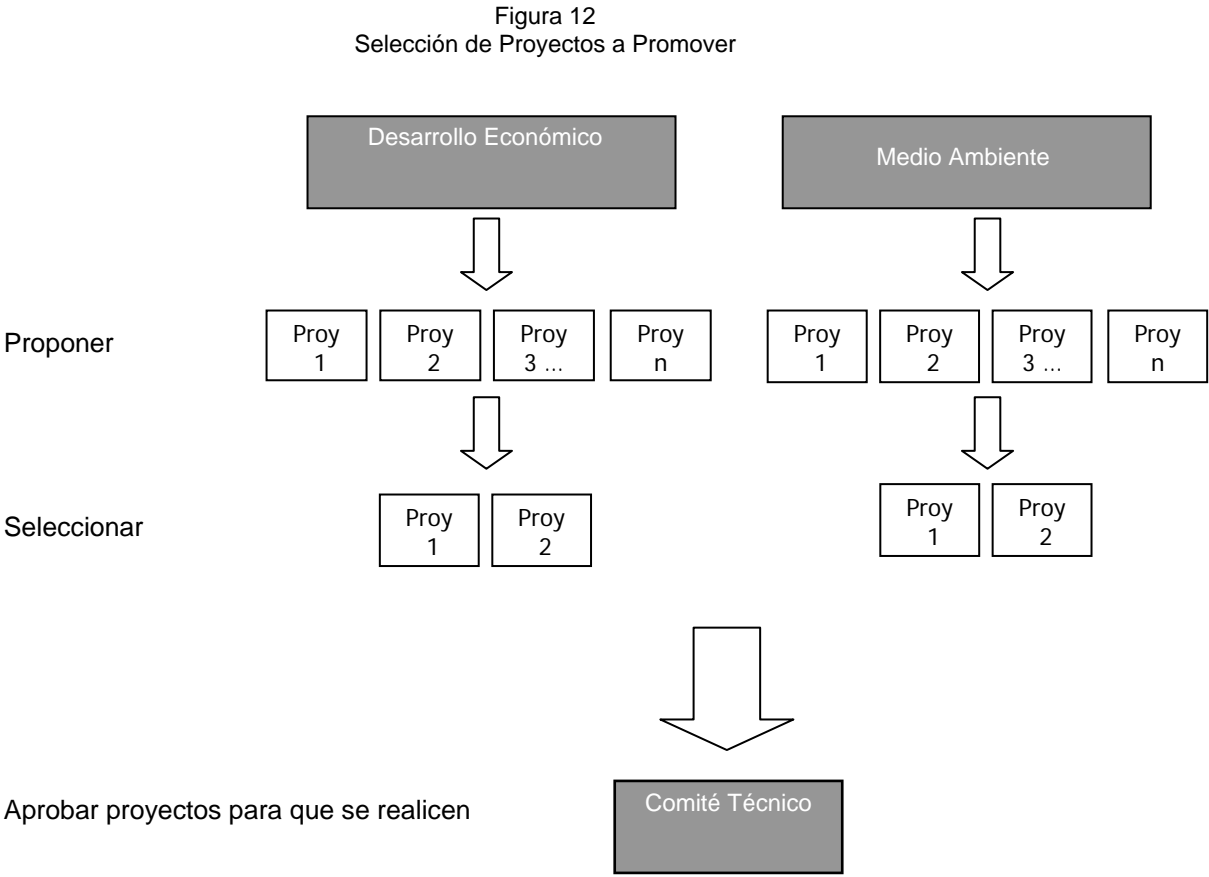


Fuente: FIDERCO. *Creación de Mecanismos de Gestión*. Guadalajara, 2004.

Primero, luego de definirse los temas prioritarios, se identifica un conjunto de posibles proyectos a promover. Esa lista se irá concretizando y depurando conforme se vayan precisando las posibilidades reales y factibilidad del proyecto, en donde influyen factores como el que la idea pase a convertirse realmente en un proyecto formulado, la voluntad e

interés de autoridades, la disponibilidad de recursos, la participación de los distintos actores, así como la propia factibilidad del proyecto.

Como se muestra en la figura 4.12, cada Consejo Sectorial identifica un conjunto de ideas de proyectos de las cuales, los que van pasando a otra etapa son solamente algunos por razones como las señaladas en el párrafo anterior. Los que son seleccionados se someten ante el Comité Técnico a fin de que se revisen, validen y pasen, a la etapa de integración de un banco de proyectos, en donde se les incorpora información técnica disponible y se formulan sus Términos de Referencia, dependiendo del tipo de proyecto.



Fuente: FIDERCO. *Creación de Mecanismos de Gestión*. Guadalajara, 2004.

Al revisar información para conocer en qué partidas se ha gastado el presupuesto reunido en el Fideicomiso, se encontró que en el periodo transcurrido desde su inicio, el 52% se ha destinado para el mantenimiento y operación de la oficina de la Coordinación Ejecutiva; un 38.6% se ha orientado a financiar la realización de estudios y proyectos; mientras que el

restante 8.7% se ha gastado en el pago de honorarios fiduciarios (BANOBRAS). Sin embargo, aunque parece un gasto corriente alto, en realidad no lo es, ya que la Oficina de la Coordinación Ejecutiva, única área en la RCO que se dedica de tiempo completo a operar los acuerdos del Comité Técnico y los grupos sectoriales, paga renta de oficina y se conforma solamente por tres personas. Ésta es muy pequeña comparada con las estructuras de gobierno y sus costos, además de que la exigencia y resultados son distintos comparativamente. El problema radica más bien, en que no se canalizan mayores recursos a la inversión, debido a que las decisiones no se toman con la velocidad requerida. Como se ve en este capítulo, existe un número importante de proyectos en los cuales invertir, pero las decisiones son lentas, lo que hace que las etapas de gestión de los proyectos se alarguen más de lo necesario.

Así las cosas, en los mecanismos definidos por la región, se establece que a partir de que los proyectos entran a la fase de procuración de recursos, se define cómo se harán aportaciones conforme a costos estimados, y los proyectos en los que participen los estados, lo que se ilustra en la siguiente Figura.

Figura 4.13
Participación de los estados en los Proyectos

Estado	Proyecto 1	Proyecto 2	Proyecto 3	Proyecto 4
Aguascalientes	■			■
Colima			■	
Guanajuato		■	■	■
Jalisco	■			
Michoacán		■	■	
Nayarit			■	
Querétaro				
San Luis Potosí	■			■
Zacatecas				■

Por ejemplo, el proyecto 1, es del interés de los estados de Aguascalientes, Jalisco y San Luis Potosí. Por lo que son éstos los que realizan aportaciones, sea en montos iguales, o bien de acuerdo a la población o zona beneficiada mediante el proyecto, previo acuerdo.

Para el proyecto 2, participan Guanajuato y Michoacán, por ejemplo podría ser un Corredor Carretero, un Programa de Ordenamiento, una Presa, u otro de interés interestatal. El proyecto 3 en tanto es resultado de un acuerdo de participación entre los estados de Colima, Guanajuato, Michoacán y Nayarit; mientras que el proyecto 4 propicia la participación de cuatro estados. Podrá haber entonces proyectos que involucren la participación de los nueve

estados de Centro Occidente (como el Observatorio Urbano Regional), o bien otros derivados de acuerdos interestatales. En los casos en que se logra la aportación de una dependencia federal, igualmente se generará un acuerdo a través de un convenio, en donde se establezcan los términos de la participación en el proyecto.

En el caso de que el Comité Técnico decida designar recursos del Fondo General para apoyar estudios o proyectos regionales, las Reglas de Operación establecen que se deberá seguir el siguiente proceso:

1. *Definir el porcentaje y/o monto máximo de apoyo por estudio o proyecto regional.*
2. *Definir los requisitos de rentabilidad social y pre-factibilidad que deberán de cumplir los proyectos o estudios regionales.*
3. *Realizar una convocatoria abierta a todos los Consejos Sectoriales y/o Especiales acreditados en la que se expliquen:*
 - *Los plazos para la inscripción y selección de estudios o proyectos regionales a financiar*
 - *Los requisitos que deben cumplir los estudios o proyectos regionales a inscribirse*
 - *Los criterios de selección y priorización de los estudios o proyectos regionales.*
4. *Presentar para su análisis, en las sesiones del Comité Técnico, las propuestas de estudios o proyectos recibidas cuando menos con un mes de anticipación.*
5. *Procurar llegar a consenso sobre los proyectos a financiar, en caso de no lograr consenso se procederá a votación.*

Con el fin de ordenar y sistematizar los procedimientos descritos en este apartado, es importante comentar que a finales de 2006, la Coordinación Ejecutiva del FIDERCO, a petición expresa del Comité Técnico, elaboró un Manual de Procedimientos para Proyectos de Inversión, el cual fue aprobado en la sesión ordinaria de dicho Comité, celebrada el 26 de enero de 2007 en la ciudad de Zacatecas, Zac. Sin duda, el Manual elaborado es una herramienta importante, de alta utilidad, aunque sería interesante observar si en el transcurso de los meses este instrumento es tomado como referencia, utilizado realmente, o si permanece almacenado como a veces suele pasar.

4.5 Proceso de Planeación para la elaboración del PDRCO

Como parte del proceso de desarrollo regional, después de que se constituyó el FIDERCO en diciembre de 2001, entre sus primeras tareas se consideró la importancia de llevar a cabo un proceso de planeación participativa, que derivaría en la elaboración del Programa de Desarrollo de la región. Por ello en el proceso de planeación estratégica regional efectuado, se propuso construir participativamente un marco de referencia para el desarrollo integral de

la región, que sirviera para promover programas, proyectos y acciones conjuntas entre los estados; entre éstos y la Federación; y además fomentara la coordinación y complementación intersectorial. El proceso se llevó a cabo durante catorce meses a partir de diciembre de 2002 mediante diversas fases, en las cuales se aportaron insumos para la integración del Programa de Desarrollo de la región Centro Occidente.

En una primera fase, se organizaron ejercicios de planeación sectorial – regional sobre 12 aspectos temáticos para los que se elaboraron indicadores, un diagnóstico regional con una síntesis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA); se definieron objetivos, estrategias y líneas de acción, así como una cartera de proyectos regionales de carácter interestatal. En la segunda fase se realizó un ejercicio de prospectiva regional, a través de una consulta pública en tres etapas, para incorporar la visión y las propuestas de acciones y proyectos regionales, por parte de representantes, y líderes de organizaciones económicas, políticas y sociales de los nueve estados de la región, así como del gobierno federal.

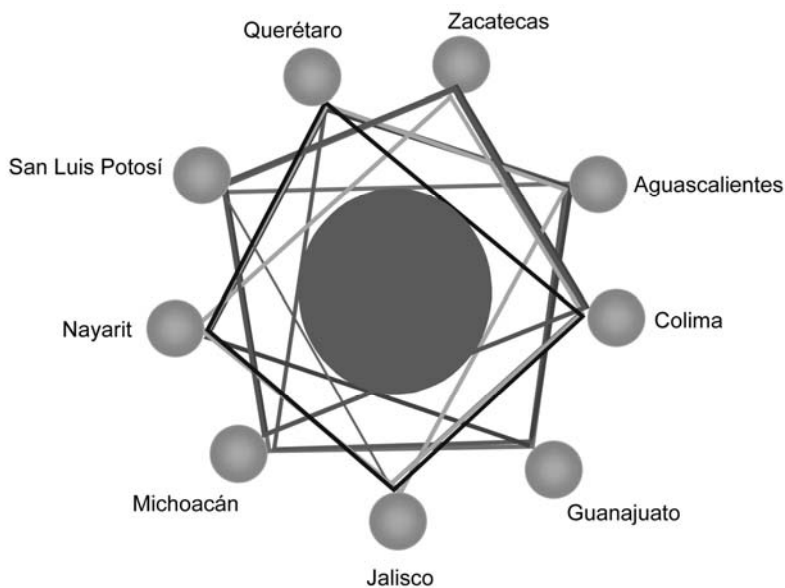
En una tercera fase, se concluyó con un taller de planeación intersectorial, en donde los grupos de la región detallaron las estrategias para el desarrollo integral de la región, para conformar un solo enfoque que conciliara, complementara e hiciera sinergias entre las distintas perspectivas y recursos. Lo anterior se tradujo en la definición de macroproyectos que constituyen propuestas de acciones, y proyectos regionales que se agruparon en función de su especificidad para los diversos mosaicos microrregionales, y las relaciones funcionales características de la región en referencia.

4.5.1 Enfoque del Desarrollo a través de la Planeación Participativa

El modelo que se adoptó desde el inicio del proceso en la región, ha buscado desarrollar el mecanismo de gestión regional, así como su integración a través de un proceso de planeación participativa. Desde sus orígenes, el ejercicio emprendido, ha tenido una intencionalidad de coordinación interestatal, intersectorial y mesorregional, por lo que se ha propuesto que las estrategias para el desarrollo regional se caractericen por un enfoque integral que integre acuerdos, complemente y haga sinergias entre las distintas perspectivas, y recursos públicos de la gestión sectorial.

Se considera que un enfoque integral podría ayudar a conducir la región hacia un modelo de desarrollo sustentable, al tiempo que contribuiría a resolver el desafío de alcanzar una competitividad en el ámbito de la interdependencia global, que le permita mejorar las condiciones de vida de su población y de garantizar su desarrollo.

Figura 4.14
Esquema de Relaciones Intergubernamentales



Fuente: FIDERCO. *Programa de Desarrollo de la Región Centro Occidente*. México. 2004, pág. 20

La red de relaciones intergubernamentales que se ha ido conformando a través de los años convirtió a la región en un nuevo espacio de gestión. Es por ello que puede decirse que la integración de la región Centro Occidente es el resultado de un proceso originado de forma ascendente, que propicia el diseño y la operación de nuevos mecanismos de gestión entre las entidades federativas.¹⁷⁴

La iniciativa adoptada en la Región Centro Occidente, tiene planteadas como características las siguientes:¹⁷⁵

- *Una visión sistémica frente a otras estrategias aisladas y fragmentadas.*
- *Una visión que tiene raíces históricas: desarrollo desde la tradición.*
- *Un modelo en el que la cohesión social es la raíz y al mismo tiempo el objetivo.*

¹⁷⁴ Woo Gómez, Guillermo. *op. cit.* págs. 90 y 91

¹⁷⁵ Alberto Saviñón, citado por Woo Gómez, Guillermo, *op. cit.* pág. 91

- *Un modelo que integra medidas territoriales con la lógica del trabajo en redes.*
- *Tiene como bases la asociación y la colaboración entre los estados que la conforman.*

4.5.2 Valores y Principios

La propuesta de Centro Occidente, no aspira de ninguna manera a conformar una delimitación territorial distinta, sino que en todo momento, busca contribuir al proyecto nacional. Por ello, desde esta plataforma mesorregional se hacen esfuerzos para el establecimiento de mecanismos de coordinación y promoción del desarrollo que buscan avanzar cualitativamente en la descentralización administrativa y económica, y con ello aportar un nuevo significado al pacto federal. Asimismo, se pretende el fortalecimiento de estados y municipios a partir de una estrategia consensuada en la construcción del proyecto nacional. También procura identificar las áreas de problema u oportunidad, que requieran de la coordinación y suma de esfuerzos y recursos estatales, para su solución en el ámbito sectorial y regional.

Las motivaciones básicas implícitas en los esfuerzos de nueve estados, son las de conformar la cultura de gestión gubernamental regional, acorde al contexto actual e impulsar la competitividad de la región, a fin de superar los conflictos estructurales que enfrentan esos estados. Esta iniciativa se sustenta en los siguientes principios:¹⁷⁶

- *La configuración de una dinámica interestatal e intersectorial, a través de redes para la definición de política públicas, como la vía idónea para avanzar simultáneamente hacia la construcción de una cultura regional y hacia un enfoque integral del desarrollo. Esta dinámica tiene como valores fundamentales la coordinación horizontal, la asociación voluntaria, la relación entre iguales y el consenso.*
- *Un trabajo paralelo en dos líneas: 1) La reflexión y la planeación para construir una visión estratégica de largo plazo, y 2) La promoción y la ejecución de proyectos interestatales que motiven a la acción conjunta y la legitimen.*
- *La integración de la participación social que garantice la perdurabilidad del proceso, la permeabilidad del mismo hacia la base social y el compromiso de los actores locales en la*

¹⁷⁶ Grupo Técnico Coordinador. *Documentos de Trabajo*. Guadalajara, Febrero de 2002.

estrategia regional. Conlleva criterios de gradualidad, representatividad socio-territorialidad e intersectorialidad.

4.6 Objetivos, Estrategias y Líneas de Acción del PDRCO

Revisando el proceso de planeación realizado para la región, se enumeran enseguida los planteamientos, que son resultado de los talleres, y que están plasmados en el Programa de Desarrollo Regional.

4.6.1 Objetivos para el Desarrollo de la Región

Los ejercicios de planeación sectorial, que se realizaron en la región durante los años 2003 y 2004, permitieron definir un conjunto de objetivos estratégicos desde las diversas perspectivas sectoriales. Asimismo, la identificación de los problemas, los retos y las oportunidades que permitieron definir los objetivos estratégicos desde las diversas perspectivas sectoriales, fueron de utilidad para sintetizar los propósitos de este programa regional en cinco objetivos generales y siete objetivos específicos.

De esa manera, los objetivos generales definidos a partir del proceso de planeación son los siguientes.¹⁷⁷

- 1. Lograr el manejo sustentable del recurso agua para favorecer el desarrollo económico y el aumento de la calidad de vida de los habitantes de la región.*
- 2. Auspiciar el establecimiento de un nuevo patrón de desarrollo, a escala mesorregional, basado en el desarrollo sustentable, que contemple la preservación del medio ambiente y la disponibilidad de recursos naturales para las presentes y futuras generaciones, además de la creación de oportunidades para el conjunto de la población.*
- 3. Promover con equidad el desarrollo de las capacidades humanas y una mayor calidad de vida de la población, a través de la generación de oportunidades que les permita incorporarse al desarrollo de su región.*
- 4. Complementar y modernizar la infraestructura y las comunicaciones que de forma articulada propicien el desarrollo.*

¹⁷⁷ FIDERCO. *Programa de Desarrollo, Ibídem*, pág. 166.

5. *Recuperar el dinamismo económico de la región y su participación en el desarrollo socioeconómico del país.*

Derivado de lo anterior, se precisaron los objetivos específicos definidos para el Programa de Desarrollo de la Región Centro Occidente son:¹⁷⁸

- a. *Establecer un ordenamiento sustentable del territorio, equilibrio entre población y recursos naturales.*
- b. *Operar un sistema adecuado de gestión interestatal para el abastecimiento, distribución y calidad del agua.*
- c. *Reducir el déficit de cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos para el desarrollo humano y social.*
- d. *Optimización de recursos públicos y privados para el desarrollo de infraestructura ambiental, productiva, de comunicaciones y transportes.*
- e. *Modernizar y ampliar las perspectivas de los sectores económicos atrasados.*
- f. *Consolidar la competitividad de sectores estratégicos para la región.*
- g. *Impulsar la innovación y la transferencia tecnológica para la conectividad, la modernización de los procesos y la cultura de la sustentabilidad.*

4.6.2 Visión

Con respecto a la visión, entendida como la situación deseable que se aspira tener en el mediano y largo plazos, la región Centro Occidente definió hacia el año 2025 de manera amplia una serie de aspiraciones y pretensiones en las cuales se esperaría encontrarse en el largo plazo.

La región Centro Occidente se ha constituido en una región vinculadora, siendo un eficaz enlace entre el norte desarrollado y el sureste en vías de desarrollo, así como entre el Golfo y la Cuenca del Pacífico, gracias a que ha actuado como la principal plataforma en la descentralización de la vida nacional. La estrategia de desarrollo regional le ha permitido impulsar un modelo de desarrollo sustentable, a partir del aprovechamiento de sus recursos naturales y la gestión integral del medio ambiente, los cuales han sido basados en criterios de ordenamiento territorial en los ámbitos urbano y rural de acuerdo a sus vocaciones productivas y sus capacidades ambientales, por lo que la RCO ha logrado revertir procesos de deterioro y de riesgos ambientales.

¹⁷⁸ FIDERCO. *Programa de Desarrollo*, *Ibíd*, pág. 167

Se ha desarrollado infraestructura para la captación, distribución y tratamiento de aguas que posibilitan satisfacer las necesidades de consumo para los sectores urbano, agrícola e industrial. Esto se ha podido realizar gracias al desarrollo de infraestructura regional, así como a la incorporación y modernización de los distritos y unidades de riego. Centro Occidente es una región integrada gracias a la moderna infraestructura y a la dinámica de su sistema urbano. La economía regional se ha fortalecido, apoyada en su gran diversificación, en su competitividad internacional y en la atractividad de su mercado interno.

Las cadenas productivas se han consolidado con una mayor integración regional, conjugando las ventajas competitivas de las grandes y pequeñas empresas. La estrategia regional facilitó especializaciones económicas complementarias con algunos agrupamientos competitivos consolidados y un desarrollo económico endógeno que vincula el desarrollo rural y de los centros urbanos, que ha sido sustentado con un importante proceso de integración productiva y comercial. Los servicios de financiamiento, de asistencia técnica y los apoyos a la comercialización han propiciado la consolidación de sociedades de pequeños productores.

La región ha consolidado un sector rural cuya producción se ha orientado a la demanda y tiene destino, integrado al desarrollo de la sociedad en su conjunto, consciente en cuanto a su contribución en la producción de bienes, en el otorgamiento de servicios de calidad y en la atención sustentable de los recursos naturales. La sustentabilidad asumida desde los proyectos productivos locales, microrregionales y regionales se evidencia en la reversión a los problemas de deterioro de los recursos naturales.

El nivel y la calidad educativa han mejorado sustancialmente con las reformas a los sistemas de planeación que han incorporado una concepción integral y una mayor pertinencia de los contenidos y prácticas educativas. La cooperación y complementariedad institucional ha permitido establecer parámetros regionales para la evaluación y el desarrollo de los recursos destinados a la educación, la investigación y el desarrollo tecnológico, los cuales se vinculan de manera interdisciplinaria con la realidad socio ambiental y con los sectores productivos de la región para dar soluciones integrales.

La coordinación interestatal ha propiciado una mayor cobertura para la prestación de los servicios sociales básicos y de mayor especialización, dado el conjunto de mecanismos de referencia y de compensación financiera cruzada. La integración regional se ha logrado gracias a la instrumentación operativa de la planeación interestatal e intersectorial, que han sido la base para impulsar una política de desarrollo regional a través de la aplicación de programas, proyectos y acciones.

Las políticas públicas y las instituciones oficiales son instrumentos fundamentales en la dirección, operación y evaluación de los programas regionales y los proyectos prioritarios. Por su parte, los mecanismos de coordinación, cooperación, vinculación regional entre los estados y con la federación y los municipios han permitido generar las sinergias y potenciar las capacidades de resolución de problemas. Las transferencias de tecnología, de información y mejores prácticas institucionales generaron mayores impactos en el desarrollo de la región y se fortalece la posición de la misma en el contexto nacional. La coordinación intergubernamental y el trabajo en redes para la gestión regional han contribuido a la consecución de las metas de la región y a nuevas posibilidades para el desarrollo del país.¹⁷⁹

Figura 4.15
Visión de la Región Centro Occidente



Fuente: Región Centro Occidente. *Construcción del Espacio Regional y Balance del Proceso para la Promoción del Desarrollo Regional*. Guadalajara, mayo de 2006.

La visión de la región, se sustenta en un proceso de promoción del desarrollo regional con un horizonte de mediano y largo plazos hacia el año 2025. El proceso en marcha tiene objetivos de largo aliento, y su continuidad aspira a no verse afectada por cambios de

¹⁷⁹ FIDERCO. *Programa de Desarrollo*, op. cit., pág. 165

gobiernos de los estados como de la Federación. Como se muestra en la Figura 4.15 los cambios de las administraciones estatales no coinciden en sus periodos de gobierno. Sin embargo eso no afecta el proceso regional en la medida que a cada gobierno entrante se le busca resaltar la importancia de su contribución en el desarrollo de la mesorregión y la continuidad del proyecto.

4.6.3 Ejes rectores del Programa Regional

En el PDRCO se considera que sólo un enfoque integral hará posible conducir la región hacia un modelo de desarrollo sustentable, así como generar las condiciones para superar el desafío de alcanzar una competitividad en el ámbito de la interdependencia global, que le permita mejorar los niveles de vida de su población y garantice la sustentabilidad de su desarrollo.¹⁸⁰

4.6.4 Estrategias Integrales

Tomando en cuenta las consideraciones anteriores, se ha definido un conjunto de cinco estrategias integrales que esbozan la visión estratégica para el desarrollo de la región, y que constituyen el marco para la estructuración de la acción regional desde esta perspectiva de integralidad. Las estrategias integrales tienen como propósito ordenar coordinadamente las previsiones para la acción intersectorial e interestatal en el ámbito de la región.

Estrategias de Desarrollo

Las estrategias definidas y establecidas en el Programa son las siguientes.

Estrategia 1: Impulso a la inserción global de la región.

Lo anterior mediante la revitalización del papel de la región en el proyecto nacional, a través de un impulso a la inserción de la región en las dinámicas favorables de la globalización, de una mayor participación en la interdependencia con las ciudades globales, de su creciente

¹⁸⁰ FIDERCO. *Programa de Desarrollo*, *Ibidem*, pág. 166

importancia en los ejes de intercambio internacional y del aprovechamiento de los beneficios de la migración hacia Estados Unidos de Norteamérica.

Estrategia 2: Articulación productiva y social sustentada en la identidad regional.

Se busca a través de la integración de un sistema de organización económica y social que propicie la articulación de la planta productiva regional, fortalezca el mercado interno, que revalorice los recursos endógenos, que sea el soporte del desarrollo social y que imprima vitalidad a los valores y tradiciones de la región, fortaleciendo la identidad regional.

Estrategia 3: Reestructuración territorial e intercomunicación eficiente.

