

# El desarrollo regional deseable para Jalisco en la perspectiva latinoamericana

PABLO PINEDA ORTEGA\*

## Introducción

Aún con sus importantes diferencias entre países, el desempeño económico de América Latina ha sido más bien mediocre, y ello se expresa en que en indicadores tales como el ingreso *per capita* o la expectativa de vida escolar, por ejemplo, esta región se compare desfavorablemente con el que actualmente alcanza el sureste asiático (véase cuadro 1). El comparativo es relevante pues hasta hace treinta años los países de ambas regiones tenían un desarrollo similar, pero las distintas estrategias emprendidas desde entonces han tenido efectos muy distintos.

En breve, mientras en la región latinoamericana se ha optado por privilegiar el control de los llamados *fundamentales* de la economía –finanzas públicas, inflación y balanza comercial principalmente- en tanto se ha concedido menor énfasis a la intervención pública para la promoción del desarrollo (con distinto grado entre países, desde luego) en la región asiática ha habido una sostenida intervención del gobierno para el apoyo de sectores económicos claves. De este modo, en la última región se han fortalecido sus ventajas competitivas mediante focalizados apoyos públicos, al tiempo que no se han descuidado las variables macroeconómicas básicas, cuyo deterioro podría afectar negativamente el crecimiento.

*Cuadro 1. Variables económicas y sociales macro. Países selectos de Asia y América Latina. 2009*

País	Ingreso per capita (dólares)	Expectativa de vida escolar	Tasa de corrupción
Argentina	7,050	10	60
Brasil	8,111	11	70.7
Chile	9,023	15	57.3
Colombia	5,051	14	48.6
México	7,950	11	61.1
Hong Kong	29,957	16	60.0
Corea	17,225	17	60.9
Singapur	37,304	11	64.7

Fuente: ONU.

\* Profesor investigador de la Universidad de Guadalajara

Ahora bien, mucho se ha escrito sobre las importantes diferencias en las estrategias generales de desarrollo de ambas regiones y no se abunda aquí sobre el particular. Más bien, y sobre la base de esas diferencias, lo que aquí se estudia es un tema sobre el cual no se ha prestado la suficiente importancia, y que sin embargo se encuentra en la base del éxito de una política integral de desarrollo: la estrategia de desarrollo regional equilibrado, y para ello se toma como referencia una entidad federativa de México, el estado de Jalisco. Como se habrá de ver y en lo sustantivo, se trata de explicar cómo el desarrollo integral de un país no puede alcanzarse si no existen políticas públicas diferenciadas entre sus distintas regiones pues, al final del día, las importantes diferencias regionales impiden aplicar una estrategia homogénea para todo un país.

En principio, se debe destacar que el estado de Jalisco, visto en la perspectiva de sus distintas regiones, ha sido sensiblemente desigual, y ello explica en consecuencia que el bienestar de sus comunidades también muestre inequidades. De este modo, además de la notable desigualdad que existe en la distribución del ingreso en el estado, que es apenas ligeramente inferior a la nacional<sup>1</sup>, hay que agregar la inequidad existente entre sus distintas regiones.

El PNUD ha destacado que la inequidad al interior de cada municipio es inclusive mayor a la existente entre regiones<sup>2</sup> y, así, la marcada inequidad municipal, acompañada de una menos ostensible pero igualmente preocupante inequidad regional, enmarcan las impresentables diferencias de ingresos que existen entre las familias de Jalisco. El reto que enfrenta el estado, en consecuencia, implica un profundo rediseño de su estrategia de crecimiento y de los mecanismos de compensación social que la acompañen, pero formulado esto con una perspectiva claramente regional.

Esta perspectiva no sólo implica entender la diferenciación regional que caracteriza a Jalisco en su interior, sino que implica entender que en la economía global los procesos de regionalización se dan también entre estados y naciones. Se requiere así reposicionar de manera equilibrada a cada región de Jalisco en base a su potencial económico, pero en una perspectiva a donde tales regiones puedan insertarse también, si bien a mediano plazo, a nodos de desarrollo global. Se requiere asimismo que este proceso se dé con plena apertura a la participación de la sociedad pues, al final del día, son los agentes económicos y los actores sociales quienes invierten, emprenden y generan las fuentes de empleo que el estado necesita.