Implica la reestructuración del territorio a partir de una organización que propicie el equilibrio del sistema urbano-regional, ampliando el sistema de enlaces y comunicación intermodal, que afiance la complementariedad intra regional, la integración del litoral del Pacífico y el desarrollo de zonas con recursos no aprovechados, contemplando las potencialidades y los límites de las capacidades ambientales.

Estrategia 4: Reversión del deterioro ambiental y social.

Se refiere al abatimiento de las condiciones críticas y reversión de los procesos que amenazan la sustentabilidad regional, atendiendo prioritariamente el ordenamiento de la cuenca del Lerma, la integración de las microrregiones rezagadas, el mejoramiento de la seguridad ciudadana y la solvencia energética de la región en forma compatible con el uso adecuado y la preservación de los recursos naturales y del patrimonio cultural.

Estrategia 5: Nueva institucionalidad para el desarrollo regional.

Significa la construcción de los mecanismos e instrumentos que fortalezcan la descentralización y el federalismo, a través de una promoción de la gestión del desarrollo regional, de la coordinación intersectorial, la participación social y la consolidación de la institucionalidad regional.

4.6.5 Estrategias Sectoriales para la Acción Regional

Además de las estrategias integrales, se han identificado algunas estrategias sectoriales. Los ejercicios de planeación sectorial regional tuvieron como propósito identificar aquellos aspectos en donde se requiere establecer una coordinación interestatal, es decir, aquellos asuntos y acciones en los que su viabilidad y eficacia requiera de una solución desde una dimensión más amplia que la de las administraciones municipales o estatales, para dar solución a muchos de los problemas o para aprovechar las oportunidades de desarrollo que se presentan en el ámbito regional.

En este sentido, se ha integrado la agenda para la gestión regional a partir de las estrategias y líneas de acción identificadas desde los distintos enfoques sectoriales. La conjunción de estas estrategias y su interdependencia con las diversas perspectivas sectoriales son una evidencia que sustenta la necesidad de ampliar las perspectivas en la promoción integral del desarrollo regional sustentable.

4.6.6 Macroproyectos y Líneas de Acción

Dentro de la planeación estratégica y operativa, los Macroproyectos son definidos como el esfuerzo institucional que se realiza para aglutinar varios programas pequeños, generalmente de corto plazo, en uno grande y de mayor alcance, con visión de largo plazo, el cual considera un conjunto de proyectos cuya formulación y ejecución hacen posible la existencia del gran proyecto. El agrupamiento y articulación dentro del Macroproyecto puede incluir a diferentes sectores y ramas de la economía, como los de salud, vivienda, educación, transportes, agricultura, turismo, etc. Ese conjunto de proyectos que participan dentro del Macroproyecto, responde a principios de integralidad, carácter interestatal o intersectorial respecto al proyecto principal o emblemático. Asimismo, el Macroproyecto está orientado a elevar la competitividad sistémica, como parte de una estrategia territorial y de sustentabilidad.

Dicho lo anterior, en el marco del Programa de Desarrollo Regional de la Región Centro Occidente, los macroproyectos representan un instrumento de planeación que se pretende

utilizar para la ejecución de dicho Programa, al considerarse que éstos constituyen un puente entre éste y los proyectos específicos de inversión. Mediante los Macroproyectos, los estados que forman parte de Centro Occidente podrán impulsar las iniciativas que respondan a sus propios planes y políticas estatales de desarrollo. Las propuestas podrán alinearse a los Macroproyectos y la estrategia que éstos establecen.

Así, los Macroproyectos estarán representados por corredores industriales, turísticos, redes de cooperación, sistemas de ciudades, manejo integral de problemas, sistemas de información, microrregiones, etc., en los cuales se involucre la participación de varios estados de la región. Con ese esquema se pretende enriquecer y dar mayor viabilidad a los proyectos que se generen, los cuales en principio deberán considerar un alcance interestatal, con lo que se contará con mayores elementos para realizar la concertación frente al gobierno federal y las distintas contrapartes. Los Macroproyectos identificados por estrategias de desarrollo se enumeran de manera resumida en el siguiente cuadro.

Cuadro 4.13
Estrategias y Macroproyectos definidos para la región Centro Occidente

Estrategias	Total de componentes por Estrategia	Total de Macroproyectos
1. Impulso a la inserción global de la región.	5	12
2. Articulación productiva y social sustentada en la identidad regional.	7	12
3. Reestructuración territorial e intercomunicación eficiente.	4	17
4. Reversión del deterioro ambiental y social.	7	22
5. Nueva institucionalidad para el desarrollo regional.	4	9
Total	27	42

Fuente: *Programa de Desarrollo de la Región Centro Occidente*. México. 2004, págs. 221-226

Derivado de las cinco estrategias definidas dentro del PDRCO, se ha considerado el impulso de 42 Macroproyectos para la región. Estos se refieren a distintos temas, que tienen que ver con el Corredor del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá; con la necesidad de articular y posicionar a la región entre industrias líderes a través de la creación de sistemas productivos regionales; con el impulso a ejes troncales de comunicación regional intermodal y de los sistemas de transporte; con la gestión sustentable del territorio y el

aprovechamiento eficiente de los recursos hidráulicos y energéticos; así como con el impulso de una institucionalidad adecuada para el desarrollo regional.

4.7 Instrumentos para la Promoción del Desarrollo Regional

Durante el ejercicio de planeación regional, realizado entre los diversos sectores tanto a través del trabajo de los grupos participantes como la consulta pública, se identificaron un conjunto de asuntos que requieren la coordinación interestatal, es decir, cuya viabilidad y eficacia requieran de una solución desde una plataforma de gestión que va más allá de las administraciones municipales o estatales en lo individual. Este es el caso, por ejemplo, de la administración de cuencas hidrológicas, la construcción y mantenimiento de carreteras, el fomento de las cadenas productivas, la promoción de corredores turísticos, etcétera.

Con la idea de ofrecer soluciones a los diversos temas sectoriales identificados mediante el proceso de planeación participativa y posteriormente ser perfilados como potenciales proyectos regionales, el proceso mostró la necesidad de contar con distintos instrumentos que permitieran operar la política y los proyectos definidos desde la región, y plasmados en el Programa Regional.

De esa manera, como parte del proceso de conformación de mecanismos e instrumentos para la gestión del desarrollo regional se consideró necesario establecer varias instancias, algunas ya mencionadas a lo largo del presente trabajo, al igual que sus funciones.

Cuadro 4.14
 Instancias y Mecanismos contemplados para la Instrumentación del PDRCO

Funciones en el proceso para el Desarrollo Regional	Instancias o Mecanismos
Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Comité de la región Centro Occidente (Junta de Gobernadores) – establece las directrices y prioridades.
Coordinación operativa	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Secretariado Técnico – para instrumentar las estrategias para el desarrollo regional; ▪ Grupo de Enlaces Estatales – para la participación de las entidades federativas en las diversas acciones regionales.
Instrumento rector	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Programa de Desarrollo de la Región Centro Occidente establece los lineamientos generales y los ámbitos de acción regional; ▪ Programas Operativos por Macroproyecto – precisan, en función de su factibilidad económica, social y financiera, las acciones a implementar. Los POM son sujetos de asignación de recursos de las entidades de gobierno de los tres niveles de gobierno, así como de aportaciones, inversiones y financiamiento de los sectores público, social y privado.
Gestión	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consejos Sectoriales Regionales – para instrumentar las estrategias regionales desde la perspectiva sectorial gubernamental; ▪ Grupo Técnico Coordinador – para promover la coordinación de los distintos sectores gubernamentales; ▪ Agencia de Desarrollo Regional – ente descentralizado para dar seguimiento del proceso y coordinación operativa de acciones.
Mecanismo financiero	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fideicomiso para el Desarrollo de la Región Centro Occidente – donde convergen las coinversiones para los estudios y proyectos regionales; ▪ Programa Región – fondo de recursos presupuestales para la realización de acciones y proyectos regionales.
Participación	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consejos Sectoriales Regionales – desde su quehacer gubernamental; ▪ Comisiones Microrregionales – instancias mixtas para la promoción de acciones y proyectos de carácter microrregional.
Consulta	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consejo Económico y Social

Fuente: FIDERCO. *Programa de Desarrollo de la Región Centro Occidente*. México. 2004, pág. 275.

A la tabla anterior hay que agregar que el FIDERCO también tiene la posibilidad de definir inversiones para la ejecución de proyectos, las cuales podrían ser canalizadas a través del Fondo de Proyectos del mismo fideicomiso. Las reglas de operación prevén la concurrencia de recursos estatales, federales y de otras fuentes, como organismos del sector social y privado y empresas.

Asimismo, se considera que en tanto no se disponga de una política regional integral, en donde además de mecanismos de coordinación y programas rectores se disponga de fondos estructurales que confieran los recursos en función de los criterios y prioridades regionales, la ejecución del Programa Regional podrá realizarse a través de la canalización de inversiones de las distintas administraciones gubernamentales.

En cuanto a la inversión de estados y municipios, dada la naturaleza de las acciones y proyectos regionales, se contempla que el Programa Regional y el fideicomiso deberán

promover y facilitar la afluencia de recursos intergubernamentales para la gestión asociada de los mismos. De hecho, sería importante que los presupuestos operativos de las administraciones estatales y municipales, al igual que el federal, contemplen una partida para proyectos regionales e incentiven las decisiones de inversión bajo estos esquemas de coordinación regional. Estas asignaciones presupuestales de los distintos órdenes de gobierno se radicaría en los Programas Operativos por Macroproyectos (POM).

Respecto a la participación de gobiernos municipales en los mecanismos de coordinación regional, ésta puede darse a través de dos mecanismos: mediante un comité de gobiernos locales de la región Centro Occidente, o bien a través de Comisiones Microrregionales, de tal suerte que participen en los procesos de planeación operativa en asuntos y territorios específicos y en la concreción de acciones y proyectos en los que concurren varias administraciones municipales y estatales. A pesar de este planteamiento, y a más de dos años de elaboración del PDRCO, estos mecanismos no han se han puesto en práctica debido a que se requiere articular la participación entre actores gubernamentales y ciudadanos.

En lo que se refiere a la inversión privada, se considera que el Programa Regional y los Programas Operativos para proyectos microrregionales representan una oportunidad para que se pueda promover la inversión privada en la región complementando las inversiones ya existentes. Muchos de los proyectos delineados en el Programa Regional podrían ser asumidos desde la lógica y los intereses empresariales y de otras instituciones de carácter público y privado, mediante la participación en proyectos específicos sectoriales.

Otro mecanismo lo constituye la cooperación internacional, ya que dada la falta de referencias sobre el diseño e implantación de políticas regionales, se contempla necesario que esta experiencia pueda ser respaldada por la asistencia técnica y financiera de la cooperación internacional. En particular, el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Comunidad Europea (y sus Estados miembros) y México ayudaría a establecer referencias con las instituciones europeas, con las posibilidad además de acceder a recursos para la instrumentación del Programa Regional.

Un mecanismo más, es la participación y concertación social, la cual se determina a través de parámetros para la participación de las instancias sociales en la ejecución del Programa.

Es decir, a fin de avanzar de manera efectiva y de dar elementos de legitimación en el proceso de desarrollo regional en Centro Occidente, se requirió crear y operar mecanismos que contribuyan a ese respecto. La participación de los ciudadanos en el proceso constituye un aliciente legítimo que contribuye en ese sentido, y que requiere ser impulsado con mayor energía de cómo se ha hecho a la fecha.

Sobre ese respecto, en la actualidad, se tiene referencia de algunos mecanismos de participación social en torno a la región Centro Occidente, como es el caso del Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable y la red ANUIES Centro Occidente.

Teniendo como referencia la experiencia europea, se tiene contemplada la conformación y establecimiento de un Consejo Económico y Social de la región Centro Occidente (CES), como un órgano consultivo de representación de los distintos agentes de la vida económica y social (empresarios, sindicatos, agricultores, consumidores, etc.) en el marco institucional de la región. En el caso europeo, esa figura constituye al mismo tiempo un foro de diálogo y la plataforma institucional que permite a los protagonistas de la vida económica y social ser parte integrante del proceso comunitario de toma de decisiones. Por medio de sus dictámenes, el CES participa en la configuración y la aplicación de las políticas de la Unión Europea. El CES realiza, así pues, una labor específica dentro del conjunto de instituciones comunitarias y constituye el lugar privilegiado de representación, debate y expresión de la sociedad civil organizada de la Unión Europea, de la que son un componente esencial las organizaciones socioprofesionales. A este respecto, constituye un puente entre Europa y los ciudadanos.

Pensando en experiencias de otros países y en el ámbito mexicano, y particularmente en la región Centro Occidente, la participación de las instituciones sociales y privadas deberá asumir, en su carácter consultivo las siguientes funciones:¹⁸¹

- *Emisión de sus dictámenes y recomendaciones*
- *Elaboración de proyectos conjuntos*
- *Dictaminar sobre cualquier tema del Programa Regional, propuestas, consultas, proyectos, seguimiento de actividades.*

¹⁸¹ FIDERCO. *Programa de Desarrollo*, *Ibíd*, pág. 279

4.8 Cartera de Proyectos

La Cartera de proyectos estratégicos es un instrumento que permite identificar, sistematizar, seleccionar, formular, jerarquizar, evaluar, así como gestionar, las iniciativas de inversión, derivadas de la estrategia de desarrollo sustentable. Para integrar y decir que se cuenta con una cartera de proyectos se requiere cumplir con ciertas condiciones, entre ellas el que se cuente precisamente con un suficiente número de proyectos; que haya un compromiso en cuanto a la aportación a los propósitos de la estrategia definida; que exista un equilibrio en el número de proyectos para todos los temas; que los proyectos hayan sido correctamente formulados con un enfoque integral; así como el hecho de que los proyectos estén suficientemente correlacionados o articulados con otros proyectos, es decir que estén vinculados dentro de estrategias generales y sectoriales.

La cartera de proyectos que se integró como parte del Programa de Desarrollo de la Región Centro – Occidente tiene como propósito orientar la programación de acciones e inversiones por parte del Gobierno Federal y de los Gobiernos Estatales para dar solución a buena parte de los problemas y de las oportunidades de carácter interestatal, que en la gran mayoría de los casos no han encontrado un mecanismo eficaz para su solución.

La coordinación regional ha permitido integrar un listado de acciones y proyectos para distintos temas o sectores. Como se señaló con anterioridad, estas acciones corresponden a las estrategias sectoriales, pero también han sido ordenadas en función de los diversos Macroproyectos definidos durante el proceso de planeación regional. La instrumentación del Programa Regional a través de la ejecución de acciones y proyectos puede darse desde distintas formas, como los acuerdos y negociaciones sobre proyectos específicos del interés de los integrantes de los Consejos Sectoriales y con el respaldo de sus contrapartes federales, o bien, mediante la asignación de fondos del patrimonio del Fideicomiso Regional para impulsar determinados proyectos de prioridad para las entidades participantes.

Se considera que la conformación de un banco de proyectos ayudará a la toma de decisiones de inversión sobre los proyectos con expediente acreditado, o la canalización de esfuerzos y recursos de preinversión a fin de cumplir los requisitos preestablecidos para la programación de recursos presupuestales a un determinado proyecto.

La cartera de proyectos identificada durante la elaboración del PDRCO, se resume mediante los siguientes datos registrados en el cuadro 4.15.

Cuadro 4.15
Resumen de la Cartera de Proyectos del PDRCO

Tema/Sector	Número de Proyectos	Fichas de Proyectos disponibles
Medio Ambiente	86	11
Desarrollo Urbano Territorial	149	32
Desarrollo Rural Integral	58	11
Desarrollo Económico	140	22
Desarrollo Social	67	0
Educación	32	2
Desarrollo Tecnológico	24	2
Salud	37	7
Manejo del Agua	195	161
Gestión Energética	51	0
Seguridad Ciudadana	19	0
Coordinación Institucional	17	4
Cultura e Identidad Regional	24	0
Total	899	252

Fuente: FIDERCO. *Programa de Desarrollo de la Región Centro Occidente*. México. 2004, pág. 288

Del cuadro anterior llama la atención a simple vista que de las ideas de proyectos identificadas, así como de las fichas elaboradas, hay un sesgo hacia ciertos temas, o bien un descuido hacia otros, al menos de acuerdo a los números. Por un lado hay una gran cantidad de proyectos o de ideas de los mismos en los temas de Manejo del Agua, de Desarrollo Urbano Territorial, y de Desarrollo Económico. Mientras que por otro lado, hay pocas ideas de proyectos identificadas en los temas de seguridad ciudadana, desarrollo tecnológico, salud, educación y desarrollo social. O se trabajó más intensamente en unos temas que otros, o en la región se perciben más claramente los temas que obtienen la mayor frecuencia. De desarrollo social, destaca que de 67 ideas de proyectos, no se elaboró ni siquiera una ficha técnica de proyecto sobre ese tema.

Para corroborar qué ha sucedido desde la elaboración de esa cartera de proyectos regionales, es necesario revisar información más reciente, ya que luego de cerca de tres años del proceso de planeación estratégica, dicha cartera de proyectos ha ido creciendo, actualizando y diversificándose en el transcurso de los años. Es por eso que un listado de proyectos más actualizado por sectores es el que se desglosa en los siguientes cuadros.

Cuadro 4.16
Cartera de Proyectos Regionales a octubre de 2005
Sector Comunicaciones y Transportes

No.	Nombre del proyecto de alcance regional	Estados participantes
1	Tren de alta velocidad (TAV)	Ags., Gto., Jal., Qro. RCO
2	Libramiento Poniente de la ciudad de Aguascalientes.	Ags., Gto., Jal., Qro., Zac.
3	Modernización Carretera Fed. #70 - conexión a Autopista Lagos-SLP (Ags - Villa de Arriaga)	Ags., Jal., SLP
4	Amp. Carr. Playa Azul-Manzanillo. Tramo lim. edos. Mich/Col	Col., Mich.
5	Ampliación de la carretera Manzanillo - Barra de Navidad (25 kms)	Colima, Jalisco
6	Terminación Autopista Manzanillo – Guadalajara	
7	Modernización carretera Manzanillo-Suroeste de Jalisco	
8	Modernización corredor costero: Manzanillo - Puerto Vallarta	Col., Mich., Jal.
9	Autopista Morelia – Salamanca	Gto., Mich., RCO
10	Ampliación a 6 carriles de la Autopista Irapuato-León	Gto., Jal., Ags., Qro., RCO
11	Ampliación Carretera León-Ags. Tramo León-Lagos de Moreno	
12	Modernización del Tramo San Felipe-Límite Gto./SLP	Gto., Qro., SLP, RCO
13	Modernización de la Carretera Salvatierra-Celaya	Gto., Qro.
14	Carretera San Juan de los Lagos-Encarnación de Díaz	Jal., Ags., Gto., SLP, RCO
15	Modernización carretera San Juan - Tepatlán	Jal., Ags., Gto., SLP, RCO
16	Macrolibramiento Regional de Guadalajara	Jal., RCO
17	Modernización carretera Jilotlán de Dolores - límite Jal./Mich	Jal., Mich.
18	Carret. Fed. 120, Tramo Churumuco-Cuatro Caminos	Gro., Mich., Col., Jal.,
19	Lázaro Cárdenas-Tecomán	
20	Puente Briseñas-La Barca	Jal., Mich.
21	Uruapan - Zamora	Michoacán
22	Autop. Jala-Pto. Vallarta, incluye libram. carret. Valle del Río Ameca	Nay., Jal., RCO
23	Enlace carretero Tepic-Aguascalientes (220.7 de un total de 500 km)	Ags., Zac., Jal., Nay.t
24	Moderniz. Carret. Est. Ruiz, Nay-Valparaiso, Zac. (232.9 de 441.7kms)	Nay. Zac.
25	Ampl. carretera Zinapécuaro-Acámbaro-Tarimoro-Apaseo el Alto	Qro., Mich.
26	Ampliación carretera Ixmiquilpan - Querétaro	Qro., Hgo.
27	Modernización carretera Querétaro-Jalpan	Qro., Gto., SLP
28	Construcción Paraíso - Apaseo el Grande	Qro., Gto.
29	Modernización carretera Querétaro-Irapuato	Qro., Gto., Ags., Jal., RCO
30	Modernización carretera San Luis Potosí-Villa Arriaga	SLP, Zac.
31	Ampl. a 4 carriles carretera Zacatecas-SLP, tramo SLP - Ahuualco	
32	Ampl. a 4 carriles carretera Zacatecas-SLP, tramo Las Arcinas-Lim. Zac/SLP	
33	Modernización carretera Aguascalientes-Moctezuma-Saltillo	SLP, Ags., Coah.
34	Autopista Río Verde - Cd. Valles (Eje Tampico - Manzanillo)	SLP
35	Carretera 57 Villa de Reyes-San Felipe Gto.-Silao	SLP, Gto., Mich.
36	Carretera Zacatecas-Saltillo	Zac., Coah.
37	Carretera Entronque La Escondida	Zac., Ags.

Fuente: FIDERCO. *Informe de Proyectos Regionales en Marcha*. Guadalajara, Jal., octubre de 2005.

Este listado de 37 proyectos considerados hasta octubre de 2005 por parte de los nueve estados de la RCO, son resultado de distintas reuniones de trabajo de las autoridades de desarrollo urbano y obras públicas, quienes con la anuencia de los secretarios de planeación y finanzas integraron las respectivas fichas técnicas de este conjunto de proyectos que se

encuentran en distintas fases, que van desde la identificación de las ideas, perfil, hasta el caso de algunas carreteras en etapa de ejecución.

Continuando con la revisión, en el cuadro 4.17 se registran los proyectos identificados y promovidos por el Grupo Económico de la región.

Cuadro 4.17
Cartera de Proyectos Regionales a octubre de 2005
Sector Desarrollo Económico

No.	Nombre del proyecto de alcance regional	Estados participantes
1	Sistema de Desarrollo Estratégico del Sector Automotriz (SIDESA)	Aguascalientes, Guanajuato, Jalisco, Querétaro, San Luis Potosí
2	Sistema de Desarrollo Estratégico del sector Agroindustrial en la RCO (SIDESARCO) - Planes de Negocio en 3 Sistemas-Producto	Los nueve estados que conforman la región Centro Occidente
3	Plataforma agroindustrial sistema -producto mango del SIDESARCO	Colima, Jalisco, Michoacán, Nayarit
4	Encuentro de negocios para desarrollar proveedores permanentes del mercado nacional a artesanos de la Región Centro Occidente	Los nueve estados que conforman la región Centro Occidente
5	Centro de Articulación Productiva de la Pequeña Minería de la Región Centro Occidente.	
6	Estudio Regional de Logística	
7	Sistema de Desarrollo Estratégico del Sector Artesanal	
8	Sistema de Desarrollo Estratégico del Sector Muebles	
9	Programa Regional de Des. de Emprendedores	Los nueve estados que conforman la región Centro Occidente
10	Fondo Regional de Des. de Emprendedores	
11	Observatorio Regional de la PyME	
12	Red Regional de Articulación Productiva y Comercial	
13	Sistema Regional de Información sobre Parques Industriales	
14	Catálogo de Oportunidades de Inversión - Empleo para Paisanos	
15	Sistema de Información del Mercado Laboral en la RCO (SIMLAB)	

Fuente: FIDERCO. *Informe de Proyectos Regionales en Marcha*. Guadalajara, Jal., octubre de 2005.

Este conjunto de proyectos ha sido identificado a lo largo de los últimos cinco años, derivado de la participación de los funcionarios de las Secretarías de Desarrollo o Fomento Económico de la región. Como se señala más adelante, los proyectos que han presentado el mayor grado de avances son el Centro de Articulación Productiva de la Pequeña Minería de la región, el Estudio Regional de Logística, así como el proyecto denominado Sistema de Desarrollo Estratégico del Sector automotriz (SIDESA).

En cuanto al tema del medio ambiente y recursos naturales, los proyectos identificados se muestran en el cuadro siguiente:

Cuadro 4.18
Cartera de Proyectos Regionales a octubre de 2005
Sector Medio Ambiente

No.	Nombre del proyecto de alcance regional	Estados participantes
1	Feria de Soluciones Ambientales de la RCO	Los nueve estados que conforman la región Centro Occidente
2	Estudio de Diagnóstico y Proyecto de Sistema Regional para el Manejo de Residuos Peligrosos	
3	Estudio para la Unificación de Criterios en la Regulación del Impacto Ambiental	
4	Evaluación de los Recursos Hidrogeológicos para el Desarrollo Sustentable	
5	Sistema Regional de Áreas Naturales Protegidas y Corredores Biológicos	
6	Programa Regional para la Gestión Sustentable de los Recursos Hidrogeológicos	
7	Programa de Manejo Integral de la Sierra Fría	Aguascalientes, Zacatecas
8	Aprovechamiento de Recursos Naturales El Zamorano	Guanajuato, Querétaro
9	Saneamiento de la Cuenca Laja	
10	Programa de Manejo Integral de la Cuenca de Cuitzeo	Guanajuato, Michoacán
11	Manejo Integral de la Cuenca del Río Ayuquila	Colima y Jalisco

Fuente: FIDERCO. *Informe de Proyectos Regionales en Marcha*. Guadalajara, Jal., octubre de 2005.

A la definición de este conjunto de proyectos del tema ambiental, concurrieron funcionarios de los nueve estados de la región de las Secretarías del Medio Ambiental y/o Desarrollo Sustentable, Institutos u otras oficinas, según esté organizada la estructura gubernamental de cada entidad federativa. Los proyectos han sido trabajados bajo la metodología de marco lógico y se tiene la expectativa de buscar fuentes financieras para mediante una mezcla de recursos promover su ejecución.

Cuadro 4.19
 Cartera de Proyectos Regionales a octubre de 2005
 Sector Agua y Desarrollo Rural

No.	Nombre del proyecto de alcance regional	Estados participantes
2	Sistema Regional de Industrialización alternativa para el agave azul Tequilana Weber	Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit
3	Sistema Regional de Industrialización de productos lácteos	Aguascalientes, Jalisco, Querétaro
4	Alternativas de Industrialización de la caña de azúcar	Colima, Jalisco, Michoacán, Nayarit, San Luis Potosí
5	Modernización de Sistemas de riego Cuenca Lerma-Chapala	Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Querétaro
6	Programa de Monitoreo del Saneamiento de la Región Centro Occidente	Los nueve estados que conforman la región Centro Occidente
7	Realización de Catastro de Infraestructura Hidráulica y de Medición de la RCO.	
8	Sistema de Información sobre Agua de la RCO	
1	Análisis Estratégico de la Acuicultura en la Región Centro Occidente	
9	Sistema de Plantas Tratamiento de Aguas ríos San Pedro y Jalpa	Aguascalientes, Jalisco, Zacatecas
10	Plantas de Tratamiento Cuenca Lerma Santiago	Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Querétaro
11	Presa el Naranjo	Colima, Jalisco
12	Presa El Realito	Guanajuato, San Luis Potosí

Fuente: FIDERCO. *Informe de Proyectos Regionales en Marcha*. Guadalajara, Jal., octubre de 2005.

La lista de proyectos identificados para el sector de agua y desarrollo rural conjuntó un total de 12 proyectos, y éstos involucran de hecho a todos los estados de Centro Occidente, ya que especialmente el Agua es un sector estratégico para la región. Sin duda el listado se ve interesante a simple vista, pero habrá que ver si realmente, posterior a esta cartera los estados pudieron avanzar en la ejecución de las obras de carácter interestatal.

Cuadro 4.20
 Cartera de Proyectos Regionales a octubre de 2005
 Sector Desarrollo Social

No.	Nombre del proyecto de alcance regional	Estados participantes
1	Electrificación Zona Huicot	Jalisco, Nayarit, Zacatecas
2	Exposición: Las Rutas Sagradas de los Huicholes.	Jalisco, Nayarit, Zacatecas
3	Sistema CERUCs en Sierra Gorda	Guanajuato, Querétaro, San Luis Potosí

Fuente: FIDERCO. *Informe de Proyectos Regionales en Marcha*. Guadalajara, Jal., octubre de 2005.

Como puede observarse en el cuadro 4.20, pareciera ser que el desarrollo social no es un tema prioritario para la región, ya que hasta ahora solamente se ha considerado la promoción de estos tres proyectos, ello no obstante que durante el ejercicio de planeación estratégica se identificaron 67 ideas de proyecto.

Cuadro 4.21
 Cartera de Proyectos Regionales a octubre de 2005
 Tema: Estudios de Planeación y Económicos

No.	Nombre del proyecto de alcance regional	Estados participantes
1	Programa de Ordenamiento de la Zona Huicot	Los nueve estados que conforman la región Centro Occidente
2	Programa de Ordenamiento de la Sierra Gorda	
3	Matriz Insumo Producto Regional - 2005	
4	Actualización del estudio de Posicionamiento Competitivo de las Actividades Económicas en la RCO – 2005	
5	Secretaría Técnica para Indicadores Globales de Actividad Económica (IGAE) en la RCO	

Fuente: FIDERCO. *Informe de Proyectos Regionales en Marcha*. Guadalajara, Jal., octubre de 2005.

De los cinco proyectos referidos en el cuadro anterior, los dos primeros forman parte del interés del grupo de trabajo Comisión de Red de Ciudades para su promoción, en tanto que los tres restantes, están considerados por el GERCO. Sin embargo en ambos casos no se ha logrado concertar la participación con recursos de los estados involucrados para la realización de los proyectos, por lo que sólo se tienen a nivel de definición conceptual y con estimación de costos.

4.9 Logros y Avances en la región Centro Occidente

En este apartado del Capítulo IV se describen los principales avances logrados en el proceso de desarrollo regional en Centro Occidente durante el periodo 2003-2006, con base en la información consultada en los documentos e informes generados por la Coordinación Ejecutiva del FIDERCO y los Consejos Sectoriales.

4.9.1. El Programa de Desarrollo de la Región Centro Occidente

Uno de los resultados del ejercicio de planeación emprendido por los estados que forman parte de la región Centro Occidente, es la elaboración de su Programa de Desarrollo (PDRCO). En ese documento se establece el marco de referencia para el desarrollo integral de la región, para promover el trabajo conjunto entre los estados, entre éstos y la Federación, para promover la coordinación y complementación intersectorial, así como la

suma de la participación de instituciones públicas, privadas y sociales en las estrategias de desarrollo regional.

El PDRCO sirve para dar sentido y dirección al proceso de desarrollo regional. Su importancia es fundamental a partir de la visión compartida del desarrollo entre los distintos estados que conforman la región. Asimismo, el PDRCO es entendido como un producto y, al mismo tiempo, como un resultado de un proceso de promoción regional que está en evolución y del que se espera progrese. Por lo tanto, el Programa es objeto de actualización y mejoramiento permanente.

Otra utilidad a aprovechar al tenerse el PDRCO, es que se constituye en un instrumento útil con el cual se espera contribuir a facilitar la regionalización del presupuesto federal y de los estados. La elaboración del Programa Regional y la continuación del proceso de planeación ahora en su fase operativa es un resultado importante. Simplemente como referencia habrá que mencionar que de las cinco mesorregiones definidas por la Oficina de Desarrollo Regional de Presidencia de la República, hasta 2006 solamente la de Centro Occidente había podido integrar su Programa y lograr avanzar en la gestión y realización de algunos proyectos los cuales se describen en el siguiente apartado.

4.9.2 Proyectos en Marcha a partir de los Consejos Sectoriales

A continuación se presenta una descripción, en relación con los Consejos Sectoriales conformados, y de los proyectos interestatales que actualmente están en marcha, aclarando que a estos últimos que se hace referencia, se encuentran en distintas etapas. El periodo de referencia para el caso es de 2003 a 2006. Los Consejos Sectoriales que se han conformado se listan en el siguiente cuadro.

Cuadro 4.22
Consejos Sectoriales conformados en la región Centro Occidente

Consejo Sectorial	Año de constitución	Estados que han coordinado el Consejo
Consejo de Desarrollo Urbano Territorial (CODUT)	1999	Jalisco y Michoacán
Grupo de Desarrollo Económico de la RCO (GERCO)	2000	Jalisco y Michoacán
Consejo de COPLADEs de la RCO	2000	Michoacán y Zacatecas
Consejo Sectorial de Gestión Ambiental para el Desarrollo Sustentable (COSEGADES)	2001	Michoacán
Consejo de Desarrollo Rural Integral (CODERUI)	2002	Michoacán y Jalisco
Consejo Regional de Salud	2002	Aguascalientes
Consejo Especial de Sistemas de Información de la RCO (SIRCO)	2003	Nayarit y Jalisco
Grupo de Autoridades de Agua de la RCO (GAA-RCO)	2004	Guanajuato y Aguascalientes
Consejo de Centros Estatales de Desarrollo Municipal (CEDEMUNES)	2004	Michoacán

Fuente: FIDERCO. *Informe del Proceso Organizativo de los Consejos Sectoriales*. Guadalajara, diciembre de 2006.

Como ya se señaló, los Consejos Sectoriales son órganos colegiados integrados por los representantes de los gobiernos estatales que, en coordinación con su contraparte federal, tienen la tarea de identificar problemas y áreas de oportunidad en sus respectivos ámbitos de competencia, y a partir de ello promover e implementar acciones y proyectos interestatales de interés común.

4.9.2.1 Consejo de Desarrollo Urbano Territorial (CODUT)

El CODUT está integrado por las autoridades de las Secretarías de Desarrollo Urbano y Obras Públicas de los estados de la región. De acuerdo a su reglamento, tiene como objetivo establecer un espacio para el encuentro de autoridades responsables del desarrollo urbano, así como generar los canales de comunicación y los mecanismos de coordinación intergubernamental para la promoción del sistema urbano en la RCO. Sus líneas de trabajo están orientadas a promover mecanismos de coordinación urbana regional a través de la conformación de subcomisiones por sistemas polinucleares de ciudades, corredores y microrregiones identificadas en la RCO; a la instalación de un observatorio urbano regional que establezca sistemas de indicadores y mecanismos de gestión asociada entre ciudades; y a la realización de eventos periódicos para el intercambio de experiencias y la presentación de buenas prácticas.

Al interior del CODUT, inicialmente se conformaron cuatro Subgrupos de trabajo: para los temas de Infraestructura Carretera, Ordenamiento Territorial, la Comisión de Red de Ciudades, y un grupo más para el Macroproyecto Tren de Alta Velocidad. En el transcurso de tres años los que han continuado y dado resultados son la Comisión de Infraestructura Carretera y la Red de Ciudades. Por parte de la Red de Ciudades, los proyectos que está ejecutando el CODUT son los referidos a continuación.

Cuadro 4.23
Comisión de Red de Ciudades de la RCO
Proyectos en Etapa de Ejecución

Nombre del Proyecto	Estados participantes
Programa de Ordenamiento de la Zona Interestatal Costa Alegre - Manzanillo	Colima y Jalisco
Programa Regional de Desarrollo Urbano del Corredor de la Carretera Federal 57	Guanajuato, Querétaro y San Luis Potosí.
Programa Regional de Desarrollo Urbano del Corredor Industrial del Bajío (Carretera 45)	Aguascalientes, Guanajuato, Jalisco y Querétaro
Programa Regional de Desarrollo Urbano del Corredor de la Carretera Morelia – Salamanca	Guanajuato y Michoacán
Programa de Conurbación de Briseñas – La Barca en la Ciénega de Chapala	Jalisco y Michoacán
Programa de Ordenamiento de la Zona Interestatal de Puerto Vallarta - Bahía de Banderas	Jalisco y Nayarit
Observatorio Urbano Regional de la Región Centro Occidente	Los nueve estados que conforman la región Centro Occidente

Fuente: Coordinación Ejecutiva del FIDERCO. *Informe de Proyectos Regionales en Marcha*. Guadalajara, Jal., octubre de 2005; y, Reportes de Avances de Proyectos. .

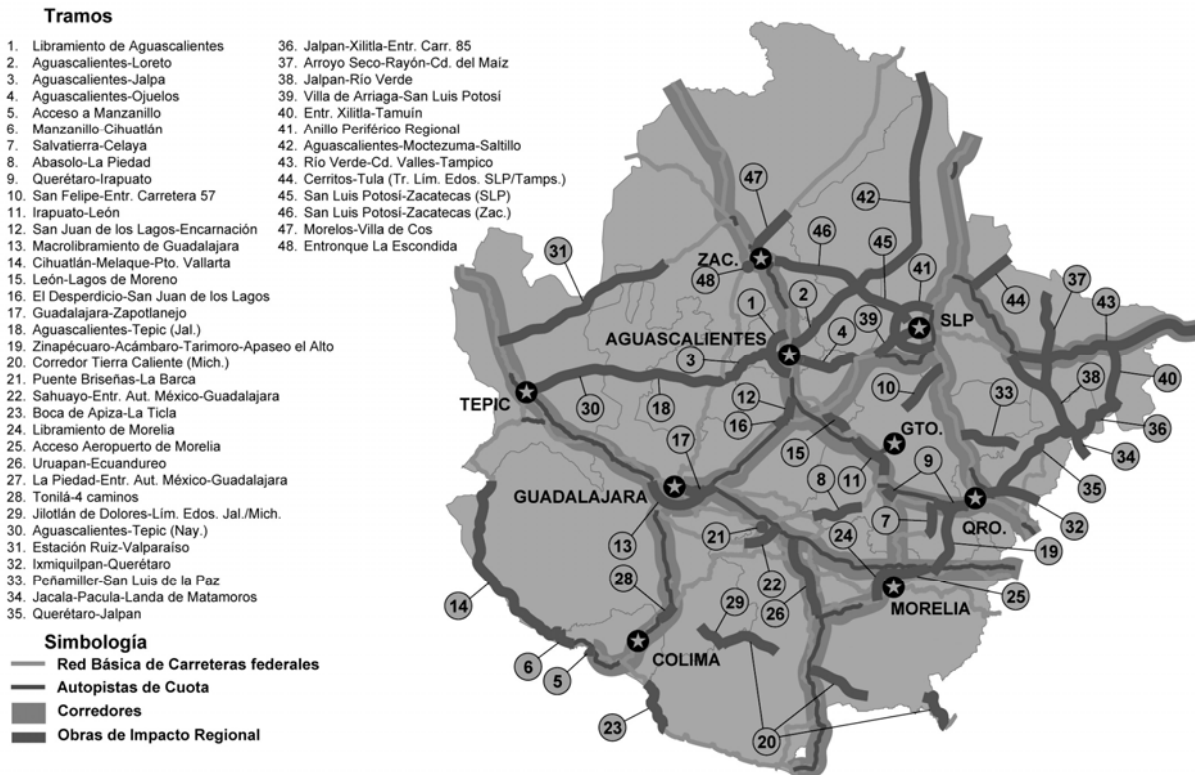
En cuanto a la Comisión de Infraestructura Carretera, sus objetivos son establecer un espacio de coordinación intergubernamental para el desarrollo de infraestructura de comunicaciones y transportes en la RCO; definir una agenda de proyectos de infraestructura regional a promover conjuntamente ante las instancias del Gobierno Federal, de los Gobiernos Estatales y del sector privado; participar en la promoción y puesta en marcha del Consejo Regional de Infraestructura, con el que se alentará la participación del sector privado.¹⁸²

Desde el año 2003, la Comisión de Infraestructura Carretera, integrada por las direcciones de obras públicas y/o de las juntas estatales de caminos, trabaja de manera coordinada con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, particularmente a través de la Unidad de Autopistas de Cuota y con los Centros SCT en los estados de la RCO, para definir los proyectos carreteros que se han presentado en las propuestas del Presupuesto de Egresos

¹⁸² Consejo de Desarrollo Urbano Territorial-CODUT, *Reglamento Interior*.

de la Federación para los ejercicios 2004, 2005, 2006 y 2007. En particular, hacia finales de 2005, se contaba con los proyectos que se plasman en el siguiente mapa.

Figura 4.16
Proyectos Carreteros de Impacto Regional Centro Occidente



Fuente: Coordinación Ejecutiva del FIDERCO. *Informe de Proyectos Regionales en Marcha*. Guadalajara, Jal. Octubre de 2005.

Conviene aclarar que los proyectos que se incluyen en el mapa anterior, corresponden a obras de impacto regional que forman parte de la cartera del grupo de infraestructura carretera de los nueve estados. Dicha cartera en el transcurso de los años se ido definiendo y priorizando conforme a una clasificación respecto a proyectos que forman parte de ejes troncales, proyectos de corredores intrarregionales, proyectos de carreteras alimentadoras en zonas marginadas, proyectos concesionables, ya sea bajo esquema de concesión o de prestación de servicios (PPS), así como proyectos de infraestructura ferroviaria.¹⁸³

¹⁸³ CODUT. *Minuta de Acuerdos de la Reunión II-2006*, Comisión de Infraestructura Carretera de la RCO, Aguascalientes, Ags. 1 de Noviembre de 2006.

Ante la insuficiencia de recursos gubernamentales para la ejecución de proyectos de infraestructura carretera, en el país están tomando fuerza en los últimos años dos esquemas: Concesión y Pago por Servicios (PPS). Para el caso de la región en estudio, debido al modelo de gestión gubernamental que promueve, puede ser más conveniente el esquema de PPS, en la medida en que la rentabilidad es un poco más de tipo social, al formarse una especie de *joint venture* con participaciones de capitales social y privado. Sin embargo el uso del PPS requiere hacer adecuaciones a las legislaciones estatales, por lo que se ha ido introduciendo de manera más lenta. El esquema de concesión por su parte, como es conocido, tiene participaciones de capital privado en 100%, con contratos de beneficios que pueden establecerse por periodos de 30 o 40 años.

4.9.2.2 Grupo Económico de la región Centro Occidente (GERCO)

El GERCO, como grupo gubernamental de trabajo sobre el tema económico, se integra con las Secretarías de Desarrollo Económico de los estados de la región. Inició sus trabajos de manera formal desde febrero de 2000 y, desde entonces, gracias al respaldo de la Secretaría de Economía ha instrumentado varias acciones y proyectos regionales.

La misión del GERCO es impulsar el desarrollo sustentable de los estados en su conjunto, consolidando competitivamente la región y propiciando la generación de riqueza de forma incluyente, a través de la materialización de proyectos estratégicos comunes y negociaciones efectivas. Sus objetivos son maximizar las ventajas competitivas regionales; estimular el desarrollo empresarial y las inversiones productivas en la región; promover la inclusión social; vincular los actores del desarrollo en un sistema regional competitivo.¹⁸⁴ Su estrategia general está basada en el diseño de un modelo de desarrollo regional fundamentado en principios de sustentabilidad, con la participación, cooperación y compromiso de cada estado para focalizar acciones en áreas de oportunidad y lograr sinergias para potenciar el desarrollo de la región.

En una primera etapa, el GERCO procuró el intercambio de experiencias y la retroalimentación de políticas para el desarrollo empresarial (PyMEs y cadenas productivas, vinculación comercial y desarrollo de proveedores, atracción de inversiones y promoción del comercio exterior), así como de los programas estatales de fomento económico. También se

¹⁸⁴ Grupo Económico de la Región Centro Occidente, GERCO. *Reglamento Interior*, pág. 1

buscó la participación conjunta en eventos y acciones regionales. Sus trabajos se centraron en el análisis y la discusión del perfil del desarrollo de la región Centro Occidente, para definir una visión estratégica regional para el desarrollo en el largo plazo, en la que se incluiría una propuesta de una política económica regional y sus instrumentos.

Desde 2001, se pusieron en marcha un conjunto de acciones coordinadas y proyectos compartidos para su ejecución en el corto y mediano plazo. Entre ellos destaca la organización de talleres, seminarios y cursos sobre integración productiva, así como la realización de estudios y diagnósticos sectoriales orientados al diseño de programas de integración productiva para los sectores estratégicos de la RCO, iniciando con los sectores de agroindustria, artesanías y automotriz. Para ello, el GERCO se organizó en torno a comisiones de trabajo con el objeto de enfocar los esfuerzos y generar resultados más concretos en los proyectos acordados. De esta forma, se conformaron las Comisiones de Agroindustria, del sector Automotriz, de Artesanías, de Minería y de Cadenas Productivas. Sin embargo, los constantes cambios en las entidades que conforman el GERCO han afectado la dinámica de acción regional. Pese a que en este Consejo Sectorial se ha contado con todo el respaldo por parte de la Secretaría de Economía, no se ha podido dar continuidad a las acciones iniciadas en 2001 y también se ha reducido el espectro de actuación regional. Actualmente, el GERCO trabaja en los proyectos del cuadro siguiente:

Cuadro 4.24
GERCO
Proyectos en Etapa de Ejecución

Nombre del Proyecto	Estados participantes
Estudio Regional de Logística	Los nueve estados que conforman la región Centro Occidente
Centro de Articulación Productiva de la pequeña minería de la RCO	Aguascalientes, Guanajuato, Michoacán, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas.
Capacitación en habilidades y técnicas para la Gestión Empresarial Competitiva	Jalisco y Zacatecas.

Fuente: FIDERCO. *Informe de Proyectos Regionales en Marcha*. Guadalajara, Jal., octubre de 2005.

De los tres proyectos promovidos recientemente por el Grupo Económico de la región, se ha avanzado en cuanto al Estudio Regional sobre Logística, el cual, en su primera de tres etapas, tuvo un costo de 300 mil pesos aportados en un esquema de 50-50% por el GERCO y la Secretaría de Economía. A principios de 2007 los consultores que realizaron el estudio expusieron los resultados ante autoridades de la región.

4.9.2.3 Consejo de COPLADEs de la región Centro Occidente

Este Consejo Sectorial se integró desde el año 2000 debido a que como se sabe, existe ese esquema en las estructuras de gobierno de los estados del país desde los años ochenta, por lo que sólo fue necesario convocar a los integrantes de la región. En el artículo 6 de su Reglamento Interior, se establece que los Coordinadores de los COPLADES de los estados miembros de la Región deberán nombrar a un Coordinador Regional, con el objeto de que los represente y sea el encargado de integrar la información generada de los trabajos y sesiones, así como de dar seguimiento a los acuerdos y compromisos asumidos ante la Comisión Nacional de Enlace de COPLADES. Dicho Coordinador Regional dura en su cargo un año y es nombrado por mayoría de votos de los Coordinadores de los COPLADES, o de su suplente. El Reglamento también señala que el Coordinador del grupo debe presentar un programa anual de trabajo, que es expuesto a los demás miembros del grupo, y del cual se desprenden las comisiones respectivas.

En el periodo de trabajo considerado, este Consejo ha contribuido a la elaboración del PDRCO como respuesta a la convocatoria de la Coordinación Ejecutiva y de los Consultores Externos contratados para ese fin. Asimismo, en el pasado año el Consejo de COPLADES al asumir sus tareas de planeación en el proceso de desarrollo regional, ha avanzado respecto a la identificación y priorización de los proyectos estratégicos promovidos por los estados a través de la definición y establecimiento de criterios y una metodología de priorización.

Con base en los documentos consultados sobre la región, se observa que este grupo de trabajo no ha tenido continuidad en sus reuniones. Algunas se realizan en periodos de tiempo muy largos, lo que provoca que las tareas se dispersen y el interés disminuya. Tampoco se identifica -salvo en propósitos plasmados en su Reglamento Interno- como debiera realizarse, puesto que es un grupo de planeadores, algún balance reciente sobre los avances y perspectiva del proceso de promoción regional. Al parecer no se tiene tampoco gran incidencia o propuestas de líneas de acción para los otros consejos sectoriales. Este grupo pareciera ser también el indicado para alentar la interacción entre los demás consejos sectoriales, sin embargo no se encontraron planteamientos al respecto que sirvan para fortalecer el proceso y los mecanismos de coordinación intergubernamental.

4.9.2.4 Consejo Sectorial de Gestión Ambiental para el Desarrollo Sustentable (COSEGADES)

El COSEGADES integra la participación de las autoridades sobre medio ambiente de los nueve estados de la región Centro Occidente, sean éstos Secretarios, Comisiones o Institutos. Su tarea fundamental, en apego a la vertiente de inducción de la etapa de instrumentación de un proceso de planeación, es contribuir a movilizar esfuerzos y recursos gubernamentales, y de la sociedad en su conjunto, para revertir los procesos de deterioro ambiental y establecer acciones que sean la base de un proceso de desarrollo regional sustentable. Por las características e importancia del tema ambiental, los proyectos que buscan promoverse en buen parte son de carácter transversal y pueden incluir a todos los estados de la región Centro Occidente.

La lista de proyectos regionales identificados y consensuados en el seno del COSEGADES es objeto de negociación entre las instancias estatales que los conforman y con las instancias del gobierno federal que les son contraparte. Este Consejo Sectorial ha identificado y está promoviendo los siguientes proyectos.

Cuadro 4.25
Proyectos identificados por el COSEGADES para su promoción

Nombre del Proyecto	Estados participantes
Ordenamiento Ecológico Regional	Los nueve estados que conforman la región Centro Occidente
Sistema Regional de Áreas Naturales Protegidas	
Evaluación de riesgos ambientales de la RCO	
Sistema regional para el Manejo de Residuos Peligrosos	
Sistema regional para el Manejo Integral de Residuos Sólidos Municipales	
Promoción de Cooperativas de servicios al Turismo Ecológico	
Registro de emisores contaminantes y su integración al RETC nacional	
Programa de Manejo de Ecosistemas Costeros	Colima, Jalisco, Michoacán y Nayarit
Programa de Rescate de Áreas afectadas por deforestación	Jalisco, Michoacán
Evaluación de los recursos hidrogeológicos	Michoacán, Guanajuato
Programa de Manejo Integral del Río Ayuquila	Colima y Jalisco
Programa de Manejo Integral de El Zamorano	Querétaro y Guanajuato

Fuente: FIDERCO. *Informe de Proyectos Regionales en Marcha*. Guadalajara, Jal., octubre de 2005.

No obstante la importancia estratégica del tema, los proyectos de COSEGADES sólo se encuentran a nivel de identificación y con algunos avances bajo la metodología de marco lógico. Pese a que este Consejo realizó durante 2003-2004 varias reuniones, su trabajo no

ha logrado involucrar a todos los titulares de las dependencias estatales responsables de la gestión ambiental en la RCO.

A diferencia de los sectores de gestión urbana, infraestructura carretera, desarrollo económico, gestión del agua que ya están operando acciones y proyectos conjuntos, el sector Medio Ambiente no ha generado concreciones en cuanto a acciones de coordinación, de transferencia de experiencias y de inversión conjunta. Durante el último año, las reuniones del COSEGADES sólo han contado con la participación de funcionarios de los estados de Aguascalientes, Guanajuato, Michoacán, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas. Sin embargo, se ha tenido una alta rotación y limitadas atribuciones para la toma de decisiones por parte de quienes participan en las reuniones.

Entre los aspectos positivos, vale la pena mencionar que durante los trabajos del COSEGADES se ha tenido la oportunidad de establecer interacción con algunas instancias de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), al igual que con organismos descentralizados del gobierno federal como la Comisión Nacional para el conocimiento y el uso de la Biodiversidad (CONABIO). También se ha tenido oportunidad de establecer contactos y primeros apoyos por parte del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) respecto a la presentación de metodologías para la formulación de proyectos.

Una actividad importante que está planteada y pendiente de realizar por parte del COSEGADES, es un Feria de Soluciones Ambientales. Se tiene la intención de organizar ese evento dado que la ejecución de estudios, proyectos y acciones que ofrezcan soluciones a la problemática ambiental, hacen necesario por su naturaleza, disponer de altos montos para su puesta en marcha, situación que en la RCO se dificulta debido a las carencias de recursos suficientes por parte de gobiernos estatales y federal, en el COSEGADES se ha reflexionado sobre posibles alternativas al financiamiento de proyectos.

Por esa razones y con base en experiencias efectuadas en otros países, se considera de gran relevancia la organización de una Feria de Soluciones Ambientales, cuyo propósito es obtener recursos adicionales mediante la presentación ante organismos internacionales, de una cartera de proyectos ambientales en donde su viabilidad los pueda hacer elegibles para ser apoyados por dichos organismos.