En este orden de ideas, el ensayo presenta en la siguiente sección una visión de conjunto de Jalisco a donde se destacan sus principales diferencias regionales, para proponer en su tercera sección los lineamientos deseables para una estrategia integral de desarrollo regional.

---

1 El índice de Gini nacional y estatal son 0.423 y 0.404, respectivamente, PNUD: 42. Considérese asimismo que "Jalisco no aporta ningún municipio a los veinte con mayor o menor desigualdad en la distribución del ingreso en el ámbito nacional" (ibid, loc cit).

2 "la mayor parte de la desigualdad estatal se debe a las diferencias que existen al interior de los municipios (91.98%), ya que las diferencias entre éstos representan sólo el 8.02% de la desigualdad total" (PNUD: 42).

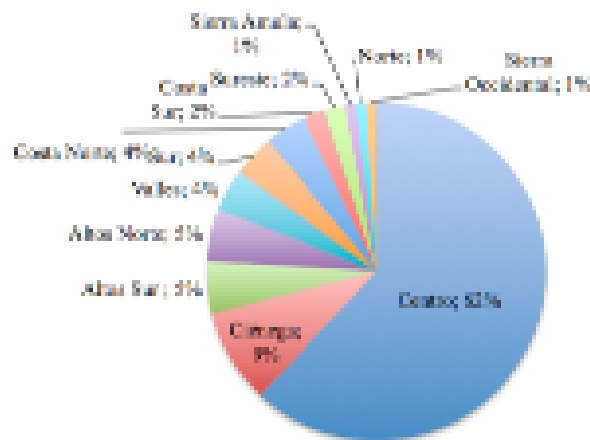
2. Jalisco, sus regiones, perfiles socioeconómicos y potencial de desarrollo  
Ubicado en la zona centro occidente del país, el estado de Jalisco ocupa el 4% del territorio nacional y cuenta con el 6.5% de su población, esto es, poco más de 7 millones de habitantes. La riqueza generada en el 2005 ascendió al 6.35% del PIB nacional, colocándose así en el cuarto lugar de las entidades federativas. De hecho, Jalisco ha mostrado una contribución al producto nacional constante en los últimos diez años, y aunque sea la economía más importante dentro de la zona occidente, en términos de su producto per capita, su desempeño económico reciente prácticamente coincide con el nacional.

En ese sentido no resulta casual que el estado prácticamente se encuentre a media tabla del *Índice de Competitividad* del IMCO en los tres últimos años (en el lugar 16), que refiere la capacidad de un país o región para atraer y retener inversiones. Con sus 125 municipios, Jalisco cuenta con los dos extremos: por un lado, municipios pequeñas, dispersos y altamente marginadas, y por otro, municipios sumamente complejos y conurbados, que integran la segunda gran marcha urbana del país, la ZMG, y que en 2007 concentraba el 63.2% de la población total. El crecimiento de esta región ha contribuido a que otras zonas del estado vayan perdiendo presencia y con ello, también, su potencial de desarrollo.

Para fines de planeación, el estado ha sido dividido en 12 regiones, a saber: Norte; Altos Norte; Altos Sur; Ciénega; Sureste; Sur; Sierra de Amula; Costa Sur; Costa Norte; Sierra Occidental; Valles, y Centro. La capital del estado se ubica en la región Centro, integrada ésta de 13 municipios más, y en 2005, a ella le seguían las regiones de la Ciénega, Altos Sur y Altos Norte, si bien ninguna de ellas contaba con más de 7% de la población estatal.

Por lo que va a la densidad poblacional en el estado, para 2005 el 24% de los municipios son urbanos; 40%, semiurbanos; 32%, rurales, y el resto, mixtos. Destaca el hecho de que el 80% de la población estatal se concentra en los municipios urbanos, mientras que en los rurales sólo habita el 5%. La gráfica muestra el porcentaje de la población distribuido por regiones para el 2008.