De esa manera, se ha contemplado la posibilidad de aprovechar los aprendizajes de una iniciativa promovida por el PNUD en Costa Rica, donde se organizó una Feria de Soluciones Ambientales en el año 2003. Ese evento tuvo como propósito promover una cartera de proyectos ambientales ante fundaciones y organismos internacionales que disponen de recursos para este tipo de acciones, y al mismo tiempo motivó la documentación y difusión de prácticas en materia de gestión ambiental.

4.9.2.5 Consejo de Desarrollo Rural Integral (CODERUI)

El CODERUI está conformado por las autoridades del sector agropecuario de los estados que conforman la región Centro Occidente, por lo que se tiene participación de Secretarios o Directores Generales de Comisiones, con sus respectivos cuadros operativos, según la estructura organizacional de cada entidad federativa.

El tema de desarrollo agropecuario y rural, es uno de los sectores gubernamentales en el que no se ha podido generar un esquema de coordinación interestatal que se haya traducido en acciones regionales. Esto obedece posiblemente a que, dados los criterios de política con los que opera el sector y el enfoque operativo de la SAGARPA, no se han generado condiciones para que el CODERUI sea considerado como un mecanismo de gestión con una tarea importante. Otras razones son la falta de interés de los titulares del sector, que tienen una mayor participación en las sesiones de la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario (AMSDA), así como las limitadas atribuciones para la toma de decisiones por parte de quienes participaron en las reuniones.

Entre las sesiones ordinarias realizadas, se realizó una en octubre de 2003 con el fin de revisar y validar el análisis de planeación regional en materia de desarrollo rural. En ese año la coordinación del CODERUI recaía en la Comisión para el Desarrollo Agropecuario de Aguascalientes. Desde finales de 2003, la coordinación del capítulo Centro Occidente de la Asociación Nacional de Secretarios de Desarrollo Agropecuario (AMSDA) recayó en la Secretaría de Desarrollo Agropecuario de Michoacán, sin haber logrado que se convocara a la reanudación de los trabajos del CODERUI. Desde noviembre de 2004, la Secretaría de Desarrollo Rural de Jalisco asumió la coordinación de este Consejo y organizó un encuentro

regional sobre cadenas productivas del sector agropecuario que se celebró en febrero de 2005. Sin embargo, sólo se contó con la participación del titular de la CODAGRO Aguascalientes y con representantes de Nayarit, Querétaro y San Luis Potosí. La reunión de febrero no generó acuerdos concretos en cuanto a acciones regionales a través del CODERUI. Por otra parte, la agenda de reuniones de la AMSDA y las reuniones trinacionales de secretarios del sector en el marco del TLC han restringido la agenda para convocar a próximas reuniones del CODERUI.

Más recientemente, este Consejo Sectorial logró reunirse durante el mes de abril de 2006 en la ciudad de Guadalajara, Jal., en donde se acordó reactivar los trabajos del grupo y se propusieron fechas tentativas para un siguiente encuentro. Sin embargo, después de identificar algunos temas de interés común por parte de los estados participantes en aquella ocasión, y solicitar algunos insumos a integrar que permitieran concretar una siguiente reunión, esto no ha sido posible y nuevamente deberá hacerse un esfuerzo para incentivar los trabajos del tema de desarrollo rural integral en la región.

Hasta ahora, los proyectos regionales propuestos en el Consejo de Desarrollo Rural, que sólo están a nivel de perfiles son los siguientes:

1. Control Fitozoosanitario en la RCO
2. Programa de producción, comercialización y consumo del frijol en la RCO.
3. Desarrollo agroindustrial de productos hortofrutícolas

4.9.2.6 Consejo Especial de Sistemas de Información de la Región Centro Occidente (SI-RCO)

Dada la utilidad e importancia de integrar información geográfica y estadística en forma homogénea, estandarizada, susceptible de ser comparada, y la cual debe ser adecuada al entorno regional, además de ser requerida por los diferentes grupos sectoriales que trabajan en la planeación de la Región Centro Occidente, en la reunión del día 14 de mayo de 2003, los COPLADES propusieron la conformación de la comisión del SIR-CO en un Consejo Especial de la Región Centro Occidente, con el objeto de que esta comisión pudiese interactuar con los demás Consejos Sectoriales en la conformación del Sistema de Información de la región Centro Occidente así como en su mantenimiento.

EL SI-RCO es un órgano colegiado de participación y concertación interestatal, integrado por representantes de los gobiernos de los estados de la región Centro Occidente, encargados de diseñar, establecer y operar un Sistema de Información para apoyar la planeación de la región que conforman esos mismos estados, en el marco del Programa de Desarrollo Regional. Es un esquema operativo al amparo del cual se determinan necesidades de información estadística y geográfica para la planeación de la región Centro-Occidente, se busca instrumentar procesos de integración y/o generación de dicha información a partir de la concertación interinstitucional, y diseñar, operar y mantener una base de datos para la consulta de la misma.

De acuerdo a su Reglamento Interior, su misión es satisfacer de manera óptima las necesidades de información estadística y geográfica del Fideicomiso para la región Centro-Occidente y de los diferentes Consejos Sectoriales encargados de impulsar el desarrollo económico y social de la región. El SIR-CO ha sido definido como una red organizada de información originada en los sistemas estatales que integran la región. Su objetivo ha sido reforzar el proceso de la toma de decisiones por parte de los diferentes sectores involucrados en el desarrollo regional, a través de la presentación y análisis de información estadística y geográfica necesaria para tal fin. Ha conformado como Mesas de Trabajo la de Geografía, coordinada por Guanajuato; la de Estadística que es coordinada por Michoacán; de Vinculación, a cargo de San Luis Potosí; así como la de Desarrollo de Tecnología, la cual es coordinada por el estado de Querétaro. Cuenta con un Portal en Internet, cuya dirección actualmente es: <http://www.seip.guanajuato.gob.mx/sirco>.

Durante 2006 el SI-RCO se abocó a tareas de georeferenciación de proyectos de desarrollo urbano regional y de definir conjuntamente con la Coordinación Ejecutiva del FIDERCO los lineamientos para la integración de un Sistema de Información Geográfica para la región. Recientemente este grupo de trabajo está definiendo la estructura, componentes y términos de referencia para la realización de los proyectos anotados en el siguiente cuadro.

Cuadro 4.26
Proyectos identificados por el SI-RCO

Nombre del Proyecto	Estados participantes
Atlas de Caminos y Carreteras de la región Centro Occidente	Los nueve estados que conforman la región Centro Occidente
Sistema de Información del Mercado Laboral en la RCO (SIMLAB)	
Mesa de Información Agropecuaria - OIEDRUS;	
Matriz Insumo Producto Regional – 2005	
Secretaría Técnica para Indicadores Globales de Actividad Económica (IGAE) en la RCO	

Fuente: SI-RCO. *Minuta de la Reunión Ordinaria I-2007*, 16 de febrero de 2007, Morelia, Mich.

Los cinco proyectos definidos recientemente por el SI-RCO, están en proceso de consulta y validación sometiéndose a consideración de las autoridades de los distintos grupos sectoriales a fin de obtener su aval y apoyo financiero a fin de darles continuidad.

4.9.2.7 Grupo de Autoridades de Agua de la RCO (GAA-RCO)

Desde el mes de febrero de 2004 se conformó el grupo sectorial de trabajo denominado Grupo de Autoridades de Agua de la Región Centro Occidente (GAA-RCO), en el que participan autoridades estatales y federales que tienen que ver con la gestión y administración del recurso agua. El GAA-RCO se ha constituido como un consejo sectorial en su ámbito y es un órgano colegiado y deliberativo para el desarrollo regional. Tiene como finalidad planear, coordinar y promover acciones y proyectos estratégicos y tácticos en lo que se refiere a la gestión integral del agua, en un contexto de coordinación de políticas intersectoriales de desarrollo regional fundamentadas en principios de sustentabilidad.

Con base en su Reglamento Interior, el GAA-RCO definió un rol de seguimiento y facilitador a las tareas de las diversas instancias y mecanismos institucionales para la gestión del agua en el ámbito de la región Centro Occidente. Por ello sus funciones centrales se definen como de coordinación intersectorial expresada en términos de cooperación intergubernamental para resolver conjuntamente asuntos transversales, así como la gestión asociada en asuntos de interés compartido. El Consejo o Grupo tiene conformados grupos de trabajo en torno a los temas de Saneamiento, Estructuras de medición, Sistema de monitoreo y control de Calidad de los acuíferos, Sistema Regional de Información del agua, Cultura del agua,

Modernización de sistemas de riego, Costos y tarifas del agua (Uso del agua, mercados y banco de agua), Marco Jurídico y Legislación.

Cuadro 4.27
Propuestas de Proyectos de Infraestructura Hidráulica de la Comisión Nacional del Agua

Nombre del Proyecto	Estados participantes / Estatus del Proyecto
Modernización de distritos de riego en la cuenca Lerma – Chapala	Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas
Habilitación de distritos de riego en el estado de Nayarit en la margen derecha del río Santiago	Nayarit y Jalisco
Ampliación de distritos de riego en el estado de Zacatecas con la presa Moraleños	Zacatecas
Presa Extoraz: abasto de agua potable a la zona metropolitana de Querétaro, Qro. y municipios del noreste de Querétaro	Querétaro
Sistemas de plantas de tratamiento de aguas residuales de la zona metropolitana de Guadalajara, Jal.	Jalisco
Programa Regional de Saneamiento	Al inicio de 2007 todavía se están promoviendo pero aún no cuentan con recursos para su ejecución. Participarían todos los estados de la RCO.
Inventario Regional de Infraestructura de Medición e Hidráulica	Al inicio de 2007 todavía se están promoviendo pero aún no cuentan con recursos para su ejecución. Participarían todos los estados de la RCO.
Sistema de Información del Agua de la Región Centro Occidente	Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas.
Sistema Regional de Mercados de Agua.	Al inicio de 2007 todavía se están promoviendo pero aún no cuentan con recursos para su ejecución. Participarían todos los estados de la RCO.
El Realito. Presa Santa María para abastecer de Agua Potable a Guanajuato y San Luis Potosí.	Guanajuato y San Luis Potosí. Se tiene el estudio de Factibilidad.
El Naranjo II. Presa de Almacenamiento para Riego y Agua Potable (incluye bordos de protección)	Colima y Jalisco. Proyecto Hidroagrícola, se tiene el Proyecto Ejecutivo.
ARCEDIANO. Presa de Almacenamiento para Abastecimiento de Agua Potable para Zona Conurbada de Guadalajara.	Jalisco. Proyecto de Agua Potable, se tiene el Proyecto Ejecutivo.
El Zapotillo. Presa de Almacenamiento para Abastecimiento de Agua Potable para los Altos de Jalisco y León, Gto.	Guanajuato y Jalisco. Proyecto de Agua Potable, se tiene el estudio de Prefactibilidad.
Programa Zona Conurbada de Guadalajara. Construcción PTAR Agua Prieta.	Jalisco. Proyecto de Saneamiento, se tiene el estudio de Factibilidad.
Programa Zona Conurbada de Guadalajara. Construcción PTAR El Ahogado (Aeropuerto)	Jalisco. Proyecto de Saneamiento, se tiene el estudio de Factibilidad.

Fuente: FIDERCO. *Informe de Proyectos Regionales en Marcha*. Guadalajara, Jal., octubre de 2005.

A pesar de que se ha discutido respecto a posibles proyectos regionales, como el caso de un Programa de Saneamiento de Aguas, a la fecha el GAA-RCO solamente está trabajando respecto a la integración de un Sistema de Información del Agua para la Región (SIA-RCO). En cambio ha trabajado respecto a la organización de encuentros y seminarios temáticos. En paralelo a los trabajos que se promueven en la región Centro Occidente respecto al tema del

Agua, la Comisión Nacional del Agua, la cual opera en la región a través de la Gerencia regional Lerma-Chapala, tiene identificados un conjunto de proyectos de la región.

El cuadro 4.27 registra los proyectos sobre el tema del agua de carácter estatal e interestatal. En este caso la dinámica de los actores respecto a ese tema ha hecho que puedan avanzar más los proyectos estatales. Ello debido a que aun cuando la Comisión Nacional del Agua promueve la descentralización hacia los estados mediante las cuencas, en los hechos no se ha podido lograr una coordinación entre este organismos y el GAA-RCO, que se pueda traducir en la realización de un proyecto conjunto. Los pocos avances concretos de este Grupo de trabajo han sido por su cuenta, entre éstos se encuentra los trabajos relativos a la elaboración de un Sistema de Información sobre el Agua en la región (SIARCO), coordinado por la Comisión Estatal del Agua y Saneamiento de Jalisco.

4.9.2.8 Consejo Regional de Salud

De acuerdo a su Reglamento, el Consejo Sectorial de Salud de la región Centro Occidente es un órgano permanente, cuyo objeto es *“la planeación, coordinación y concertación de acciones sectoriales a escala regional, así como la promoción de la vinculación efectiva entre los Sistemas Estatales de Salud y otros sectores para mejorar la salud de la población, y así contribuir al desarrollo integral, sustentable y equilibrado de la Región Centro Occidente del país.”* Este Grupo se integra en forma permanente por los titulares de los Sistemas Estatales de Salud de los nueve estados de la región Centro Occidente, los cuales son los consejeros propietarios y gozan de voz y voto en las decisiones. Cualquier persona invitada, que participe en este Consejo, únicamente tiene derecho a voz. De ellos, hay invitados permanentes y ocasionales. Obsérvese que nuevamente las decisiones, son solamente de los funcionarios gubernamentales que participan en el seno de esta agrupación.

A pesar de que este es uno de los grupos que ha empujado fuerte en el tema regional, y que incluso elaboró su propio Programa Regional, sus trabajos no han tenido continuidad desde su integración, ni ha tenido un liderazgo permanente debido al cambio de coordinador por fin de periodos de gobiernos estatales.

Durante la sesión de trabajo del 9 de noviembre de 2006 en Manzanillo, Col., se identificaron algunos proyectos de interés regional respecto a equipamientos y nuevas infraestructuras en salud. La cartera de proyectos se definió a partir de los requerimientos e infraestructura instalada en las zonas limítrofes entre los estados, así como nuevas infraestructuras para la prestación de servicios en la región.

Es pertinente aclarar que los proyectos referidos a continuación, sólo están a nivel de idea. El grupo de trabajo ha identificado la importancia de formularlos y promoverlos conjuntamente por los estados, pero los avances son solamente hasta ese grado.

Cuadro 4.28
Proyectos propuestos por el Consejo de Salud de la RCO, noviembre de 2006.

Nombre del Proyecto	Estados participantes
Construcción de un hospital de 38 camas en la localidad Tondoroque del Municipio de Bahía de Banderas.	Nayarit - Jalisco
Una UNEME con hemodiálisis y quimioterapia (unidad multimodal) en Puerto Vallarta, Jalisco.	
Un banco de sangre y laboratorio regional de salud pública en Puerto Vallarta, Jalisco.	
Construcción de un hospital de la comunidad de 12 camas en Puente de Camotlán, Municipio de la Yesca.	
Fortalecimiento del hospital mixto (de la comunidad) en Jesús María, Nayarit.	
Fortalecimiento del hospital comunitario de Tamazula y ampliación a hospital regional.	Jalisco – Michoacán.
Sustitución y reubicación del hospital regional de La Barca, Jalisco.	
Fortalecimiento y ampliación del hospital de la comunidad de Cihuatlán, Jalisco.	Colima - Jalisco.
UNEME de hemodiálisis en Manzanillo, Colima.	
Sustitución del Hospital de la comunidad de Ojuelos de Jalisco.	Jalisco - Aguascalientes.
Sustitución, reubicación y ampliación del Hospital Miguel Hidalgo en Aguascalientes.	
UNEME de hemodiálisis en Aguascalientes, capital.	
Fortalecimiento y ampliación del hospital de la comunidad de Colotlán, Jalisco.	Zacatecas - Jalisco.
Fortalecimiento de hospital de Tlaltenango del Sánchez Román.	
Fortalecer el hospital comunitario de Cohauayana, Michoacán Infraestructuras Regionales. <ul style="list-style-type: none"> • Instituto regional de cardiología en Guadalajara, Jal.; ortopedia, traumatología y neurocirugía. • Sistema regional de salud mental (UNEMES, Villas y casas de medio camino, etc.). • Consejo regional de transplantes de órganos y tejidos. • Centro regional de Ingeniería biomédica. 	Michoacán - Colima. Todos los estados que conforman la región Centro Occidente.

Fuente: Consejo de Salud. *Acta de Acuerdos de la Reunión II-2006*. Manzanillo, Col. 10 de noviembre de 2006.

En la sesión de trabajo del 9 de noviembre de 2006, también se determinaron algunos temas de interés regional, para cada de los cuales se definieron los objetivos y propuestas de

acción. Los temas abordados fueron los del uso ilegal de clenbuterol en ganado de abasto para consumo humano. Respecto a los rastros se revisó el problema relacionado con el deficiente sacrificio sanitario de productos cárnicos para consumo humano. Otro tema abordado fue el de consumo de leche y productos lácteos sin pasteurizar.

Además se definieron una serie de temas de interés para su análisis y definición de posibles soluciones regionales, y se propuso la asignación de cada tema entre las entidades de la RCO. El tema del Dengue a Michoacán; Paludismo a Nayarit; Playa limpia correspondió a Jalisco; Plaguicidas a Nayarit; Urgencias epidemiológicas y desastres a Colima; Campañas sobre Fomento Sanitario a Aguascalientes; Lucha anti-tabaco, alcohol y sustancias ilegales a Jalisco; Redes de traslado de pacientes a Colima; Saneamiento de las cuentas: Lerma-Santiago, Río Ameca a Guanajuato; Red de laboratorios estatales de salud pública y Vigilancia Epidemiológica Regional a Jalisco; y finalmente Obesidad y sobrepeso al estado de San Luis Potosí.¹⁸⁵

Como puede observarse, hay una gran cantidad de temas a trabajar, pero a pesar de todas las coincidencias identificadas por los estados de la región, el reto más importante, es concretar las acciones y tener continuidad en el grupo de trabajo sobre el sector salud. No es suficiente determinar los problemas y proyectos, y entender que son comunes, sino actuar sobre ellos.

4.9.2.9 Consejo de Centros Estatales de Desarrollo Municipal

El Consejo Regional de las autoridades municipales de la región Centro Occidente, se integra mediante la participación de las Coordinaciones Estatales de Desarrollo Municipal (CEDEMUNES) en cada una de las entidades federativas, y se invita a representantes del Instituto Nacional para el Federalismo (INAFED), y eventualmente a otras dependencias federales o estatales en función de los temas que se aborden. Este grupo de trabajo, se conformó por su propia cuenta desde 2004 y realizó su primera reunión de trabajo en el mes de agosto de ese año en Guadalajara, Jal. De agosto de 2004 hasta noviembre de 2006, el grupo ha realizado un total de ocho reuniones de trabajo. En ellas se han abordado diversos temas que tienen que ver con los municipios de la región Centro Occidente.

¹⁸⁵ Consejo de Salud. *Acta de Acuerdos de la Reunión II-2006*. Manzanillo, Col. 10 de noviembre de 2006.

Las reuniones definen distintos temas para ser abordados y buscar establecer acuerdos conjuntos. De esa manera, por las mesas de trabajo han pasado múltiples tópicos, como el del análisis y revisión de la naturaleza e identidad de los Centros Estatales de Desarrollo Municipal, propuestas para fortalecer los programas federales hacia los municipios, identificación y diseño de programas de capacitación para servidores públicos, revisión de los marcos jurídicos municipales para el desarrollo de tareas conjuntas, intercambio de experiencias respecto a la formulación de estrategias para el fortalecimiento municipal en las entidades, asociacionismo municipal, entre otras.

De la iniciativa de este Consejo habrá que destacar, como ya se mencionó, que su origen se da por los propios CEDEMUNES y posteriormente han buscado participar en los trabajos de desarrollo regional que se promueven a través del FIDERCO y de los Consejos Sectoriales. Sin embargo, debido a la naturaleza jurídica administrativa y al apego de las tareas delineadas desde años atrás, su incorporación al proceso no ha llegado aún hasta la identificación, formulación y puesta en práctica de proyectos regionales. En parte influye que tienen una agenda de reuniones ya preestablecida que no necesariamente tiene coincidencia o se puede articular con otros Consejos para participar conjuntamente y desde su óptica en la promoción del desarrollo regional. Lo que puede afirmarse es que su participación en el proceso regional ha ido madurando paulatinamente, por lo que se espera que sus aportes tengan resultados más tangibles en el transcurso de los próximos meses.

Descrito de manera general el trabajo de los Consejos Sectoriales, es importante hacer notar que en México todavía no se cuenta con un marco legal y normativo respecto a la gestión del desarrollo regional y que el enfoque territorial de las políticas públicas no ha sido adoptado en la gran mayoría de los sectores gubernamentales. También ha de señalarse que, aún en el caso de los Comités o Consejos Sectoriales que ya han concretado acciones regionales, no se ha logrado contar con la participación de todas las entidades, en algunos casos debido a la preferencia de acciones de carácter más local, o simplemente porque consideran prioritarios otros temas de interés. Por ello, estas primeras acciones regionales constituyen un valioso referente de las posibilidades que representa la gestión regional, pues la coordinación intergubernamental (entre estados y con la federación) aborda asuntos que no habían sido atendidos de manera coherente, integral y suficiente bajo el habitual esquema de coordinación federación – estado.

4.9.3 Otras Acciones Realizadas

Además de los proyectos de los Consejos Sectoriales referidos en los párrafos anteriores, hay que hacer mención de otras acciones o eventos académicos e institucionales que se han realizado en el marco del desarrollo regional y que contribuyen al reforzamiento del proceso en marcha desde hace algunos años.

Sobre este respecto, durante 2004 y 2005, el GERCO realizó varias actividades, entre ellas se incluye un Seminario Regional sobre Integración Productiva; un Encuentro de Integración de Cadenas Productivas del Sector Metal-Mecánico; un Curso Regional sobre Gestión Estratégica del Desarrollo Local (GEDEL); un Estudio de Indicadores de productividad y competitividad económica regional; un Estudio de posicionamiento competitivo de ramas productivas de la RCO; un Estudio de patrones económico–culturales en el sector empresarial de la RCO; la Primera Semana PyME regional; un Curso Regional sobre integración productiva; el Segundo Encuentro de Integración Cadenas Productivas del Sector Metal-Mecánico, así como; el Primer Festival Artesanal de la RCO, entre otros.¹⁸⁶

Por su parte, el Grupo de Autoridades de Agua de la Región Centro Occidente (GAA-RCO) organizó en año 2005 los Seminarios sobre Sistemas de Información del Agua; sobre las Modificaciones a la Ley de Aguas Nacionales: sobre el tema de Desconcentración y Desarrollo Regional; así como un Seminario sobre Mercados de Agua.

4.9.3.1 Primer Encuentro de la Red Académica

Considerando la importancia de los avances que se han logrado en la promoción del desarrollo regional, y que el proceso debe procurar siempre ser resultado de las acciones de toda la sociedad en su conjunto, como parte de los trabajos que se despliegan en la región, se consideró necesario la organización de un evento que convocara a instituciones de educación superior, académicos que realizan estudios regionales, a personas de la sociedad civil y a funcionarios públicos, para compartir el resultado de los estudios y reflexiones, así como propuestas de acción en torno al desarrollo regional. Es por ello que se promovió la

¹⁸⁶ Véase Coordinación Ejecutiva del FIDERCO. *Informe de Proyectos Regionales en Marcha*. Guadalajara, Jal., octubre 2005.

organización del Primer Encuentro de la Red Académica y los Consejos Sectoriales de la región Centro Occidente. Este evento realizado del 9 al 11 de junio de 2005 en la ciudad de Zacatecas, Zac., tuvo como propósito constituirse en un espacio abierto y plural para difundir los trabajos de los grupos sectoriales y conocer también los estudios regionales y proyectos de investigación cuyo objeto de estudio sea algún aspecto del desarrollo en relación con los estados de la RCO.

El Encuentro se planteó como objetivos generales revisar los retos y perspectivas del desarrollo regional en la región Centro Occidente dentro del proyecto nacional, así como fortalecer la vinculación gobierno-academia-sociedad civil en provecho del desarrollo regional de la propia región. En paralelo al evento, el FIDERCO integró un banco de estudios regionales con el objeto de difundir los resultados de los trabajos de investigación académica y de consultoría que se han realizado sobre algún aspecto del desarrollo y con una perspectiva territorial.¹⁸⁷

4.9.3.2 Sistema de Administración de Proyectos

Es conveniente aclarar que la cartera de proyectos regionales que actualmente se tiene, ha ido creciendo y diversificándose a través de los años. Igualmente el proceso ha mostrado la necesidad de continuar mejorando las herramientas con las que hasta ahora se ha contado para la definición, selección y priorización de proyectos. Asimismo, resulta de importancia darle continuidad a los proyectos en sus diferentes fases. Por tal motivo, la Coordinación Ejecutiva del FIDERCO, trabaja respecto al diseño y puesta en operación de un Sistema de Administración de Proyectos, al cual tienen acceso los miembros del Comité Técnico del Fideicomiso y de los Consejos Sectoriales, así como el público interesado en realizar consultas. De esa manera, con la puesta en operación del Sistema mencionado, se busca transparentar el proceso de información y poner al alcance del público interesado los proyectos, los análisis de prefactibilidad, factibilidad y/o impacto social y ambiental, junto con sus evaluaciones ex post. Asimismo, mediante el Sistema, los miembros tanto del Comité Técnico como de los Consejos Sectoriales responsables de los proyectos, están en posibilidades de modificar y actualizar la información respecto al estatus, alcance de los

¹⁸⁷ *Ídem.*

beneficios esperados, objetivos, metas, presupuestos y cualquier otro aspecto registrado respecto a los proyectos.

Figura 4.17
Acceso al Sistema de Administración de Proyectos del FIDERCO

http://centroccidente.org.mx/Administracion/sistema_proyectos/proy_reg_ingreso.php

SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE PROYECTOS



Si solo desea consultar la información de los Proyectos Regionales, utilice "consulta" tanto para Usuario como para Contraseña

Usuario:

Contraseña:

4.9.4 Incorporación de la Participación Ciudadana en torno al Proceso Regional

Aunque la iniciativa de coordinación para el desarrollo regional tuvo su origen en las redes de colaboración intergubernamental, la difusión del Proyecto de Región y los principios que lo sustentan han tenido una buena receptividad entre diversos sectores de la sociedad.

Destacan por ejemplo los primeros encuentros con investigadores y académicos con trayectoria en el análisis de la RCO, con los rectores de las instituciones de educación superior afiliadas al capítulo regional de ANUIES, y con el capítulo regional de delegaciones

de la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción. Estas interacciones han rendido ya sus primeros frutos en virtud que estas instancias de coordinación regional han tomado su propio curso de acción y se vinculan con los procesos impulsados por los Consejos Sectoriales y el propio FIDERCO.

4.9.4.1 Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES)

Uno de los grupos con los que se ha buscado realizar acciones regionales conjuntas es la ANUIES. Existe ya un grupo conformado por las Instituciones de Educación Superior de la región Centro Occidente. Es por eso que a finales de agosto de 2005 se celebró una primera reunión del FIDERCO con los rectores de 26 instituciones de los nueve estados de la RCO afiliadas a ANUIES y se formalizó el interés del capítulo Centro Occidente de ANUIES para trabajar conjuntamente en una agenda regional. Se considera que dicha agenda podría conformarse a partir de tres vertientes de trabajo que convergen en torno al mismo propósito, y que son, trabajar en la agenda de coordinación interinstitucional del Consejo RCO-ANUIES, adoptar las estrategias y proyectos regionales en materia de Educación Superior previstos en el Programa Regional, así como promover y participar en la puesta en marcha de acciones y proyectos regionales.

En el segundo encuentro entre el FIDERCO y la ANUIES, celebrado en marzo de 2006, se propusieron algunas alternativas para hacer operativa la participación en el proceso regional. Lo anterior a través de buscar contribuciones de las IES a los proyectos del Programa de Desarrollo de la Región Centro Occidente, asumiendo la realización de algunos de los proyectos como objetos del quehacer universitario; de la realización de proyectos de investigación relacionados con la RCO y difusión de los mismos; de la posibilidad de desarrollar sistemas de información regional; así como del propósito de articulación de un banco de servicios universitarios (docencia, investigación, extensión) para el desarrollo regional.

También se ha planteado ante la ANUIES, la importancia de conformar un sistema de coordinación regional en materia de Educación Superior, Investigación Científica y Transferencia Tecnológica, el cual podría funcionar a través de la agenda de coordinación regional de ANUIES para la RCO. Otro punto más de colaboración podría ser la vinculación

de cuerpos académicos para conformar redes de investigación y postulación de proyectos regionales al PROMEF (Programa de Fortalecimiento del Profesorado).

Finalmente, se ha planteado la importancia del reestablecimiento del fondo regional de Ciencia y Tecnología, donde se promovería la coordinación ANUIES – FIDERCO – CONACYT. A la fecha esos son los puntos que se han propuesto a la ANUIES de Centro Occidente, pero falta avanzar en el establecimiento de acuerdos concretos y compromisos de trabajo y colaboración conjuntos en beneficio de la región. Hasta ahora, esos son los planteamientos realizados para trabajar conjuntamente, aunque se requiere todavía concretar acuerdos y más aún, su instrumentación.

4.9.4.2 Participación de la Ciudadanía en Proyectos Urbano Regionales

Como se ha señalado ya, a fin de dar la mayor viabilidad a los proyectos y acciones, el enfoque territorial sobre el desarrollo regional considera primordial la participación de los diferentes actores locales y estatales de la sociedad. De esa manera, en proyectos como los promovidos por la Comisión de Red de Ciudades, se ha convocado la participación para las reuniones o talleres a distintos municipios.

En torno a los proyectos regionales de desarrollo urbano, se han organizado algunos Talleres de Consulta y Participación Social. Para el Programa Regional de Desarrollo Urbano del Corredor de la Carretera 45, durante 2006 se efectuaron varios talleres: el 28 de junio en Aguascalientes, Ags.; el 5 de julio en Querétaro, Qro.; el 17 de julio en Guanajuato, Gto. Asimismo, para el Programa Regional de Desarrollo Urbano del Corredor de la Carretera 57, se efectuaron talleres el 5 de julio en Querétaro, Qro.; el 31 de agosto en San Luis de la Paz, Gto.; y el 11 de septiembre en la ciudad de San Luis Potosí, SLP. También durante 2006 y con el mismo sentido se efectuaron Talleres Para el Programa Regional de Desarrollo Urbano del Corredor de la Carretera Morelia–Salamanca, el 8 de septiembre en Yuriria, Gto.

En dichos talleres, se ha abordado la necesidad de establecer la coordinación y asociación intermunicipal en torno a proyectos. La lista siguiente da cuenta del número de municipios que son abarcados por los proyectos regionales de desarrollo urbano y cuya participación ha sido tomada en cuenta.

Cuadro 4.29
Municipios participantes en los Proyectos de Desarrollo Urbano Regional

Proyecto	Estados	Total de municipios participantes
PRDU Corredor Carretera 57	Gto., Qro y SLP	20
PRDU Corredor Carretera 45	Ags, Jal, Gto, Qro	20
PRDU Corredor Morelia – Salamanc	Gto, Mich	13
POZIE Manzanillo – Costalegre	Col, Jal	5
POZIE Briseñas – La Barca	Jal., Mich.	4
POZIE Puerto. Vallarta – Bahía de Banderas	Jal, Nay	5

Fuente: FIDERCO. *Informe de Actividades Septiembre-Diciembre de 2006.*

Otros talleres más se hicieron en el marco de los trabajos del Programa de Ordenamiento de la Zona Interestatal de Puerto Vallarta – Bahía de Banderas, concretamente el realizado en el mes de julio de 2006 en Puerto Vallarta, Jal. Asimismo, para el Programa de Ordenamiento de la Zona Interestatal de Briseñas – La Barca, se organizó un taller de consulta el 12 de julio en la presidencia municipal de La Barca, Jal. y otro más de validación de resultados en esa misma ciudad, el 22 de septiembre del mismo año, a partir de la revisión y opinión de autoridades municipales y ciudadanos, sobre el documento entregado y expuesto por el consultor que realizó el proyecto.

4.9.4.3 Observatorio Urbano Regional (OURCO)

Destaca el diseño y puesta en marcha del Observatorio Urbano de la Región Centro Occidente, proyecto auspiciado por la Comisión de Red de Ciudades de la propia región. Los trabajos iniciaron a partir de octubre de 2005, gracias a los apoyos otorgados por el Programa de Coinversión Social del INDESOL y a los recursos aportados por el CODUT. El Observatorio ha propiciado la participación interinstitucional en torno a un proyecto regional en el que se plasman las contribuciones de las instituciones educativas para su diseño y operación. Se formularon y pusieron en funcionamiento tres plataformas de indicadores sobre distintos temas urbanos. La Plataforma de Indicadores Ambientales y de Movilidad Urbana está a cargo de la Facultad del Hábitat de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí; otra más, la de Indicadores de Gestión Urbana ha sido administrada por el ITESO; mientras que la Plataforma de Indicadores de Desarrollo Sociodemográfico se ha encomendado al Centro de Investigaciones en Ciencias Sociales de la Universidad de Guanajuato –CICSUG-. Mayor información se puede consultar en el sitio www.ourco.org.mx.

4.9.5 Acciones en Proceso

A continuación se hace mención de las principales acciones que están a nivel de planteamiento, pendientes de realizar en el proyecto de la Región por diversas circunstancias que en la propia descripción se mencionan.

4.9.5.1 Convenio Marco para la Promoción del Desarrollo de la RCO

Una de las primeras acciones propuestas para establecer un marco legal de referencia a los trabajos de fomento del desarrollo regional, es la propuesta de un Convenio de Coordinación de Acciones para la Planeación y Promoción del Desarrollo de la región Centro Occidente, el cual busca establecerse entre el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos de los estados que conforman la mesorregión Centro Occidente.

En el proyecto de Convenio, promovido desde mayo de 2004, se planteó la necesidad de que se reconozca la experiencia de coordinación regional emprendida en la mesorregión Centro Occidente desde 1999, y la aceptación para que se defina de manera conjunta una estrategia integral para el desarrollo regional; al igual que el reconocimiento de la planeación regional como el mejor instrumento para promover un crecimiento ordenado y equilibrado de todas las entidades federativas. Mediante el Convenio también se estaría buscando formalizar la implementación de las instancias, instrumentos y procedimientos necesarios para fortalecer la gestión del desarrollo regional.

4.9.5.2 Propuesta para la Creación y Operación del Fondo Regional

Otra de las previsiones para consolidar el proceso de organización regional, es la que se refiere a la creación y operación de un Fondo para el Desarrollo Regional, el cual se define como un instrumento que permita incentivar la conjunción de esfuerzos y recursos, tanto gubernamentales como sociales y del sector privado para el financiamiento de acciones y proyectos regionales. Se considera que con la existencia y operación del Fondo para el Desarrollo Regional, se tendría la posibilidad de asignar recursos en función de los criterios y

prioridades regionales, bajo un mecanismo flexible que responda a los acuerdos y compromisos entre las partes. Además, su operación permitiría disponer de un mecanismo de incentivos que buscaría la articulación entre los niveles de gobierno y de participación social, así como mayor integralidad de las acciones, mayor garantía y complementariedad de recursos y más correspondencia con las iniciativas locales.¹⁸⁸

Como en el caso de la experiencia europea, se considera que el Fondo Regional de Centro Occidente podría operar con criterios de calificación en función de asociatividad, adicionalidad y grado de concentración de las acciones e inversiones. De esta forma, el Fondo tendría un doble carácter: promotor y, al mismo tiempo, compensatorio, como es el sentido de los fondos estructurales en la Unión Europea. Dada la novedad que representa, tanto para las entidades federativas como para el gobierno federal, la conformación y operación de un Fondo de Desarrollo en el ámbito de las mesorregiones del país, como en el caso aquí referido, se ha propuesto un proceso gradual de decisiones que, en el transcurso de varios meses, pudiera establecer un referente y propiciar su constitución formal como parte de los instrumentos de una política integral de desarrollo regional en México.

4.9.5.3 Propuesta para la instalación del Consejo Económico y Social

Otro mecanismo más en que ha trabajado la región, es respecto a la conformación del Consejo Económico y Social (CES), el cual se define como un organismo colegiado de carácter consultivo en el que deberán participar las instancias de representación de organismos e instituciones de la sociedad civil para emitir opiniones y recomendaciones en torno a los trabajos legislativos, y a las políticas públicas que inciden en el desarrollo social y económico. En él estarían representados los sectores del empresariado, de los trabajadores, los profesionales y de las organizaciones sociales.¹⁸⁹

Tomando como referencia la experiencia europea, el CES, como órgano de consulta y como parte de las instituciones del Estado, se establecería en los distintos niveles de organización territorial del gobierno, existiendo la figura del CES en el ámbito local municipal, estatal y regional, de los estados federados. Como órgano colegiado, su tarea consiste en – bajo un

¹⁸⁸ FIDERCO. *Mecanismos de Gestión Regional*. Guadalajara, 2005.

¹⁸⁹ FIDERCO. *Propuesta para la Instalación del Consejo Económico y Social del la región Centro Occidente*. Guadalajara, Jal. 27 de septiembre de 2005. 19 págs.

modelo de democracia participativa – analizar las acciones gubernamentales y presentar propuestas legislativas y de políticas públicas para alcanzar un desarrollo armónico y equilibrado, con fundamento en los ideales y valores de la paz, de la vigencia de los derechos humanos, del estado de derecho, la solidaridad y la subsidiaridad, la justicia, equidad y cohesión social, en busca de una economía social de mercado redistributiva mediante el diálogo social.

Al igual que en el caso de Europa, en Centro Occidente se visualiza que la adopción de la figura del CES podría contribuir al desarrollo democrático en el país y a la construcción de nuevos mecanismos institucionales en torno a los asuntos de interés público, y en particular, al desarrollo económico y social de la nación. Se interpreta que el Consejo Económico y Social sería, por naturaleza, un órgano complementario que afiance las instituciones republicanas al hacer posible la democracia participativa.

En el ámbito del proceso de coordinación regional en el Centro Occidente de México, se ha promovido la inquietud para establecer un mecanismo permanente para la participación social en torno a los trabajos de promoción del desarrollo regional. Se piensa que la participación de las instituciones de los sectores privado y social, puede reforzar las iniciativas de desarrollo regional debido que se ampliarán los ámbitos de coordinación regional; se involucrará a diversos sectores de la sociedad que estarán interesados en las posibilidades que genera la perspectiva regional; sumará los recursos intelectuales, tecnológicos, organizativos y financieros de las instituciones representadas para la puesta en marcha de acciones; se establece una instancia de actores no gubernamentales para dar seguimiento y garantizar la continuidad de las acciones emprendidas.¹⁹⁰

4.9.5.4 Propuesta para la instalación del Consejo Mesorregional de Infraestructura

Derivado de la elaboración y presentación de la cartera de proyectos de infraestructura regional, por parte de la Comisión de Infraestructura Carretera ante el Consejo Nacional de Infraestructura (CNI), la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CMIC) respaldó a la idea para promover el establecimiento de capítulos regionales del CNI, a través de la figura de Consejos Regionales de Infraestructura. Por lo anterior, se ha considerado la

¹⁹⁰ *Ídem*

conveniencia de establecer dichos Consejos Regionales, lo que permitiría abordar los proyectos e iniciativas de carácter regional, además de posibilitar un mecanismo de coordinación operativa de carácter público – privado que pudiese garantizar la continuidad y pertinencia de los trabajos del CNI.

En relación con el Consejo Nacional de Infraestructura, el que espera conformarse como Consejo Mesorregional de Infraestructura de la región Centro Occidente, operaría como un mecanismo de coordinación con las autoridades estatales de la región y de constituirse como una instancia de diálogo y cooperación entre las instituciones del sector privado relacionadas con el desarrollo de la infraestructura y las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los gobiernos estatales que intervienen en la planeación y la aplicación de inversiones en proyectos de infraestructura en la región.¹⁹¹ El Consejo Mesorregional de Infraestructura de la región Centro Occidente de México tendría como objetivo promover y dar seguimiento a las acciones en la materia de su atención que permitan operar las estrategias para el desarrollo regional contempladas en el Programa de Desarrollo de la región Centro Occidente.

Dado el contexto institucional y el marco legal, en el que hasta ahora se ha sustentado la gestión del desarrollo regional, la instalación del Consejo Regional de Infraestructura y su vinculación con el Nacional, requerirá la formalización de un acuerdo de los Gobernadores por la apertura de espacios de cooperación público-privado en torno a la promoción de acciones de infraestructura regional. Dada la carencia de instrumentos jurídicos para el ámbito Mesorregional, esta condición podría resolverse con la suscripción del Convenio Marco para los trabajos de promoción del desarrollo regional en el Centro Occidente de México por parte de los Ejecutivos estatales. Lo anterior debido a que dicho convenio prevé, entre otras consideraciones, la instalación del Consejo Económico y Social de la RCO (CES-RCO) y el tema de infraestructura sería uno de los capítulos temáticos del mismo, conforme se contempla en la propuesta para su instalación.¹⁹²

¹⁹¹ FIDERCO. *Mecanismos de Gestión Regional*, op. cit.

¹⁹² *Ídem*

4.9.5.5 Propuesta de Reformas a la Ley de Planeación

Considerando la importancia de actualizar el marco jurídico para el desarrollo regional, que entre otras cosas, dé mejores posibilidades de instrumentar acuerdos y acciones, así como la concertación de apoyos para proyectos promovidos de manera horizontal por varias entidades federativas, como resultado de los acuerdos y convenios entre los propios estados de la región, y entre los estados y la Federación, durante el año de 2005 se estuvieron buscando encuentros con integrantes de la Cámara de Diputados, en particular con legisladores que representan a los estados de la región Centro Occidente a través de las distintas fuerzas políticas, y así como con las Comisiones de Desarrollo Regional de ambas cámaras.

La difusión de los trabajos de planeación del desarrollo regional, motivó el interés de la Comisión de Desarrollo Regional del Senado de la República para conocer la experiencia impulsada en la región Centro Occidente. De esa manera, derivado de la reunión sostenida en noviembre de 2004, hubo el ofrecimiento de los Senadores de promover una iniciativa de ley para institucionalizar el desarrollo regional en el país, la cual tuvo eco en la Oficina de la Presidencia de la República, por lo que junto con la Comisión de Desarrollo Regional de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), se trabajó para aportar insumos en relación con la propuesta legislativa.

Como resultado de lo anterior, además de la labor realizada por parte de la Oficina de Presidencia de la República para la Planeación y el Desarrollo Regional, en diciembre de 2005 se presentó ante el Senado de la República, una iniciativa de reformas a la Ley de Planeación. Entre las innovaciones más importantes, la iniciativa de reformas incorpora en el Sistema Nacional de Planeación los ámbitos nacional, mesorregional y regional, así como el metropolitano. Contempla que el Plan Nacional de Desarrollo habrá de integrarse con los Acuerdos de Desarrollo Mesorregionales, la transformación de los Fideicomisos Regionales en Agencias de Desarrollo Regional, la instalación de Consejos Sociales, el establecimiento de un Fondo para el Desarrollo Regional y un Fondo de Compensación, así como de mecanismos de coordinación entre las instancias del gobierno federal a través de la instalación de una Comisión Interinstitucional para el Desarrollo Nacional y Regional.

También se considera la previsión de presupuestos multianuales y la categoría de proyectos estratégicos, consideraciones que son determinantes para garantizar la viabilidad de proyectos de gran envergadura para el desarrollo regional y nacional.¹⁹³

¹⁹³ Véase al respecto el *Proyecto de Ley General de Planeación del Desarrollo Nacional y Regional*, así como las reformas a la *Ley de Planeación, Contabilidad y Gasto Público Federal*, aprobados por la H. Cámara de Senadores el 15 de diciembre de 2005 en su dictamen de primera lectura.

CAPÍTULO V. BALANCE Y PERSPECTIVAS DEL PROCESO DE DESARROLLO REGIONAL EN CENTRO OCCIDENTE

Corresponde en este capítulo, hacer un intento de balance sobre lo realizado en los últimos años, respecto al proceso de promoción del desarrollo en Centro Occidente. Es por ello que con base en el material documental revisado, y un poco a partir de lo observado de manera directa, se expresan algunas opiniones.

5.1 El Apego al Modelo de Desarrollo con Enfoque Territorial y de Redes Horizontales

Al igual que sobre otros temas o ámbitos de atención, para el desarrollo regional existe una base conceptual importante, la cual ha sido útil para que a nivel de diagnóstico del problema y desde la perspectiva académica se realicen investigaciones. Debido a la visión que plantea respecto al carácter endógeno del proceso, y a la perspectiva integral, el enfoque territorial del desarrollo regional ha cobrado relevancia en los años recientes. Resulta atractivo además como modelo para trabajos de investigación y para el diseño de políticas públicas, así como referencia para aplicarse en distintos países y regiones.

Pero contar con una referencia conceptual tan relevante como el enfoque territorial, no siempre es suficiente a la hora de pretender ver el desarrollo regional o local en acción. Para que la aspiración legítima de contar con regiones equilibradas y equitativas, a través de un desarrollo integral, que como plantea el modelo, sea socialmente incluyente, ambientalmente sustentable, territorialmente ordenado, financieramente viable, así como globalmente competitivo, representa un verdadero reto buscar hacer realidad la argumentación filosófica y los postulados políticos que sustentan la orientación de desarrollo regional a través de materialización en acciones y proyectos concretos.

A la hora de querer llevarlo a la práctica, el planeador y ejecutor de programas y acciones de desarrollo regional se encuentra frente a un conjunto de obstáculos sobre los cuales el modelo teórico no advertía, o al menos no tan claramente. Por ello sin duda los avances que se tienen en el estudio de caso son de destacarse. Podría decirse incluso que son inéditos, por las características del enfoque del desarrollo en que se sustentan los trabajos de coordinación intergubernamental y los avances que a la fecha se han logrado.

La coordinación horizontal y de gestión asociada entre los gobiernos estatales y el gobierno federal, constituye una novedosa alternativa para avanzar en los procesos de descentralización y de fortalecimiento del federalismo. El esquema de trabajo en redes y el enfoque de integralidad planteado han sido la característica fundamental de la promoción del desarrollo de la región Centro Occidente. Lo anterior por supuesto, sin que no se observen carencias y obstáculos todavía por resolver.

En el marco de promoción del desarrollo regional en México, caracterizado por la predominancia de una visión centralista, instrumentada desde el gobierno federal, bajo el paradigma del desarrollo exógeno, el proceso se ha visto desprovisto de resultados tangibles. Problemas como la falta de continuidad y búsqueda de integración vertical y horizontal del proceso, el constante cambio de enfoque de política regional en las administraciones del gobierno federal, la inadecuada implementación de políticas para promover la descentralización y el desarrollo regional, así como la falta de respuesta de las propias regiones del país, en donde algunas de ellas adoptan una actitud de “espera pasiva” para que el desarrollo venga desde fuera, son factores que han incidido negativamente para que no se tengan resultados precisos ni tangibles para el país. Basta observar como muestra evidente el desequilibrio económico y social que persiste en las distintas regiones del país.

Por lo anterior, si los resultados son parciales, y si los problemas se mantienen, habrá que reflexionar en el sentido de que el desarrollo que se supone se promueve hacia los ámbitos local, estatal y regional, no puede ser ni impuesto ni implantado desde el exterior, sino que se requiere que localmente existan ciertos factores que lo detonen. Construir alternativas desde abajo da mayores posibilidades de viabilizar los programas y acciones y los actores se sienten verdaderamente interesados y dueños del proceso.

Cuando la descentralización desde el gobierno central y su enfoque de arriba hacia abajo, del gobierno federal hacia los estados y regiones, busca “enviar recursos y definir responsabilidades”, adopta una visión de mandante o principal, bajo el supuesto de que los gobiernos estatales actuarán con apego a su mandato y operarán las acciones previstas. Con esa visión o enfoque se ve difícil que se dé la activación de un motor endógeno para el

desarrollo, simplemente se da un desdoblamiento de estrategias centrales en el espacio local o regional.¹⁹⁴

Si por el contrario, con la descentralización con enfoque de abajo-arriba, de los estados y regiones hacia el gobierno central, se define un mecanismo “facilitador y complementario” a las iniciativas locales, estatales y regionales, la situación puede ser muy diferente. En este caso el gobierno central puede convertirse en un “buscador” o “detector” de proyectos contruidos de manera endógena por las regiones, los estados y las localidades, con el fin de acudir con recursos adicionales y apoyos diversos para “construir conjuntamente” un proyecto de desarrollo local o regional.¹⁹⁵

Por lo tanto, promover el desarrollo regional con enfoque territorial, mediante una integración horizontal, y con un sentido de abajo hacia arriba, en la gestión pública, va más allá que la instrumentación de programas federales. Tiene que ver con identificar actores, establecer mecanismos de relación y regulación entre ellos, propiciar formas de cooperación y alianzas, y demostrar capacidades de definición de proyectos de desarrollo en un tiempo determinado.

Subrayada la importancia del enfoque horizontal, a cuya orientación se ha buscado apegar el actuar de Centro Occidente, sin duda el escenario por el cual hay que preocuparse y ampliar, es el de los gobiernos regionales, estatales y locales emprendedores y promotores de un desarrollo endógeno.¹⁹⁶ Por ello, la respuesta desde los estados de la región puede representar un precedente importante para el país. Es un esfuerzo que muestra que es posible construir relaciones intergubernamentales de manera horizontal entre los propios estados para diseñar e implementar estrategias que integran intereses comunes y que dan respuesta a las necesidades y retos que de manera aislada no pueden ser atendidos.

Por eso la concreción de proyectos regionales, ha sido posible gracias a que sus promotores comparten una visión más amplia sobre la naturaleza de los procesos socioeconómicos del desarrollo. Estas acciones representan una apuesta por abordar los asuntos públicos desde un ámbito más complejo que con el que ordinariamente se atienden los asuntos locales y regionales. Además, al menos en planteamiento, estas acciones buscan establecer

¹⁹⁴ Cabrero Mendoza, Enrique. “Descentralización y Desarrollo Local, *op. cit.* pág. 36

¹⁹⁵ *Ídem*

¹⁹⁶ Cabrero Mendoza, Enrique, *Ibíd*, pág. 38

soluciones sistémicas para la alcanzar la sustentabilidad del desarrollo y la competitividad de la región.

Otro aspecto que es conveniente resaltar, es que luego de varios años transcurridos desde que se emprendió esta iniciativa de coordinación intergubernamental para el desarrollo regional, lo que se ha realizado ha generado algunos resultados dentro del proceso organizativo de la RCO, y que han tenido incidencia para que haya resurgido la atención en torno al tema regional. Es decir el proceso de esta Mesorregión del país ha servido como referencia y propuesta para replantear algunos aspectos del Sistema Nacional de Planeación, para que se incluya la perspectiva territorial dentro del Plan Nacional de Desarrollo.¹⁹⁷

En lo que se refiere al inevitable riesgo de la continuidad del proceso, durante estos años, el esquema de coordinación regional ha vivido el cambio de una Administración Federal, y de las Administraciones de Gobierno en los nueve estados que conforman la región. El proceso solamente se ha visto afectado por la pérdida de algunos liderazgos cruciales para la operatividad de los Consejos Sectoriales, por lo demás, puede afirmarse que en lo general los cambios de administraciones en los gobiernos estatales han contribuido en un mayor interés y grado de permeabilidad de la agenda regional en las administraciones entrantes. Este fenómeno apunta por tanto a la necesidad de fortalecer los esquemas de trabajo que posibilitan la continuidad para el mediano y largo plazo en cuanto a las estrategias de desarrollo y su instrumentación.