3. Gráfica 1. Porcentaje de la población por regiones, 2008.

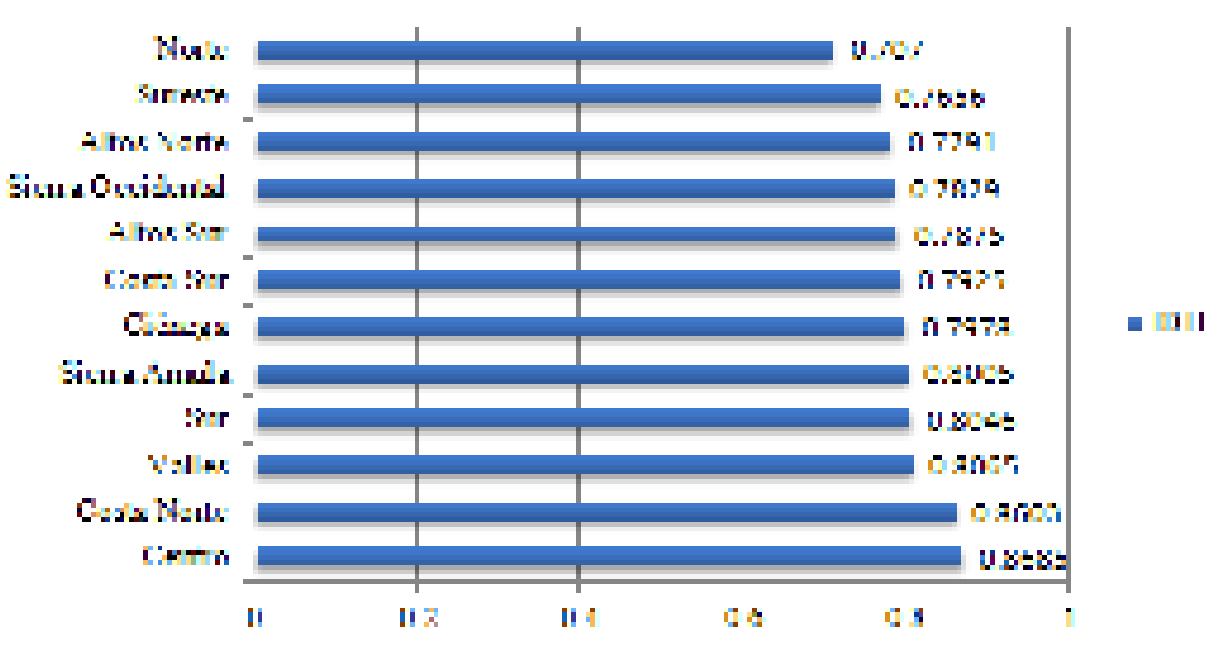


Fuente: Segundo Informe de Gobierno del Ejecutivo Estatal 100.

El nivel general de bienestar en el estado se puede evaluar mediante el concepto de desarrollo humano (PNUD), que es una categoría amplia que incluye capacidades tales como el contar con la posibilidad de tener una vida larga y saludable, el disponer de conocimientos valiosos, y la oportunidad de contar con recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida digno. El índice de desarrollo humano (IDH) recoge estas capacidades, y en 2005 el país alcanzó un valor de 0.8200, apenas superando el límite inferior del rango alto, que es de 0.803, en tanto que el valor del índice para Jalisco prácticamente coincidió con el del país, ubicándose así la entidad en el lugar 14 a nivel nacional. Hay que destacar, sin embargo, que entre el año 2000 y el 2005 el crecimiento del índice de Jalisco fue menor que el del promedio nacional: 1.2% vs 1.6%.