5.2 Algunos Factores esenciales para el Proceso de Promoción Regional en la región Centro Occidente

Respecto a la claridad, continuidad y orientación del proceso, ha habido factores que han resultado clave al interior del Proyecto que involucra distintos actores y que intenta avanzar construyendo y agregando sus propios componentes.

¹⁹⁷ Véase al respecto el *Proyecto de Ley General de Planeación del Desarrollo Nacional y Regional*, op. cit.

5.2.1 Voluntad Política

Uno de los elementos substanciales que han hecho posible tener avances en el proceso de desarrollo regional de la RCO, se expresa en la voluntad política de los gobiernos estatales. Es sabido que en cada caso el Poder Ejecutivo estatal de las entidades de la región es presidido por integrantes de las tres principales fuerzas políticas del país. Esa situación no ha dificultado concretar algunas acciones de manera conjunta como mesorregión y el sentido pluralista ha predominado desde el establecimiento del propio acuerdo voluntario que sentó las bases para la coordinación interestatal. Más allá de protagonismos políticos y de diferencias en la región, se ha logrado reconocer que el mapa geopolítico se ha transformado. Los gobiernos estatales han buscado una mayor interlocución con el gobierno federal, y de frente a la alternancia democrática y a la pluralidad política hay una mayor exigencia por el diálogo, la concertación y la adopción de políticas eficaces.

5.2.2 De lo Legal a lo Funcional

Otro elemento identificado, tiene que ver con que a pesar de que no se cuenta con un marco jurídico muy favorable para la marcha del proceso, expresado en una normatividad federal aun demasiado centralista, que dificulta una ágil y flexible ejecución de programas y acciones de carácter interestatal; la existencia de programas con reglas de operación formuladas para acciones específicas muy delimitadas y cuya aplicación se entorpece en ocasiones por la interpretación de las áreas del gobierno federal ubicadas en los estados; normatividades no homogéneas de los estados que conforman la región Centro Occidente; áreas jurídicas con distintas normatividades, percepciones e interpretaciones de las mismas. No obstante esa situación, el proceso ha ido sorteando esos obstáculos. Para ello ha utilizado diversos mecanismos e instrumentos jurídicos que le permiten operar y ejecutar proyectos interestatales, como es el caso de la misma asociación por voluntad signada por los estados de la región, los convenios bipartitas y tripartitas establecidos con instituciones y organismos, el asociacionismo municipal, entre otros.

5.2.2.1 Legitimidad del Proceso de Desarrollo Regional

En cuanto al factor de legitimidad, entendido como el sustento legal, y en especial la validación de los actores participantes y la sociedad, del proceso de promoción regional en Centro Occidente, cabe mencionar que en todo momento los trabajos han estado basados en un conjunto de leyes y normas jurídicas y normativas.

Ya se mencionó en el capítulo tercero, que se cuenta con un marco jurídico, que si bien no el deseable, es aplicable para el proceso, que para este caso se ubica a través de dos fases o etapas. Por un lado, para la fase que podrá denominarse gestión de los proyectos, en donde se incluyen desde la integración legal de la región, la constitución del Fideicomiso, la identificación de los proyectos y su promoción. Para estos pasos el sustento legal está basado en una serie de instrumentos jurídicos y legales. Entre éstos se cuenta con el contrato establecido para la operación del Fideicomiso en diciembre de 2001, promovido por los estados participantes y la Presidencia de la República. Este documento fue firmado por los gobernadores de los estados de la región y algunas autoridades estatales en funciones, con base en las atribuciones que les otorga la Constitución Política de sus propios estados para firmar el establecimiento de ese tipo de instrumentos jurídicos.

Se señaló en el capítulo cuarto de este trabajo, que BANOBRAS es el fiduciario del Fideicomiso y los estados de la región fungen como los fideicomitentes. Por su parte las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Desarrollo Social, al igual que Presidencia de la República participan dentro del Consejo Técnico, que es la instancia conformada por representantes de cada uno de los gobiernos, y que toma las decisiones en torno al Fideicomiso. Este último cuenta además con sus Reglas de Operación.

Para la parte de gestión de proyectos otra referencia jurídica que da sustento al trabajo, es el apego en todo momento a la normatividad vigente que existe por parte de las distintas dependencias federales (SCT, SEDESOL, SHCP, SEMARNAT, SAGARPA, INAFED, CNPI, etc.) con respecto al trabajo y apoyo mediante distintos programas hacia los estados y municipios. Por lo tanto, aunque con algunas carencias todavía, y sin que se logre interpretar siempre de manera adecuada la norma, en el quehacer gubernamental la legislación federal ha tenido algunos avances en cuanto a plantear la instrumentación de programas y acciones hacia los estados y municipios.

Respecto a la otra fase del proceso de impulso al desarrollo regional, que se refiere a la ejecución o realización de proyectos, los trabajos se basan en la normatividad vigente en los estados participantes, por lo que para efectos de realizar un proyecto interestatal, se busca armonizar las constituciones políticas y demás leyes respecto a los sectores involucrados. En otros casos, la normatividad federal puede permitir ejecutar proyectos interestatales, como el caso de los Programas de Ordenamiento Interestatal para los cuales SEDESOL ha definido lineamientos específicos.

Otras normatividades de referencia, son las de instituciones como SEMARNAT y SAGARPA, en donde se contempla el carácter intersectorial de los proyectos. Un instrumento más son los convenios que se realizan entre el FIDERCO con distintas instituciones y organismos con el fin de beneficiarse mediante una mezcla de recursos. Este esquema incluye a Organismos desconcentrados, como el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), organismos estatales o municipales como los Institutos Municipales de Planeación (IMPLAN), o bien universidades públicas y privadas. También se presentan casos de proyectos en los que se hace necesario el establecimiento de acuerdos interestatales.

Habrá que recordar que en el enfoque impulsado en la RCO, se está considerando la participación ciudadana a través de sus distintas formas de organización, aunque ciertamente es una parte pendiente del proceso. La validación del proceso y las acciones por parte de la sociedad, entonces, como se menciona en el capítulo cuarto (punto 4.9.4), es un proceso en construcción, con pendientes importantes. Dan cuenta de los esfuerzos realizados a ese respecto, los talleres de los proyectos interestatales de ordenamiento territorial, el proyecto Observatorio Urbano Regional realizado conjuntamente con Instituciones de Educación Superior, la idea y propuesta formulada para la conformación del Consejo Económico y Social de la región, así como el Convenio de trabajo y colaboración que se espera establecer con la ANUIES, entre otros. Falta todavía articular acuerdos y esfuerzos con asociaciones de la sociedad civil, tomando en cuenta que el número de éstas se ha incrementado notablemente en los últimos años, y que además han sido avaladas por organismos internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y específicamente el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), a fin de promover proyectos de desarrollo.

Sin duda el establecimiento del Convenio Marco para el Desarrollo Regional y del Consejo Económico y Social de la región, serán instrumentos jurídicos importantes que ayudarán a dar certeza al proceso de desarrollo regional en Centro Occidente y a facilitar la participación de organizaciones de la sociedad civil.

5.2.3 Los Principios

Además del punto anterior, otro elemento más que ayuda a entender los avances se relaciona con el establecimiento de los principios sobre los que se basa el proceso regional.¹⁹⁸ En un proceso que busca ser viable a partir de la participación de un número importante de actores, que en este caso son sobre todo los estados de la región, ha sido fundamental que se tengan establecidos una serie de principios como parte de la filosofía del proceso a los cuales hay que apegarse. Así, la *solidaridad* y *colaboración* constituyen un principio básico a fin de que todas las entidades federativas participantes se apoyen mutuamente, debiendo entender que aunque éstas sean autónomas y soberanas, son capaces de reconocer que actuando aisladas y descoordinadas no podrán avanzar en un entorno lleno de desafíos.

Otro principio es el de la *integralidad*, al considerarse que el desarrollo integral se basa en la interacción entre la sociedad, la economía y el medio ambiente, los cuales interactúan en el territorio. De allí la necesidad de establecer esquemas de actuación que permitan interactuar a los diversos sectores y enfoques de los distintos actores del desarrollo.

Por considerar que cada una de las entidades federativas de Centro Occidente tiene sus propias actividades para el ámbito estatal, se ha definido un principio de *adicionalidad*. Esto significa que los beneficios de la coordinación regional constituyen un “plus” (una ventaja adicional a lo que cada entidad pueda realizar en su propio territorio). El criterio de adicionalidad también aplica al apoyo que se espera de la Federación, al considerar que ésta no dará recursos al proyecto regional, quitándole apoyos comprometidos previamente con los estados, sino adicionando y complementando los esfuerzos y recursos que aporten los estados a las iniciativas regionales.

¹⁹⁸ Saviñón, Alberto, citado por Woo Gómez Guillermo. *La Regionalización, Nuevos...op. cit.* pág. 96

Un principio relevante también, es el de *participación voluntaria y responsabilidad*. Se refiere a que los nueve estados son miembros de pleno derecho de la asociación en la que participan, de esa red gubernamental elegida de manera libre. Se supone que hay la certeza de que el conjunto de proyectos beneficia a todos los participantes. Así, en el proceso regional, habrá proyectos que aparentemente sólo favorecen a algunos, pero se considera necesario respaldarlos regionalmente porque en el largo plazo el bienestar de unos contribuye al de todos.

Continuando con el tema de los principios, se identifica que en Centro Occidente, la línea conductora del proceso es el *Proyecto de Región*. Es decir, en el transcurso de los años los grupos de trabajo técnico han planteado varios proyectos sobre infraestructura, de ordenamiento territorial, de promoción económica, de salud, ambientales, etc., pero lo central, lo que no debe perderse de vista, es el *Proyecto de Región*. De ese concepto que está en proceso de construcción se desprende la lógica de todas las acciones más específicas. En los trabajos de promoción regional se tiene además una concepción distinta respecto a las relaciones intergubernamentales. Ello en razón de que actualmente se vive en una sociedad y en un mundo policéntricos, no ya piramidales. Esa situación obliga a formular acciones entre iguales, entre los gobiernos estatales, la sociedad de Centro Occidente y el gobierno federal como socios de un mismo proyecto.

Un principio más, es el de *complementar y competir*, bajo el entendido de que las entidades federativas se unen para sumar esfuerzos y se complementan. Se necesitan mutuamente para insertarse en el entorno global de regiones competitivas. En ese proceso de sinergia, la suma será mayor que las partes. Pero es evidente que también hay diferencias y cierta competencia, por lo que es preciso que la acción de cada cual sea transparente y honorable.

El proceso de desarrollo regional de Centro Occidente también visualiza que si se construye un entrelazamiento entre todos los actores, si se procura que las entidades estatales y federales actúen como región, si se anima a la sociedad a integrarse y participar, los resultados de bienestar se darán. Si en cambio se buscan productos rápidos y aislados, sin proceso ni sistemas que los sustenten, los resultados se desmoronarán. Es decir, más que lograr un producto, se deberá construir y fortalecer un proceso.

5.2.4 Las Premisas Básicas

Otro punto más que explica los avances de la RCO, lo constituye las premisas básicas establecidas para el proceso y que han sido identificadas y delineadas por algunos de los promotores en la región. Así, una de ellas es la de la orientación hacia la acción. Lo anterior implica que el interés no radica simplemente en generar un documento más, sino en detonar un proceso que produzca transformaciones en la realidad regional. Asimismo, el proceso en la región se asume como un concepto innovador de planeación, ya que 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 además del impulso económico competitivo, la inclusión social, la sustentabilidad ambiental y el ordenamiento del territorio. Otra de las premisas de gran relevancia en el ámbito gubernamental y regional en México, ya señalada a lo largo de este trabajo, es que la iniciativa regional es un ejercicio generado mediante una integración horizontal, en sentido de “abajo hacia arriba”, ya que ninguna dependencia federal ha inducido a los estados a trabajar con la lógica que sigue.¹⁹⁹

Todos los factores esenciales que han sido referidos, en el terreno de los hechos se han traducido en la operación de los Consejos Sectoriales, que en algunos casos han logrado concretar la definición y ejecución de proyectos regionales, mientras que en paralelo se ha avanzado desde el Comité Técnico y la Oficina de la Coordinación Ejecutiva respecto a la creación de mecanismos de gestión para el proceso.

5.3 Identificando algunas dificultades Internas y Externas que entorpecen el Proceso

Los procesos de las relaciones intergubernamentales evidentemente no están exentos de diversas circunstancias que inciden en su desempeño. Es por ello que después de casi ocho años de haberse impulsado este modelo de coordinación regional, el proceso también ha enfrentado algunos altibajos.

¹⁹⁹ Wario Hernández, Esteban. “Gestión del Desarrollo Regional y Gobiernos Locales”. *Memorias del Congreso Gobiernos Locales: el futuro político de México*. Tlaquepaque, Red de Investigadores en Gobiernos Locales, Guadalajara, Jal., ITESO, 2000.

Uno de los obstáculos más fuertes que ha enfrentado el impulso al desarrollo regional en Centro Occidente, es sin duda, como ya se mencionó en los capítulos segundo y tercero, la falta de un marco jurídico que permita de manera más clara, planear y ejecutar proyectos mesorregionales, o interestatales, así como gestionar y asignar presupuestos para esos tipos de regiones. Esto es un elemento que inhibe la participación con recursos por parte de las dependencias federales y los propios estados miembros. Por ello, si la administración de gobierno federal actual y los gobiernos estatales, tienen interés en continuar con el esquema mesorregional, deberán promover la actualización y reforma de la legislación vigente. Aunque ciertamente también podrá haber posturas en el sentido de que la organización por mesorregiones no es el único mecanismo útil para organizar la gestión de proyectos ante las dependencias y programas sectoriales federales, ya que eso se puede hacer también a través de otro tipo de regionalización, no es exclusivo de esa forma de agrupar las entidades para efectos de planeación. Si esa opinión predomina, sin duda en los próximos años el futuro no sería el deseable para la región.

Al analizar el trabajo de los Consejos o Comités Sectoriales que se han conformado y operan en Centro Occidente, se identifican diversos factores que inciden en su proceso organizativo y que se conjugan para determinar su dinámica de funcionamiento. Se encuentra así que en algunos casos no se ha logrado tener una visión clara sobre el trabajo para el desarrollo regional y los beneficios que trae consigo la coordinación horizontal entre ámbitos de gobiernos estatales. En otros, se ha carecido de liderazgos capaces de impulsar el trabajo de los grupos. También han afectado de alguna manera los cambios que se dan al interior de las instancias estatales que participan en los grupos de trabajo, ya que con cierta frecuencia los relevos, tanto en los niveles directivos como en los operativos, no necesariamente participan con intensidad distinta en los trabajos regionales, o bien el interés es distinto, lo que hace que el proceso se vea afectado en cuanto a su continuidad, así como calidad y grado de participación.

Otro factor que ha incidido en el funcionamiento de los grupos de trabajo por sector, es el hecho de que los cambios de las administraciones estatales sean motivo para que la participación se reduzca durante un periodo previo al cambio de gobierno, al igual que el tiempo que transcurre para que las nuevas autoridades asuman sus funciones y se preste la atención requerida a los trabajos de carácter mesorregional. Los cambios y el relevo de

titulares en secretarías de las diversas administraciones estatales afectan el grado de conocimiento y participación en los grupos de trabajo.

Estos movimientos han tenido mayores repercusiones en el caso de las entidades que estaban a cargo de la coordinación de alguno de los Consejos Sectoriales, que al cambio de administración de gobierno se queda sin liderazgo y continuidad de las acciones del proceso organizativo. A ello se agrega que, en algunos casos, quienes han sido designados como enlaces estatales no han podido difundir el proceso de organización regional, ni actuar como cadena de transmisión de los intereses y prioridades estatales con la agenda de trabajo de los grupos sectoriales en torno a la promoción del desarrollo regional.

El modelo de gestión de redes, depende de manera fundamental de que el liderazgo en los distintos grupos de trabajo se traduzca en el lanzamiento de iniciativas para la coordinación interestatal, en la capacidad de convocatoria y la capacidad de negociación para la concreción de acciones. Desde el inicio del proceso, la coordinación en los grupos sectoriales han sido rotativa, por periodos que varían entre uno y dos años. En estos años, se ha tenido una dinámica muy heterogénea entre las coordinaciones de los Consejos Sectoriales. Se han visto estilos distintos de ejercer la administración pública en los estados de la región y en algunos casos el tema regional no es de fácil comprensión y de diferenciar con los proyectos de carácter local. En otros se quiere entender el desarrollo regional e interestatal como la simple suma de los proyectos locales de varios o de los nueve estados de la región.

En relación con lo anterior, habrá que reflexionar en el sentido de que la colaboración en torno a proyectos concretos, puede ser más factible entre dos o tres estados vecinos que entre el conjunto de estados de la mesorregión. A veces es difícil que la mesorregión aglutine los intereses de todos sus estados miembros en torno a un proyecto. Por ejemplo, es poco probable que Zacatecas se interese en un proyecto o que coincida en intereses mutuos con Colima. En razón de lo anterior, conviene intensificar la promoción y gestión de proyectos, en los que participen dos o más estados, generalmente entre los que son vecinos. Este enfoque tal vez sería mucho más funcional y efectivo, y no requeriría de las instancias de concertación y coordinación mesorregionales, sino simplemente de instancias encargadas de revisar que los proyectos cumplan con ciertos requisitos que tendrán que ver con la

promoción del desarrollo territorial. Proyectos que pueden denominarse interestatales, biestatales o multiestatales.

Por otra parte, los avances concretos del proceso, también requieren de decisiones más ágiles por parte del Comité Técnico del FIDERCO, ya que contribuirían a consolidar institucionalmente los mecanismos de gestión, dando mayor certeza al proceso del desarrollo regional y por tanto, traduciéndose en la ejecución de un número más amplio de proyectos regionales. Además es necesario que los participantes ante dicho Comité funjan efectivamente como interlocutores ante sus gobernadores, y que sus periodos para ser miembros de ese órgano permitan cumplir con ciclos de forma tal que otras personas también tengan acceso y oportunidad de hacer aportes al proceso. No resulta sano permanecer en una instancia por tantos años, se corre el riesgo de asumir una postura continuista y de que las contribuciones sean mínimas y poco innovadoras.

El proceso regional se puede ver fortalecido desde su interior con la concreción de acciones y proyectos regionales. Esto puede realizarse a través del seguimiento a los proyectos promovidos y/o acordados al interior del Comité Técnico del FIDERCO, y en la asistencia a los proyectos impulsados en los Consejos Sectoriales. Lamentablemente la frecuencia de las reuniones de trabajo y el seguimiento colectivo de los acuerdos no ha sido constante, situación que dificulta la viabilidad de ejecutar acciones. Frente a este tipo de circunstancias, también deben considerarse las oportunidades para puntualizar acciones regionales a partir de los acuerdos bilaterales entre los gobiernos estatales y avanzar en ese sentido, como se menciona líneas atrás.

Otro factor a mencionar, es la apertura y la respuesta de la administración pública federal con respecto a los planteamientos de acción regional que generen los grupos sectoriales de la región, ya que esta incentiva, desanima o alienta los esfuerzos y la misma organización regional. Ante el argumento de una normatividad adecuada, algunas dependencias federales muestran poca capacidad de respuesta a las propuestas formuladas por la región. Una muestra de lo anterior se dio después de la reunión con el Presidente de la República a finales de enero de 2005, y de la posterior presentación del Programa Regional (PDRCO) ante diversas instancias federales. Se supone que a partir de ambos eventos hubo la instrucción de atender las propuestas de la región, sin embargo, en los hechos no se mostró

por lo menos disponibilidad de la parte federal. Esto ha incidido en las posibilidades de concreción y en la dinámica del proceso organizativo regional.

En cuanto a la dinámica endógena del proceso de coordinación interestatal para promover el desarrollo regional en el Centro Occidente de México, hay que decir que la participación de diversas entidades de los gobiernos estatales en torno a los trabajos de promoción regional requiere de signos que manifiesten de manera más clara el respaldo político a los trabajos realizados. Lo anterior hace necesario dar importancia a aspectos como la asignación de representantes del primer nivel de la estructura organizacional para el proceso, y la respuesta ágil a las convocatorias de reuniones.

Con respecto a factores externos al proceso, también habrá que mencionar que los enfoques centralistas que se observan en sectores como el agropecuario y el del agua por parte del gobierno federal no han ayudado para consolidar las iniciativas de los grupos de trabajo sobre los temas de desarrollo rural y del agua, CODERUI y GAA-RCO respectivamente. Se observa que la rigidez de los programas en estos sectores, al igual que en el caso del sector ambiental, a pesar de sus planteamientos en pro de la descentralización, no han contribuido para impulsar el esquema de coordinación intergubernamental para realizar acciones conjuntas.

Caso distinto fueron la Secretaría de Economía, la cual desde inicio de la administración federal en 2001 se comprometió a respaldar las iniciativas promovidas por el GERCO, así como la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la cual valoró la conveniencia de trabajar con la Comisión de Infraestructura Carretera del CODUT para definir de manera conjunta los proyectos carreteros que se presentarían en la propuesta del Presupuesto de Egresos de la Federación desde 2004 a la fecha.

Aunado a lo anterior, a principios de 2005, se generó una gran expectativa ante la respuesta de los Gobernadores y del Presidente de la República por el Programa de Desarrollo Regional y los mecanismos propuestos para su instrumentación. Se esperaba que la reunión de Gobernadores en el marco de un evento para la presentación pública del Programa de Desarrollo Regional sería una ocasión propicia para relanzar el proceso y motivar los trabajos técnicos de coordinación regional que se estaban realizando, así como para definir las directrices de los trabajos a emprender en los próximos meses. Se tuvo la expectativa

que este evento establecería directrices claras para las instancias estatales y federales en cuanto al interés de las máximas autoridades con respecto al desarrollo regional, esperando que ello motivara una participación más activa, más propositiva, más enfocada a la acción.

Sin embargo, esta coyuntura no pudo concretarse debido a la postergación, en dos ocasiones durante ese año, de la reunión de Gobernadores, afectando el ánimo de quienes participan en los distintos Consejos de la región. La falta de visibilización a los trabajos emprendidos afectó la dinámica de interés y participación en torno a la agenda regional.

Puede afirmarse entonces, que uno de los factores exógenos que tuvieron un impacto negativo en el proceso regional, son las dificultades que se tuvieron para la realización de un encuentro público de los Gobernadores durante 2005, ya que afectaron el ánimo y la dinámica de participación. La falta de concreciones en la instrumentación de estos mecanismos han postergado este encuentro y a la fecha no se generan los impulsos necesarios para una reactivación más amplia del proceso.

Pero a la pérdida de ritmo en la dinámica de la región no deben buscarse explicaciones solamente de tipo externo. Se tiene que partir por hacer una autocrítica para analizar, cuáles son los factores que inciden con mayor intensidad en que el proceso enfrente periodos de mayor y menos participación y respuesta, no sería válido argumentar solamente que las actuaciones del gobierno central influyen para que se motive o desmotive el proceso.

Habría que reconocer, por ejemplo, que han faltado algunas decisiones firmes y ágiles por parte de las autoridades para poner en ejecución algunos proyectos cuyos periodos se han alargado en tiempo. Eso podría traducirse en resultados contundentes, en muestra de evidencias para algunos grupos que pueden estar percibiendo que los trabajos de carácter regional están caracterizados por procesos largos, con resultados a mediano y largo plazos, en tanto que ellos requieren resultados tangibles en menos tiempo.

En todo esto, conviene recordar que la postura de la región no tiene un sentido segregacionista o separatista. Desde el principio de este trabajo se señaló que Centro Occidente pretende contribuir al Proyecto Nacional desde la Mesorregión. De ninguna manera está entre los propósitos conformar una autoridad regional, que no es conveniente ni para el gobierno central, ni para los propios estados de la región. Prevalece ante todo el

espíritu federalista y de un gobierno nacional. La agrupación en Mesorregión es sólo para efectos de planeación del desarrollo. Lo que se plantea es conformar, no un gobierno regional, sino mecanismos de carácter mesorregional que permitan promover y trabajar respecto al desarrollo regional, o bien interestatal, solamente. Por ello el modelo para la planeación, la descentralización y el desarrollo regional, debe ser resultado de una integración horizontal y vertical entre estados y dependencias federales. No en un solo sentido porque se estaría dejando de lado una de las orientaciones del proceso y éste estaría incompleto.

De hecho, dentro del proceso de promoción del desarrollo regional está implícito un criterio de complementariedad, el cual constituye un mecanismo mediante el cual se establece que no se pretende sustituir las estructuras de gobierno estatales, sino que en el marco del federalismo, la gestión de los estados tiene fundamentada una lógica de asociación, por lo que sus funciones serán las que las entidades federativas, de común acuerdo les asignen.

5.4 Algunos Temas Pendientes

Luego de hacer la revisión tanto del PDRCO, como de las acciones y proyectos regionales realizados en Centro Occidente, se encuentra que se mantienen algunos temas pendientes de atender. En primer lugar se observa que se ha hecho énfasis en los grandes proyectos de infraestructura, de tipo carretero principalmente. Basta con revisar el gran número de proyectos de ese sector registrados en la cartera de proyectos del Programa Regional, al igual que los listados de proyectos referidos en el capítulo cuarto.

Una explicación sobre esa orientación probablemente se debe a que las obras carreteras son proyectos en los que difícilmente no serían del interés de varios estados. Además, la SCT es una de las dependencias federales que siempre ha estado dispuesta a establecer acuerdos con la RCO a fin de definir de manera conjunta los proyectos y los presupuestos. Esa dependencia ha señalado que trabajar coordinadamente facilita la identificación y priorización de los proyectos interestatales.

Desde la elaboración del Programa Regional, mediante el ejercicio de planeación participativa se identificaron, 67 ideas de proyectos sobre el tema de desarrollo social. Pero

llama la atención que de esas ideas no se hizo ninguna ficha de proyecto, es decir no se desglosaron siquiera las líneas generales de algunos de ellos. Sucedió algo similar con temas como los de educación y cultura e identidad regional. Para darle entonces el carácter de integral al desarrollo de la región, falta retomarlos y avanzar también respecto a otros temas.

Sin duda que las carreteras son imprescindibles para propiciar condiciones de crecimiento y desarrollo económico, pero falta dar importancia además a temas estratégicos como los programas de manejo integral de cuencas, la consolidación de industrias de tecnologías de punta, la cobertura de servicios sociales, o sistemas de coordinación en materia de seguridad pública, son igualmente fundamentales y vitales. Ciertamente esos temas están identificados desde la elaboración del PDRCO, sin embargo, su impulso y puesta en marcha dependerá de que sean las propias entidades las que definan los temas de interés común y las prioridades para la acción regional.

En cuanto a la contribución en el tema del desarrollo regional por parte de la administración federal recién concluida, como ya se describió con anterioridad, estuvo caracterizada por claroscuros. Por un lado, el establecimiento de una Unidad de Desarrollo Regional en la oficina de la Presidencia contribuyó de alguna manera en introducir el tema, después de una larga ausencia de la perspectiva regional en las políticas federales. Su interlocución fue clave en las negociaciones para la formalización de los fideicomisos mesorregionales, aunque limitada su comprensión y contribución al modelo de redes intergubernamentales. Después de este aporte, son pocos los avances que tuvo, pues no logró incidir en las Secretarías de Estado para que incorporaran el enfoque territorial como un factor de las políticas sectoriales, salvo el caso del Programa Nacional de Comunicaciones y Transportes. Se había considerado que la OPEDR fuese la instancia encargada de facilitar la creación y supervisión del funcionamiento de las estructuras regionales de gestión, así como la comunicación y la negociación, el intercambio de experiencias y la negociación, sin embargo ésta no contó con la jerarquía ni con los recursos necesarios para cumplir esas funciones.

Referente a los esfuerzos desde las dependencias federales, la prioridad otorgada a la política social afectó a la definición de acciones territoriales en la SEDESOL. Luego de transcurrido el periodo de la administración, diversas instancias de la Administración Pública Federal mantienen todavía distintos criterios y conceptualizaciones de la regionalización, no

se tienen un enfoque homogéneo y en la mayoría de los casos, los planteamientos se siguen quedando a nivel de propósitos, de intenciones. Esa situación requiere tomarse en cuenta, ya que a pesar de reconocer los esfuerzos realizados por Centro Occidente respecto a la integración horizontal y coordinación para avanzar en el proceso regional, se requiere, falta todavía una planeación en el sentido descendente, de arriba hacia abajo, la cual pueda aportar marcos de coherencia a las iniciativas regionales.

De frente a las situaciones señaladas en los párrafos anteriores, queda ahora ver y pensar hacia adelante, y buscar visualizar qué se puede esperar del proceso en los próximos años. Entre los puntos pendientes para Centro Occidente, se encuentra la tarea de construir y fortalecer la creación de un Fondo para el Desarrollo Regional que contribuya a promover la incorporación de los proyectos regionales en los presupuestos operativos de los Gobiernos de los Estados y del Gobierno Federal, así como de organismos financieros públicos y privados.

Otro elemento de esencial importancia para el proceso, lo constituye el proyecto de Ley General de Planeación del Desarrollo Nacional y Regional, así como las reformas a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, debido a que representan una gran oportunidad para incorporar las políticas regionales en la estrategia actual de desarrollo nacional, luego de dos décadas de ausencia. La aprobación de la iniciativa de reformas constituiría un valioso aporte para la planeación y promoción del desarrollo en México. No hay duda de que estas instancias y mecanismos, proporcionarían elementos para que las Secretarías de Estado del gobierno federal tengan una previsión programática y canales para la gestión territorial, a través de la coordinación con cada una de las cinco mesorregiones del país.

La iniciativa propuesta desde finales de 2005, resulta relevante en la medida que alinea la administración pública federal en torno a la promoción regional. Sin embargo, pese a su contribución, deja de lado la importancia y aportes del modelo de relaciones de colaboración y coordinación horizontal entre gobiernos del mismo nivel. El planteamiento formulado en la iniciativa conlleva necesariamente a la adopción de un modelo vertical de gestión regional y conducido centralmente, sin dar algún impulso a los esfuerzos de nuevas formas de gestión intergubernamental como el caso de las relaciones multilaterales, que han cobrado relevancia en el entorno internacional.

La probable aprobación del proyecto de Ley General de Planeación del Desarrollo Nacional y Regional, así como las reformas a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, darían una notable importancia a la organización de las políticas federales para el desarrollo regional, pero omiten el desafío de cómo los gobiernos estatales y locales podrán mantener mecanismos de colaboración para atender los asuntos de interés regional.

Es probable que estos cambios en el marco jurídico del país, fortalezcan los procesos de descentralización y los mecanismos de coordinación regional como los implementados en el Centro Occidente de México. Sin embargo, resulta fundamental que la filosofía del proceso emprendido mantenga el sentido de las iniciativas territoriales, de la regionalización como mecanismo de descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos estatales y municipales a partir de esquemas de coordinación intergubernamental.

Otro aspecto favorable lo puede ser el aporte de esta iniciativa de reformas a la Ley General de Planeación para la instrumentación de una política regional a través del establecimiento de una Comisión Interinstitucional para el Desarrollo Nacional y Regional, como mecanismo de coordinación de la administración pública federal para la planeación y programación presupuestal en el país, con las atribuciones conferidas en este proyecto legislativo.

Aunque la iniciativa presentada, resuelve en buena medida las condiciones de normatividad para que la administración pública federal adopte el esquema de planeación y gestión regional, ésta no aborda suficientemente aspectos relacionados con la descentralización, ni con la coordinación intergubernamental, ni con mecanismos para la cooperación horizontal entre estados o municipios. Por lo anterior, es necesario que estas reformas legislativas propongan un mecanismo institucional que incorpore las variantes territoriales para la planeación y actuación del gobierno federal, ya que la propuesta legislativa no contribuye al modelo de relaciones horizontales entre gobiernos locales y con enfoque de gestión integral para el desarrollo sustentable que se ha propuesto y construido gradualmente en la experiencia de la región Centro Occidente.

Con base en lo anterior, se considera que existen algunos aspectos que convendría considerar durante su última revisión y aprobación con el objeto de que la gestión del desarrollo regional sustentable sea fortalecida preservando el carácter descentralizado,

federalista y subsidiario con el que se dio origen a esta experiencia en el Centro Occidente de México.²⁰⁰

Hay que señalar entonces, que en caso de que la Cámara de Diputados apruebe las reformas a la Ley de Planeación aprobadas en la Cámara de Senadores, existe el riesgo de centralización de los procesos en función de que las Juntas de Coordinación de las Agencias de Desarrollo Regional propuestas serían presididas por el titular de una de las Secretarías de Estado del Gobierno Federal, y no como sucede en el caso de los fideicomisos regionales que son presididos por uno de los representantes estatales.

Para que no se retroceda al enfoque centralista y sectorial, como alternativa a lo que se propone en la iniciativa de reformas, las Agencias de Desarrollo Regional podrían tener el carácter de organismos públicos autónomos, cuya Junta de Coordinación sería integrada por los gobiernos locales y por representantes de la Comisión Interinstitucional para el Desarrollo Nacional y Regional. Dicha Junta de Coordinación tendría una presidencia rotativa entre los gobiernos estatales de la respectiva región, como sucede en el caso de la Comisión Europea.

La vinculación del quehacer de las Agencias de Desarrollo Regional, con respecto a las iniciativas de los gobiernos locales tiene mayores posibilidades de garantizar la continuidad de las estrategias de desarrollo regional al fungir como canal transmisor entre las autoridades estatales y federales que se sucedan con los cambios en las respectivas administraciones gubernamentales. De otra forma, el modelo de gestión regional se reinventaría cada ocasión que ocurrieran cambios en la Secretaría del Gobierno federal a la que se encomienden estas tareas.

Entre las acciones pendientes de resolverse para la región Centro Occidente, se enumeran las siguientes:²⁰¹

- a) Formalización del proceso regional a través de la firma del Convenio Marco para el Desarrollo de la región Centro Occidente entre los gobiernos estatales.

²⁰⁰ Véase el *Proyecto de Ley General de Planeación... op. cit.*

²⁰¹ Coordinación Ejecutiva del FIDERCO. *Región Centro Occidente: construcción del espacio regional y balance del proceso para la promoción del desarrollo regional*. Guadalajara, Jal., febrero de 2006, pág. 63.

b) La definición y puesta en marcha del Fondo Regional – RCO, en la medida de las posibilidades presupuestales, pero con la intención de dejar precedente para la previsión de fondos regionales en el PEF.

c) El establecimiento de un fondo de recursos que incentive la organización de los Consejos Sectoriales hacia la concreción de proyectos regionales.

d) La necesidad de impulsar y poner en marcha varios Macroproyectos que den señales de la capacidad de la región para atender asuntos estratégicos y que respaldan los ejes rectores del Programa Regional. El Tren de Alta Velocidad (Tren Ave) que se llevaría la ruta Guadalajara - Bajío - Querétaro - Cd. de México, es uno de los proyectos en la estrategia de *Competitividad*. El Programa de Desarrollo Integral de la zona Huicot promovido por los estados de Nayarit, Zacatecas y Jalisco, para la estrategia de *Inclusión Social*, es otro. Asimismo, para la estrategia de *Sustentabilidad*, habría que avanzar en el Programa para Manejo Integral de la Cuenca Lerma – Chapala, para prácticamente todos los estados de la región, así como igualmente en el Manejo Integral de la Cuenca de Cuitzeo, proyecto promovido por Guanajuato y Michoacán.

Finalmente, después de casi ocho años del proceso de desarrollo regional en Centro Occidente, es momento oportuno para que se haga un balance desde su interior y exterior revisando e identificando las perspectivas y aspectos necesarios de fortalecer o reorientar. Para ello habrá que tomar en cuenta la necesidad de fortalecer las instancias de coordinación que han acompañado el proceso; el impulso a una verdadera planeación regional y la consolidación de la estructura de apoyo federal para el desarrollo regional; la actualización ya mencionada del marco jurídico; sobre la necesidad de diseñar y gestionar esquemas presupuestales para el desarrollo regional; así como sobre la difusión y fortalecimiento de una cultura de desarrollo regional entre agentes internos y externos del proceso.²⁰²

Como parte de la necesaria interacción para retroalimentación del proceso, también podría ser útil la realización de un intercambio de experiencias con las otras Mesorregiones del país, así como revisar casos de éxito, como el del “Comité de las Regiones” de la Unión Europea.

²⁰² *Ídem*

En suma, se requiere fortalecer el proceso y seguir avanzando desde la propia región mediante la promoción de proyectos como los que gestiona la región Centro Occidente. Es tiempo de cambiar el paradigma centralista. El país no puede estar sujeto a situaciones como la de que el Legislativo tome decisiones sobre el presupuesto con base en simples listados de intenciones y propósitos. No se pueden seguir autorizando recursos para proyectos que sólo existen de nombre. Es desde los estados de donde debe impulsarse la identificación y formulación técnica de los proyectos, a fin de que el Congreso no apruebe acciones sin tener idea clara de las prioridades y las necesidades de las regiones y el país.

El desarrollo regional no puede seguir siendo visto como un tema de todos y al mismo tiempo tema de nadie. Los documentos, discursos y pronunciamientos, muestran preocupación e interés sobre ese respecto, pero a la hora de las decisiones, los recursos y el trabajo, casi nadie asume compromisos y responsabilidades, ni se apropia del tema de manera responsable.

Ante el contexto actual de una Nueva Administración del gobierno federal, No se sabe con certeza qué sigue. Se desconoce si hay la intención de continuar con el modelo de las mesorregiones. Hasta ahora no ha habido señales que así lo hagan suponer. En tanto el proceso en la región Centro Occidente continúa su marcha, persiste a pesar de los cambios de gobiernos y de actores. La ruta está trazada y busca continuar. La sociedad y la región merecen administraciones públicas responsables y con resultados tangibles, especialmente en estos tiempos de mayor escasez de recursos y altas necesidades sociales.

CONCLUSIONES

No existe un concepto de región, o bien una regionalización, que permita instrumentar o armonizar la ejecución de distintas políticas y programas de desarrollo regional promovidas por las distintas dependencias de gobierno en México. Es por ello que en la implementación de programas y acciones, hay un uso indistinto del término *Región*, sin que se haga necesariamente una precisión si se trata de Subregión, Microrregión o Mesorregión, o de la escala o unidad de análisis de la que se está tratando. De esa manera, aun cuando a nivel teórico, existen explicaciones y especificaciones amplias que dan sustento a la conceptualización de los tipos de regiones que existen, resulta difícil que los elementos que caracterizan a un determinado tipo de región puedan encuadrarse en uno solo de los considerados por las instituciones públicas.

Las regiones que se toman como referencia en la mayoría de los casos, se definen a partir de la incorporación y combinación de elementos y características de varios tipos de regiones. Asimismo, algunas instituciones ejecutan sus programas con base en la regionalización que ellas mismas definen a partir de la naturaleza de su quehacer, de sus necesidades y de sus tipos de programas (cuencas hidrológicas, distritos de desarrollo rural, regiones indígenas, áreas naturales, etcétera.). Por ello, en el caso de la Mesorregión Centro Occidente, su delimitación se conformó para efectos de planeación gubernamental, sin que ésta constituya estrictamente una unidad o espacio geográfico con características homogéneas. En ella se incluyen un conjunto de microrregiones económicas, sociales y ambientales, así como municipios y grupos sociales.

El enfoque territorial del desarrollo regional, constituye una visión que en los últimos años ha venido ganando presencia para el diseño e implementación de políticas públicas. Su aplicación en el impulso a la descentralización y el desarrollo regional, ofrece una respuesta más acorde a los tiempos actuales, en términos de que perfila una visión integral, en lugar de fragmentar sectorialmente el desarrollo. Toma en cuenta la heterogeneidad y complejidad de la sociedad y sus problemas. Enfoca de manera transversal los proyectos. Promueve el desarrollo endógeno, busca la integración horizontal y vertical en los procesos. Define las prioridades y los proyectos desde el propio territorio. La orientación territorial gana terreno debido a que la planeación y toma de decisiones, basadas en estrategias de desarrollo

regional, han sido reconocidas en diferentes partes del mundo como instrumentos importantes en las intervenciones del desarrollo porque promueven la integración de los diferentes sectores y actores que intervienen en los procesos de desarrollo. Desde la perspectiva regional es posible articular políticas y programas sobre ámbitos territoriales definidos y también se pueden emitir respuestas eficientes a las necesidades, problemas y capacidades de la población de cada región.

En México los programas de descentralización y de desarrollo regional tradicionalmente han sido ejecutados en una lógica de arriba hacia abajo, del gobierno central hacia los municipios, estados y regiones. La construcción institucional se ha hecho a partir de un concepto de planeación administrativa, sectorizada y vertical, donde la búsqueda de la coordinación intersectorial pareciera ser más bien un objetivo ilusorio frente a la rigidez normativa con la cual operan la mayoría de la Secretarías. Muchos de estos programas fueron concebidos en la óptica de “entregar” cosas: equipos, crédito, obras, tecnología, etc. Aunado a lo anterior, el nivel regional casi siempre ha sido atendido únicamente desde un punto de vista administrativo. Otro problema es que no se ha considerado mejorar la capacidad técnica de los gobiernos estatales y locales para hacer frente a sus crecientes responsabilidades cuando se les dan las atribuciones y operación de distintos programas.

La promoción del desarrollo regional en México, bajo el paradigma centralista, exógeno, no ha sido del todo efectiva, ya que los desequilibrios regionales persisten a lo largo de los años, debido a que se ha contado con impulsos muy escasos fuera del ámbito descentralizado del gobierno federal, además de que desde abajo los estados y regiones no han participado como se esperaba para hacer posible una integración horizontal y vertical. Esa orientación ha demostrado que difícilmente puede ser un detonador del desarrollo local y regional, y de lo más que puede servir es como un proceso facilitador y complementario. Por ello, posiblemente en México las iniciativas descentralizadoras han fallado como palanca de desarrollo independientemente de su nivel de compromiso político, de sus instrumentos, y de su ritmo de implementación. Una reflexión que se desprende de lo anterior, es que los esfuerzos de desarrollo regional dirigidos de esa forma no podrán tener el requerido éxito en el futuro si no se complementan con esfuerzos locales desde los estados y las regiones involucradas.

Aunque en los últimos veinte años han surgido avances importantes en materia de políticas públicas territoriales en México, las instancias y los instrumentos de intervención pública

territorial han transitado por un camino de avances y retrocesos, y se sostienen hasta hoy sobre un marco jurídico e institucional endeble, lo que se ve reflejado, en la preponderancia de enfoques sectoriales, asistenciales y clientelares, así como acciones de corto plazo y políticas aisladas con resultados coyunturales y de bajo impacto en las condiciones de desarrollo de las regiones donde se instrumentan. Por ello, las acciones gubernamentales y los ejercicios de planeación en esta materia todavía distan mucho de generar condiciones favorables para el desarrollo armónico de las ciudades y regiones de nuestro país.

Se han tenido algunos avances en cuanto a la descentralización con ese enfoque, con alcance geográfico limitado a ciertas regiones del país, pero en muchos casos las desigualdades territoriales se han acentuado. El desarrollo local no se ha activado. La autonomía financiera no se ha conseguido. La participación ciudadana no se ha logrado en la escala como se ha deseado. En buena parte estos resultados contradictorios se deben a deficiencias en el diseño institucional del proceso de descentralización, en otros, a que ha faltado acompañar la descentralización con otras medidas que fomenten el desarrollo local, estatal y regional. Más allá de los decretos, se requiere crear instrumentos y mecanismos para poner en práctica los propósitos y políticas que en los años pasados se han planteado.

Debido a que no se cuenta con un marco legal e institucional adecuado, no es fácil avanzar en la promoción del desarrollo regional a partir de las mesorregiones, y por tanto en la contribución a la descentralización de esa forma. No se contempla un mecanismo de planeación que vincule a la Federación con los estados y a los estados entre sí, lo que trae como resultado que las competencias legales y las funciones de planeación se encuentren dispersas de manera sectorial provocando la falta de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. Es por eso que la coordinación intergubernamental e intersecretarial sigue siendo a fin de cuentas uno de los grandes retos de la planeación regional integral.

No existe actualmente en México una política pública explícita en materia de desarrollo regional, bajo el enfoque territorial, que esté respaldada por un marco jurídico e institucional adecuado, y que además incorpore mecanismos para descentralizar la toma de decisiones y los recursos públicos. Lo que se tiene desde la postura oficial son planteamientos sobre el desarrollo regional que se han venido considerando desde administraciones anteriores, pero que siguen teniendo el enfoque centralista, exógeno. Hay un reconocimiento de que desde

algunas instituciones se han hecho esfuerzos importantes, sin embargo la visión sigue en la mayoría de los casos, siendo sectorial, sin que haya una articulación entre las distintas acciones, lo que se traduce en un bajo impacto real. En tanto no se cuente con una política de carácter regional, será difícil que los estados y las regiones puedan avanzar de manera firme, ya que la integración de la planeación y programación, deberá hacerse de manera horizontal y vertical.

No obstante que existe un Sistema Nacional de Planeación Democrática, y a pesar del modelo de planeación propuesto por la Oficina de la Presidencia para la Planeación Estratégica y el Desarrollo Regional durante 2001-2006, está pendiente todavía la vinculación entre la planeación nacional y la estatal, dado que se pretende que la planeación regional sea un instrumento para armonizar los dos ámbitos de la planeación. También es necesaria la homologación del marco jurídico para la promoción de proyectos de inversión pública-privada entre las entidades federativas. Un adecuado proceso de descentralización debe establecer la planificación y la adecuada coordinación entre los distintos niveles que interactúan, sin perjuicio de sus propias especificidades y prioridades. En todo este proceso debe procurarse un estrecho vínculo con el sector privado para concordar e impulsar estrategias de desarrollo regional y definir los mecanismos idóneos para financiar las necesidades del progreso.

La experiencia en materia de coordinación interestatal para el desarrollo regional, emprendida en Centro Occidente, ha buscado establecer un precedente para que las políticas públicas asuman una perspectiva territorial. El proceso de los últimos años también pone en evidencia la necesidad de contar con un marco legal que dé sustento a la gestión regional, de manera que ésta no dependa solamente de la suma de voluntades, y de la comprensión y sensibilidad hacia los temas por parte de quienes conducen las instituciones públicas federales y estatales, sino que se entiendan las políticas para el desarrollo regional como un mecanismo útil para la gestión pública. El estudio de caso permite también delinear algunas propuestas para replantear el Sistema Nacional de Planeación, pues se constituye en una referencia concreta para incorporar la perspectiva territorial y dar pertinencia al Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales que de él se desprendan.

Pero para avanzar en el proceso de desarrollo regional, además de contar con el marco institucional adecuado y con un Programa Regional, son necesarios más instrumentos y la creación de mecanismos, además de la respuesta, la participación ciudadana, los contrapesos, la acción de los propios actores. Un factor más es una fuerte coordinación y una sinergia entre los distintos niveles administrativos y de gobierno, y los distintos actores locales y regionales. Estos son elementos y condiciones que en el caso de Centro Occidente han habido esfuerzos por propiciarlos e incorporarlos de manera gradual a través de los años, por lo que a pesar de la falta de continuidad del tema en el nivel federal, estos elementos han permitido mantener la aspiración y propósito de buscar y avanzar en la edificación de su propio desarrollo.

Tomando como referencia lo descrito en el Capítulo IV de este trabajo, relativo a los avances y resultados del estudio de caso, se cuenta con elementos para afirmar que la interacción que se ha dado entre la planeación, la descentralización y el desarrollo regional, ha hecho posible avanzar en la construcción de un Proyecto de Región y con ello contribuir al proyecto nacional. Los tres conceptos interactúan y se condicionan entre sí, definiendo o redefiniendo las reglas formales e informales que regulan la relación entre los órdenes de gobierno estatal y federal.

De esa manera, a diferencia del ámbito nacional, en la región Centro Occidente, por las características que ha tenido el proceso desde su surgimiento y evolución en el periodo de 1999 a 2006, se puede afirmar que luego de la etapa de planeación estratégica que duró aproximadamente dos años, para después pasar a su fase operativa con la identificación y promoción de algunos proyectos regionales, lo sucedido al interior y en el entorno dan cuenta de que ha habido la interrelación referida. El desarrollo regional es resultado de un proceso de planeación con sus dos fases de manera articulada, y la combinación de ambos ha hecho posible que se contribuya a un proceso de descentralización que se realiza en México desde hace varias décadas, mediante un esquema de abajo hacia arriba, de las regiones hacia el gobierno central, en sentido inverso, contribuyendo con ello a los cambios que desde el ámbito de lo público se aspiran en México.

Con un sentido distinto a la visión centralista sobre la descentralización, el desarrollo regional con enfoque territorial, de acuerdo a la experiencia abordada en este trabajo, da muestras de buscar constituirse en una estrategia viable y más eficaz. Lo anterior debido a que en pocos

años y con pocos recursos económicos y humanos, se ha logrado definir un proyecto para el desarrollo integral, con visión de largo plazo sustentado en la asociación voluntaria de nueve estados que conforman la Mesorregión Centro Occidente, y a que bajo un esquema de redes gubernamentales de trabajo y la creación y utilización de distintos mecanismos de gestión, ha logrado concretar algunos acuerdos y proyectos.

Después de cerca de ocho años de impulsar un proceso de desarrollo territorial en Centro Occidente, se identifican algunos avances importantes. Éstos son resultado, más que de la política regional promovida por el gobierno federal, de la respuesta generada y articulada por los propios gobiernos estatales a través de una descentralización que podría denominarse “inversa”. Dicho proceso se lleva a cabo de manera horizontal, mediante el funcionamiento de redes intergubernamentales de trabajo, que se agrupan en los denominados consejos sectoriales. A éstos les falta incluir la participación ciudadana, por lo que en realidad están en transición hacia su conformación en consejos en sentido estricto. Esos grupos han recogido y sistematizado el sentir e intereses de los principales actores gubernamentales de los nueve estados de la Mesorregión como resultado de su interacción. Ese ejercicio se ha traducido en una estrategia que se ha puesto en marcha: el desarrollo regional con enfoque territorial. Mediante este último se han ido sumando intereses y aspiraciones legítimas de los gobiernos de los estados participantes, y con ello buscando contribuir al proyecto de país en el marco del contexto internacional.

No obstante los avances que se han tenido sobre el desarrollo regional y la descentralización en Centro Occidente, y que en los propósitos y planteamientos está señalada la intención de promover un enfoque de desarrollo regional, integral, e incluso sustentable, en la práctica la orientación sigue siendo sectorial. Se conformaron grupos de trabajo por temas y sectores, pero en pocas ocasiones se ha logrado tener una interacción entre esos grupos. Las reuniones tienen continuidad sobre el tema de su atención, pero solamente hay un abordamiento sectorial. Más difícil todavía es por tanto, que los consejos sigan en los hechos una visión y acciones de conjunto para avanzar hacia un desarrollo sustentable en la región.

Los temas de la transversalidad y la intersectorialidad de las políticas, programas, proyectos y acciones, que en realidad no son tan nuevos, comienzan a formar parte del interés de algunas dependencias gubernamentales en México y en otros países. No obstante su aplicación hasta ahora, al menos en el caso de este país, se sigue quedando como una

buena intención. Ambos conceptos forman parte de una visión que asume que los problemas reales de los ciudadanos trascienden los límites de una determinada disciplina y de una institución. Por consiguiente, una respuesta eficaz exige la implementación integrada de distintas políticas con ese sentido de intersectorialidad y transversalidad, tratamiento que requiere de un cambio de valores y de cultura. Sin embargo, los cambios democráticos y plurales que se han vivido en el país en los últimos años no parece haber generado todavía las condiciones al interior de la gestión gubernamental (o bien, aún se requiere tiempo para propiciarlas) de un cambio de cultura que permita que se dé una verdadera coordinación entre las dependencias y la articulación de las acciones de gobierno. En Centro Occidente se avanzado en ese sentido en algunos temas, pero quedan algunos pendientes aún.