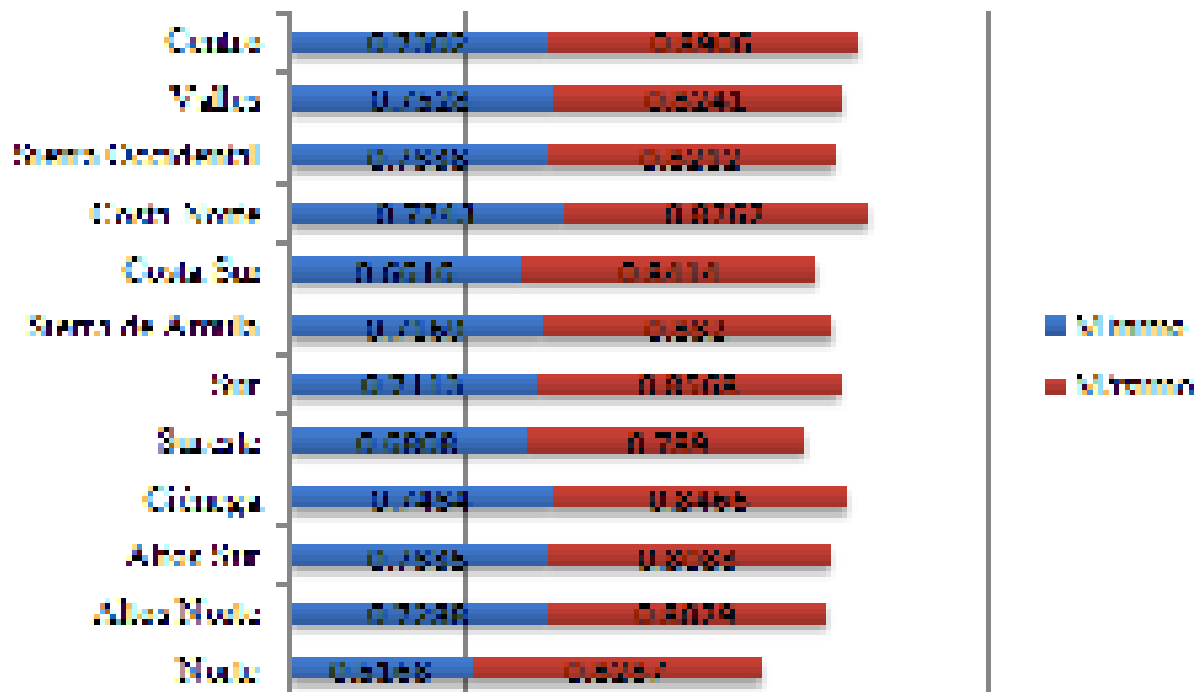
Del conjunto de las 12 regiones del estado, para el 2005 sólo tres habían alcanzado un IDH alto, a saber: la Centro, con un índice de 0.8685; Costa Norte, con 0.8603, y Valles, con 0.8065. El resto de las regiones mostraron un IDH medio, siendo las de peor desempeño Altos Norte, Norte y Sureste (véase gráfica 2).

Gráfica 2. Índice de Desarrollo Humano en las regiones de Jalisco, 2005.



3 Los tres grandes rangos de desarrollo humano (DH) son: alto (con un IDH mayor o igual 0.80), medio (IDH entre 0.50 y 0.79) y bajo (IDH menor a 0.50).

Gráfica 3. Valores extremos del IDH en las regiones de Jalisco, 2005.



Según se reporta en el informe del PNUD, en 2005 el desarrollo humano en la entidad mostró un comportamiento heterogéneo, si bien sus grandes diferencias se dan más al interior de cada región que entre las mismas regiones. En efecto, la región de más bajo nivel, la Norte, mostró un IDH equivalente a 81% de la región más alta la Centro (esto es, las diferencias no son tan marcadas), mientras que al interior de aquella región, las diferencias fueron mucho más sensibles, tal y como se ve en la gráfica 3, de donde se desprende que en esta región el valor del índice en el municipio con el más bajo nivel ascendió a sólo el 62% del municipio con el valor máximo. En el otro extremo, esto es, las regiones con menores niveles de desigualdad, se encuentran Valles y Altos Norte, a donde el IDH del municipio con el menor desarrollo fue equivalente al 91% del IDH del más desarrollado.

Desde una perspectiva no ya regional, sino municipal, en el año de referencia la mayoría de los municipios presentaban un nivel medio, si bien el 30% de ellos ya contaban con un nivel alto y ninguno tenía un nivel bajo. Esto no quiere decir, sin embargo, que las diferencias entre municipios se vayan reduciendo, pues mientras en el 2000 el IDH del municipio con peor desempeño (Mezquitic) equivalía al 71% del más avanzado, que es Zapopan, para el 2005 la proporción era de sólo 58%, de manera que lo que se ha tenido es más bien un retroceso.

Ahora bien, por lo que va al potencial económico y los retos de cada una de las regiones, destacan lo siguiente<sup>4</sup>.