A pesar de los avances logrados en Centro Occidente, en donde destaca el hecho de que los gobiernos estatales son conducidos por las tres principales fuerzas políticas del país, se requiere que el proceso de promoción sea capaz de propiciar una efectiva participación de la sociedad civil organizada y el sector privado, puesto que son actores fundamentales que deben incorporarse a este proceso de desarrollo en ese grupo de entidades federativas, es a fin de cuentas la sociedad la que puede darle mayor potencialidad, validez y legitimidad. Será ese el momento en que se podrá decir que verdaderamente el desarrollo regional está asumiendo un nuevo significado para volverse un instrumento articulador de las políticas y las acciones de desarrollo de los gobiernos y la sociedad civil en territorios específicos. Sólo entonces podrá afirmarse que el desarrollo regional otorga sentido a las estrategias y proyectos en una escala no considerada en las directrices generales de orden nacional y en los programas que tienen orientaciones regionales, estatales y locales.

México necesita avanzar en la construcción de formas de coordinación intergubernamental y de participación social, que propicien un desarrollo regional más competitivo y equitativo, con una respuesta más eficaz de las autoridades. Esto deberá hacerse sin inventar esquemas o modelos, y sin necesidad de importar mecánicamente los que funcionan en otros países. Lo que debe hacerse es buscar perfeccionar y consolidar lo que está dando resultados en el país. El caso Centro Occidente puede ser una referencia a tomar en cuenta.

BIBLIOGRAFÍA

“Acuerdo que tiene por objeto establecer las microrregiones identificadas por sus condiciones de rezago y marginación”. *Diario Oficial de la Federación*, 31 de enero de 2002

Almada F., Carlos. “Desconcentración y Descentralización en México”. *Revista de Administración Pública: Desconcentración*. Núm. 67/68. INAP, México, Julio-Diciembre de 1985, págs. 51-64.

Arroyo Alejandro, Jesús (compilador). *Regiones en Transición. Ensayos sobre integración regional en Alemania del este y en el occidente de México*. México, Universidad de Guadalajara, 1995. 387 págs.

Arroyo Alejandro, Jesús and Karl-Dieter Keim, James W. Scott (compiladores). *El renacimiento de las regiones: descentralización y desarrollo regional en Alemania (Brandenburgo) y México (Jalisco)*. Guadalajara, México, Universidad de Guadalajara ; México, D.F. : Juan Pablos Editor ; Los Angeles, Calif., UCLA Program on Mexico, 2001.

Arroyo Alejandr , Jesús. *Desarrollo Regional en el Centro Occidente de México*. México, Universidad de Guadalajara, 2005.

Austin Mill n, Tomás, *Descentralización y Regionalización en la Actualidad*. Documento electrónico de Internet, 1991. 12 págs.
http://www.confedelca.org/documentos/descentralizacion_y_regionalizacion.pdf

Baca Rivero, Jaime. “Descentralización y Desconcentración”. *Revista de Administración Pública: Desconcentración*. Núm. 67/68. INAP, México, julio-diciembre de 1986, págs. 33-42.

Barkin, David y Timothy King. *Desarrollo Económico Regional: enfoque por Cuencas Hidrológicas*. México, Siglo XXI Editores, 1970.

Barrera Zapata, Rolando y María del Pilar Conzuelo Ferreyra. *Descentralización y Administración Pública en los Estados Federados*. México, Ensayo Analítico Metodológico. México, IAPEM, 1989.

Bassols Batalla  ngel y Javier Delgadillo Macías (compiladores). *El Desarrollo Regional en México: teoría y práctica*. México, Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, 1992.

Bataillon Claude, *Las Regiones Geográficas en México*. 10  edición, México, Siglo XXI Editores, 1993.

Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino. *Diccionario de Política* (II Tomos), 10  ed., México, Siglo XXI Editores, 1997.

Boiser, Sergio. “Los Procesos de Descentralización y Desarrollo Regional en el escenario actual en América Latina. En *Revista de la CEPAL*, Núm. 31, 1987, págs. 139-151.

Boisier, Sergio. "Modernidad y Territorio". *Cuadernos del ILPES* No. 42, Santiago de Chile, 1996, 130 págs.

Boisier, Sergio. *Teorías y Metáforas sobre Desarrollo Territorial*. CEPAL, Santiago de Chile, 1999. 113 págs.

Boisier, Sergio. "El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico", *Estudios Sociales* # 99. Corporación de Promoción Universitaria, Santiago de Chile, 1999.

Bosier, Sergio. *La Odisea del desarrollo territorial en América Latina. La búsqueda del Desarrollo Territorial y de la Descentralización*. Santiago de Chile, 2001. <http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=article&sid=39>

Brizzi, Adolfo. *Experiencia Internacional y Reflexiones sobre el desarrollo Regional*. Documento electrónico. <http://www.sagarpa.gob.mx/sdr/evets/endr/ponencias/discurso-brizzi-veracruz.doc>

Cabrero M., Enrique y José Mejía Lira. *Marco Teórico Metodológico para el Estudio de Políticas Descentralizadoras en México*. México, CIDE, 1992.

Cabrero Mendoza, Enrique (coordinador). *Las Políticas Descentralizadoras en México, 1983-1993: logros y desencantos*. México, CIDE- M. A. Porrúa, 1998.

Cabrero Mendoza, Enrique. "Descentralización y Desarrollo Local: ¿procesos paralelos o procesos convergentes?", en Tamayo Torres Rafael y Fausto Hernández Trillo (coords.). *Descentralización, Federalismo y Planeación del Desarrollo Regional en México ¿Cómo y hacia dónde vamos?* México, ITESM-CIDE- Woodrow Wilson International Center for Scholars, Latin American Program, 2004, págs. 33-41.

Carpizo Mc Gregor, Jorge. *El Presidencialismo Mexicano*. México, Editorial Siglo XXI, 1978.

Carrillo Huerta, Mario M. *Desarrollo Regional. Estudios Regionales en México. Selección de Teoría y Evidencia Empírica*. México, Universidad de Puebla, 2002.

Casalet, Mónica. "Descentralización y Desarrollo Local en México". Banco Nacional de Comercio Exterior, SNC, *Comercio Exterior*, Vol. 49, Núm. 12, México, Bancomext, diciembre de 1999, págs. 1097-1111.

Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, *Diccionario de Política y Administración Pública*, (2 Tomos), México, s. f. e.

Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. "Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente". *Diario Oficial de la Federación*, SEGOB, México, 28 de enero de 1988.

Comisiones Unidas de Desarrollo Regional; de Hacienda y Crédito Público; de Desarrollo Social; y de Estudios Legislativos. "Proyecto de Ley General de Planeación del Desarrollo Nacional y Regional, y de reformas a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal". En *Gaceta Parlamentaria*, No. 142, Año 2005, México, LIX Legislatura, 6 de Diciembre de 2005.

Consejo Nacional de Población. *Indicadores Socioeconómicos e Índice de Marginación Municipal 1990*. México, CONAPO, 1993.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 16ª ed., México, Ediciones Fiscales ISEF, S. A, enero de 2007.

Comisión Económica para América Latina. *Descentralización y desarrollo económico local: una visión general del caso de México*. Santiago de Chile, CEPAL, 2000.

Coordinación General de Estudios Administrativos, Presidencia de la República. "Reformas Tendientes a Promover la Desconcentración Administrativa y Territorial de la Administración Pública Federal", en *La Administración Pública del Estado Federal Mexicano*, (Libro Segundo). México, Colección Lineamientos No. 7, 1982.

Coraggio, José Luis. "Las dos corrientes de la descentralización en América Latina". *Cuadernos de CLAEH*, N° 56, 2ª serie, año 16, N° 1, Uruguay, 1991.

Covarrubias Moreno, Oscar Mauricio. *El Problema de la Coordinación en el Gobierno Contemporáneo. Hacia un Estado Federal Coordinado*. Toluca. México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2006.

"Descentralización y Planeación del Desarrollo Regional, en INAP, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal* No. 10-11, México, abril-septiembre de 1983, págs. 247-269.

Chanes Nieto, José. "Descentralización Política y Administrativa". En IAPEM, *Revista del IAPEM*, Núm. 11, Toluca, Méx., julio-septiembre de 1991, págs. 105-127.

Delgadillo Macías, Javier, Felipe Torres T. y José Gasca Zamora. "Distorsiones del Desarrollo Regional de México en la Perspectiva de la Globalización". *Momento Económico*, Núm. 115, mayo-junio de 2001, México, IIE-UNAM, págs. 30-44

Delgadillo Macías, Javier y Alfonso Iracheta (coordinadores). *Actualidad de la Investigación Regional en el México Central*. México, CRIM-UNAM-EI Colegio Mexiquense-Colegio de Tlaxcala-Plaza y Valdés, 2002.

Delgadillo Macías, Javier (coordinador). *Planeación Territorial, Políticas Públicas y Desarrollo Regional en México*. México, Serie Cuadernos del CRIM-UNAM, México, 2004.

Faya Viesca, Jacinto. *El Federalismo Mexicano. Régimen Constitucional del Sistema Federal*. México, INAP, 1988.

Fernández Jiménez, Rodolfo. "El Occidente de México en la perspectiva regional". En Ricardo Ávila Palafox (Coordinador), *Transformaciones Mayores en el Occidente de México*. Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1994, págs. 291-305.

Ferreira, Héctor. *Construir las Regiones*. México, El Colegio Mexiquense-CRIM-CIAD-Centro Lindavista-Colegio de Tlaxcala, 2005.

Fideicomiso para el Desarrollo de la Región Centro Occidente. *Programa de Desarrollo de la Región Centro Occidente*. México, 2004.

Finot, Iván. *Descentralización y participación en América Latina: Teoría y Práctica*. Santiago de Chile, ILPES, marzo de 2001.

Flores González, Sergio. *Desarrollo Regional y Globalización Económica*. Puebla, Universidad Autónoma de Puebla, 1995.

Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. 36 ed., México, Editorial Porrúa, 1997.

Gamas Torruco, José. *El Federalismo Mexicano*. México, Colección Sep-Setentas, 1975.

García Bátiz, Ma. Luisa y otros. *Descentralización e Iniciativas Locales de Desarrollo*. Jalisco, México, Universidad de Guadalajara, Los Ángeles, Calif. UCLA Program on Mexico; México, D. F., Juan Pablos Editor, 1998.

Garrido Falla, Fernando. "La Descentralización Administrativa". *Revista de Administración Pública: Descentralización*, Núm. 63/64. INAP, México, Julio-Diciembre de 1985, págs. 157-206.

Garza, Gustavo. *Cincuenta años de investigación urbana y regional en México, 1940-1991*. México, El Colegio de México, 1999.

Gasca Zamora, José. *La Región en las Políticas Públicas e Intervenciones del Desarrollo*. Materiales del Diplomado en Análisis Regional. León, Gto., Universidad de Guanajuato, Marzo de 2006.

Gill, Jean Paul. *Les Aspects administratives de la Régionalization*. Paris, Cujas, 1975.

González Parás, José Natividad. "Notas sobre Descentralización y el Nuevo Federalismo en México". *Revista IAPEM* Núm. 28. Toluca, Méx., octubre-diciembre, 1995, págs. 19-27.

Guerrero Orozco, Omar. "Descentralización de la Administración Pública Federal: Causas, procesos y consecuencias." *Revista de Administración Pública: Descentralización*, Núm. 63/64. INAP, México, Julio-Diciembre de 1985. págs. 28-38.

Grefe, Xavier. *Desarrollo Territorial, Infraestructura Local y Descentralización en México: Una Nueva Política para el Desarrollo*. Paris, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 1998.

Haefner, Carlos y Lazaro Laureano. *Viejos y nuevos paradigmas, desarrollo regional y desarrollo local. Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*. Vol. XXXI, tercera época N° , invierno 1999. Ministerio de Fomento, España

Haefner, Carlos. “La Descentralización y la Planificación del Desarrollo Regional ¿Ejes de la Modernización de la Gestión Pública? Algunas Notas sobre su Discusión”. *Revista Mad*. No. 3. Septiembre 2000. Departamento de Antropología. Universidad de Chile, <http://rehue.csociales.uchile.cl/publicaciones/mad/03/paper01.htm>

HILHORST J. “La Teoría del Desarrollo Regional. Un intento de síntesis”. En *Ensayos sobre Planificación Regional*. México, ILPES-Siglo XXI, 1980.

Instituto Nacional de Administración Pública. *Experiencias sobre Descentralización y Desconcentración en diversos países*. Guatemala, INAP, Serie Administración Pública y Sociedad, 1987,

Instituto de Geografía de la UNAM. *Memoria del Coloquio sobre Planificación Regional*. México, Universidad nacional Autónoma de México, 1972. 296 págs.

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED). *La Descentralización en México: Situación actual y Perspectivas*. Seminario de Capacitación. México, INAFED, 30 de junio y 1 de julio de 2005. www.inafed.gob.mx

Kuklinski, A. *Desarrollo Polarizado y Políticas Regionales*. México, Fondo de Cultura Económica, 1985.

Kuri Gaytán, Armando. “Experiencias de Desarrollo Territorial en México”, *Comercio Exterior*, Vol. 49, No. 8, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, agosto de 1999, págs. 679-689.

Ley de Planeación. 12 ed., Ediciones Luciana, México, marzo 2004.

“Ley General de Asentamientos Humanos y Obras Públicas”. *Diario Oficial de la Federación*, SEGOB, México, 5 de agosto de 1994.

“Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente”. *Diario Oficial de la Federación*, SEGOB, México, 28 de enero de 1988.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 12 edición, México, Ediciones Luciana, marzo de 2004.

Lijphart, Arend. *Democracies*. Yale University Press, New Haven, 1984,.

Madrigal, José Antonio. “El Modelo de Planeación del Desarrollo Regional de la Administración 2000-2006”, en Tamayo Torres Rafael y Fausto Hernández Trillo (coords.). *Descentralización, Federalismo y Planeación del Desarrollo Regional en México ¿Cómo y hacia dónde vamos?*. México, ITESM-CIDE- Woodrow Wilson International Center for Scholars, Latin American Program, 2004, págs. 159-181.

Maldonado Aguirre, Serafín y Sergio López Ponce. *El Occidente de México. perspectivas de reordenamiento regional y nacional en el contexto de la globalización*. Guadalajara, Jalisco, Universidad de Guadalajara, 2005. 198 págs.

Martín Tabuyo, Héctor. Qué entendemos por desarrollo. Documento electrónico. En ACSE Consultores Empresariales. Documento comisionado por la Cámara de Comercio de Manizales, Colombia. 2006.

<http://www.acse.com.ar/shop/otraspaginas.asp?paginanp=125&t=Dr.-Héctor-Martín-Tabuyo.htm>

Massolo, Alejandra. “La corriente hacia abajo: descentralización y municipio”. En *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Año XXXIII, Núm. 128, FCPyS, UNAM, México, abril-junio, 1987.

Meyer, Lorenzo. “Un tema añejo siempre actual: el centro y las regiones en la historia mexicana”, En Torres, Blanca, *Descentralización y Democracia en México*. México, El Colegio de México, 1986, págs. 23-32.

Montemayor, Rogelio. “El Sistema Nacional de Planeación Democrática”, en INAP, *Revista de Administración Pública*, México, 1983,

Moreno Espinosa, Roberto. “La Gestión Pública en el Umbral del Nuevo Milenio”. IAPEM, *Revista del IAPEM*, Núm. 37, Toluca, Méx., Instituto de Administración Pública del Estado de México, enero-marzo de 1997, págs. 60-69.

Moreno Espinosa, Roberto. “Régimen Político y Descentralización de la Administración Pública en México, 1977-2002”. Ponencia presentada en el VI Congreso AECPA, Gobernar en Europa, Gobernar Europa. Barcelona 18, 19 y 20 de septiembre de 2003. Distribuido por *Ciudad Política - Praxis y Ciencia Política* – [http:// www.ciudadpolitica.com](http://www.ciudadpolitica.com), México, D. F., verano de 2003. 15 págs.

Moreno, Pedro H. “Diagnóstico y Perspectivas de la Descentralización en México. Intento de Aplicación de un Enfoque de Política Pública”. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. *La Revista del Colegio*, Año II, Núm. 4, México, octubre de 1990.

Olmedo Carranza, Raúl. “Teoría y Práctica de la Descentralización y el Federalismo”. *Revista IAPEM* Núm. 28. Toluca, Méx., octubre-diciembre, 1995. págs. 37-46.

Olmedo, Raúl. *Descentralización: Principios teóricos y ejemplos históricos. Iniciación a la Economía Mexicana*. México, Editorial Grijalbo, 1984.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. *Descentralización e Infraestructura Local en México: una nueva política pública para el desarrollo*. París, Francia, Perspectivas OCDE, 1998, 121 págs.

Ortega Lomelín, Roberto. *El Nuevo Federalismo y la Descentralización*. México, Editorial Porrúa, S. A., 1988.

Palacios, Juan José. *La Política Regional en México 1970-1982*. Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1989. 249 p.

Palma Carbajal, Eduardo. "Descentralización y Reforma del Estado en América Latina". *Revista IAPEM*, Núm. 28. Toluca, Méx., octubre-diciembre, 1995, págs. 29-35.

Pichardo Pagaza, Ignacio, *Introducción a la Administración Pública en México*, México, INAP, 1984, T. II, pág. 16.

Poder Ejecutivo Federal. *Avances y Perspectivas hacia un Nuevo Federalismo*. Aniversario LXXX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Querétaro, Qro., 5 de febrero de 1997. 34 págs.

Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*.

Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*.

Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*.

Ponce Cumplido, Jaime. "La Desconcentración Administrativa. Estudio Teórico Doctrinario". *Revista de Administración Pública: Desconcentración*. Núm. 67/68. INAP, México, Julio-Diciembre de 1985, págs. 97-153.

Quiroga Leos, Gustavo. "Planeación, Descentralización y Desarrollo Regional en México", en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal* No. 18-19, México, abril-septiembre de 1986, 155 págs.

Rentería Vargas, Javier. "Una aproximación Teórica y Práctica al Concepto de Región", en CUCEA, *Geocalli, Cuadernos de Geografía*. Año 2, Núm. 4, Guadalajara, Jal. Universidad de Guadalajara, págs. 15-36.

Rodríguez, Victoria. *La Descentralización en México*. México, 1ª reimp., Fondo de Cultura Económica, 1999.

Rodríguez y Rodríguez, Salvador y Margarita Camarena (coordinadores). *El Desarrollo Regional en México. Antecedentes y perspectivas*. México, AMECEDIR-UAQ-IIEc, 1998.

Sánchez Almanza, Adolfo. *El Centro Occidente de México. Desarrollo regional económico y población*. México, Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, 1994.

Sandoval Hernández, Sergio. "La Descentralización y Modernización de la Administración Pública Mexicana y sus implicaciones en la reactivación socioeconómica del país". *Revista de Administración Pública: Descentralización*, Núm. 63/64. INAP, México, Julio-Diciembre de 1985. págs. 47-59.

Secretaría de Programación y Presupuesto. *Antología de la Planeación en México 1917-1985. Tomo 17. Documentos normativos y metodológicos (1982-1985)*. México, SPP-Fondo de Cultura Económica, 1985.

Secretaría de Programación y Presupuesto. "Descentralización". *Cuadernos de Renovación Nacional*, Núm. II. México, Secretaría de Gobernación-Dirección de Comunicación Social de la Presidencia, 1988.

SEMARNAT. *Ejercicio Piloto de Descentralización-Desarrollo Regional: Región Centro Occidente*. México, 1998.

Sepúlveda, Sergio. *Desarrollo Rural Sostenible-Enfoque Territorial*. Abril de 2004. <http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=article&sid=498> 2004.

Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo, Tomo I*. 3ª ed., México, Editorial Porrúa, 1965.

Silva Fernando, "Planeación Regional y Descentralización", En Blanca Torres, *Descentralización y Democracia en México*. México, El Colegio de México, 1986, págs. 135-159.

Sobrino Figueroa, Jaime. *Gobierno y Administración Metropolitana y Regional*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1993, 361 págs.

Tamayo Flores, Rafael. "El Nuevo Esquema de Planeación regional en México: ideas buenas, fundamentos débiles, en Tamayo Torres, Rafael y Fausto Hernández Trillo (coords.). *Descentralización, Federalismo y Planeación del Desarrollo Regional en México ¿Cómo y hacia dónde vamos?*. México, ITESM-CIDE-Woodrow Wilson International Center for Scholars, Latin American Program, 2004, págs. 192-205.

Universidad Autónoma del Estado de México - Secretaría de Desarrollo Económico del Gobierno del Estado de México, *Memoria del Foro Descentralización y Desarrollo Regional en México*, Toluca, Méx. 1996, 137 págs., en *Revista IAPEM* núm. 6. Abr-jun, 1990.

United Nations Technical Assistance Programme. *Decentralization for National and Local Development*. New York, United Nations, 1962.

Villar Moreno, Fernando del. *Descentralización y Desarrollo Regional en México*. México, Tesis Licenciatura. Facultad de Economía -UNAM, 1988.

Wario Hernández, Esteban. "La Región Centro Occidente de México". En Macías Martínez, Armando y José María Muriá, *El Desarrollo Urbano de Tepatitlán de Morelos*. México, El Colegio de Jalisco y Centro Universitario de los Altos, Zapopan, Jal., 2003.

Woo Gómez, Luis Guillermo. *La Regionalización: Nuevos Horizontes para la Gestión Pública*. Guadalajara, México, Universidad de Guadalajara - Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas - Centro de Investigación, Información y Apoyo a la Cultura, Los Ángeles, EUA , Universidad de los Ángeles, 2002, 140 págs.

DOCUMENTOS INTERNOS

Consejo de Comités Estatales de Planeación de la región Centro Occidente (COPLADEs). *Programa de Coordinación Institucional de la región Centro Occidente*, México, FIDERCO, 2003.

Consejo de Desarrollo Económico de la región Centro Occidente (GERCO). *Programa de Desarrollo Económico de la región Centro Occidente*. México, FIDERCO, 2003.

Consejo de Desarrollo Rural Integral de la región Centro Occidente (CODERUI). *Programa de Desarrollo Rural de la región Centro Occidente*. México, FIDERCO, 2003.

Consejo de Salud de la región Centro Occidente. *Programa de Salud de la región Centro Occidente*. México, FIDERCO, 2003.

Consejo de Desarrollo Urbano Territorial de la región Centro Occidente (CODUT). *Programa de Desarrollo Urbano Territorial de la región Centro Occidente*, FIDERCO, México, 2003.

Consejo Sectorial de Gestión Ambiental para el Desarrollo Sustentable de la región Centro Occidente (COSEGADES). *Programa de Gestión Ambiental de la región Centro Occidente*. México, FIDERCO, 2003.

Coordinación Ejecutiva del FIDERCO. *Informe de Proyectos Regionales en Marcha*. Guadalajara, Jal., octubre 2005.

Coordinación Ejecutiva del FIDERCO. *Región Centro Occidente: construcción del espacio regional y balance del proceso para la promoción del desarrollo regional*. Guadalajara, Jal., febrero de 2006.

Fideicomiso para el Desarrollo de la región Centro Occidente. *Reglas de Operación del Fideicomiso*. Guadalajara, 24 de noviembre de 2004.

FIDERCO. *Matriz de atribuciones y responsabilidades de las diversas instancias para el logro de los propósitos del Fideicomiso para el Desarrollo de la Región Centro-Occidente*. Guadalajara, Jal., noviembre de 2002, 10 págs.

FIDERCO. *La Descentralización y el Desarrollo Regional: Impulsando el Proyecto Nacional*. Guadalajara, 2005.

FIDERCO. *Mecanismos de Gestión Regional*. Guadalajara, 2005.

Organismos Estatales de Desarrollo Municipal (CEDEMUNES). *Agenda Regional de Organismos Estatales para el Desarrollo Municipal, Región Centro-Occidente*. Guadalajara, Dirección General de Desarrollo Municipal de Jalisco, enero de 2007.

HEMEROGRAFÍA

Cadena, Guadalupe y Patricia Hernández. "Demandan Política Pública de Desarrollo Regional". *El Financiero*. México, D. F., miércoles, 28 de junio de 2006.

Colmenares Páramo, David. "Gerencia Pública y Federalismo Fiscal", *El Financiero*. México, D. F., viernes 5 de agosto de 2005. pág. 35

Colmenares Páramo, David. "El Proceso Descentralizador". *El Financiero*. México, D. F., viernes 16 de mayo de 2003. pág. 35

De María y Campos, Mauricio. "Infraestructura, Desarrollo Regional y Prevención a la Emigración Legal". *El Financiero*. México, D. F., martes 11 de abril de 2006.

Díaz Carnero, Emiliano. "En marcha el Proyecto de Reordenamiento Territorial de la región Centro-Occidente". *La Jornada Jalisco*, lunes 2 de abril de 2007, Primera parte.

Díaz Carnero, Emiliano. "Deja FIDERCO en el discurso la participación social en el desarrollo de la región Centro-Occidente". *La Jornada Jalisco*, martes 3 de abril de 2007, Segunda parte.

Gasca Zamora, José. "Desarrollo Regional, tema pendiente en la Agenda Nacional". *El Financiero*. México, D. F., miércoles, 11 de octubre de 2006. Visión Universitaria.

"Gobernadores se unen para impulsar Obras Regionales". Periódico *Público Milenio*. Guadalajara, Jal. Miércoles 4 de octubre de 2006.

"Impulsan Proyectos Regionales". *El Informador. Diario Independiente*. Guadalajara, Jal., sábado 26 de noviembre de 2005, pág. 1-A.

Piz, Víctor Felipe, "Dinero, Fondos y Valores. La realidad regional mexicana. *El Financiero*. México, D. F., Miércoles, 19 de abril de 2006.

Rico, Salvador. "Urge descongelar reforma a la Ley de Planeación". *El Financiero*. México, D. F., viernes 14 de julio de 2006.

Santoyo Zorrilla, Johnathan. "Acuden nueve estados a una junta de Planeación Regional". *La Jornada Zacatecas*. Viernes 26 de enero de 2007.

"Una Ley para el Desarrollo Regional", en Universidad de Guadalajara, *Gaceta Universitaria*, Guadalajara, U. de G., 19 de septiembre de 2005, pág. 12.