4 La principal fuente de esta sección lo es el PED vigente, pp 40 y ss.

- Región 01. Norte. Integrada por 10 municipios, cuenta con una población de 69,932 habitantes, y representa apenas poco más del 1% de la población estatal. Arriba del 40% de su territorio es adecuado para el desarrollo forestal, y dispone además de cañones y acantilados que representan una oportunidad para el ecoturismo o turismo rústico. Cuenta asimismo con la importante riqueza cultural de la etnia huichola
- Región 02. Altos Norte. Con ocho municipios y una población de 348,515 habitantes, cuenta con un poco más de 5% de la población estatal. Dispone de la más importante cuenca lechera de Jalisco que es, también, una de las más importantes del país. Tiene el primer lugar estatal en producción de aves, carne y segundo en la producción porcícola. Cuenta asimismo con uno de los centros religiosos más importantes del país, y es un importante productor y comercializador de ropa.
- Región 03. Altos Sur. Con sus doce municipios y una población de 350,694 habitantes, concentra un poco más de 5% de la población estatal. Es líder en producción porcina, aves y huevo, en tanto que en bovinos se ubica en segundo lugar estatal. Destaca asimismo a nivel nacional por su producción de tequila y fabricación de prendas de vestir. Tiene un gran potencial turístico tanto por sus atractivos de orden natural y arquitectónico, como religioso y de folclor popular.
- Región 04. Ciénega. Con trece municipios y 463,039 habitantes dispone del 6.8% de la población del estado. Destaca por su importante actividad pesquera en la Región Ciénega, en tanto que la ribera del lago de Chapala es una zona turística de gran relevancia a donde, además, reside un número significativo de extranjeros. Junto con su importante potencial turístico por sus balnearios termales, templos y construcciones coloniales, entre otras, dispone de un enorme potencial para la producción mueblera.
- Región 05. Sureste. Con 109,166 habitantes en sus diez municipios, cuenta con el 1.6% de la población estatal. Posee grandes extensiones de bosques y montañas con potencial en turismo recreativo y cultural. Con fuerte vocación ganadera también destaca por su producción de miel de abeja. Finalmente, cuenta con una importante variedad de recursos forestales y para ecoturismo.
- Región 06. Sur. Habitan en sus dieciséis municipios 312,962 personas, que representan el 4.6% de la población del estado. Si bien muy por debajo de la ZMG, cuenta con una importante oferta educativa. Dispone de una significativa industria cementera debido a sus recursos mineros, y cuenta asimismo con un sólido sector talabartero y mueble rústico. Por la riqueza arquitectónica en parroquias, santuarios y más en general, lugares históricos y actividades artesanales, tiene un enorme potencial turístico.
- Región 07. Sierra de Amula. Sus 88,912 habitantes en los once municipios de la región representan apenas el 1.31% de la población estatal. Es un gran productor de melón y otros productos hortofrutícolas. Destaca también en la producción de caña de azúcar, maíz, tamarindo y pepino, así como en la producción de mezcal. Ofrece asimismo importantes alternativas turísticas por sus recursos naturales como la sierra de Mixtla y los veneros de aguas termales, entre otros.

- Región 08. Costa Sur. Con seis municipios y 149,967 habitantes, cuenta con el 2.22% de la población del estado. Tiene el primer lugar en la producción de sandía, plátano y mango, y segundo lugar en caña de azúcar, pasto y sorgo forrajero. Tiene importantes playas de gran potencial turístico, y en ecoturismo posee la Reserva de la Biosfera de Manantlán. La región concentra 34% de las costas del estado y alberga 18 esteros y cuerpos lagunarios, además y debido a que forma parte de la Cuenca del Pacífico, se encuentra en una de las más importantes zonas para la pesca de atún y camarón.
- Región 09. Costa Norte. Con tres municipios y 261,200 habitantes, cuenta con el 3.8% de la población estatal. Debido a su indiscutida riqueza turística concentra 74% de la derrama económica en el sector, y es también un importante productor de papayo y pasto forrajero.
- Región 10. Sierra Occidental. Dispone de sólo el 0.8% de la población estatal con los 58,143 habitantes de sus ocho municipios. Prácticamente la mitad de la región es área boscosa, y sus condiciones climatológicas son propicias para desarrollar una cuenca lechera. Por su zona boscosa pero también por sus haciendas, casas rurales y minas que se remontan a la Colonia, se cuenta con un elevado potencial turístico.
- Región 11. Valles. Con catorce municipios y 312,567 habitantes, representa 4.6% de la población estatal. Destaca por su producción tequilera y es un importante productor de aves carne, bovino y caprino. Dispone de minas de ópalo, obsidiana y oro, entre otros metales, aunque en baja escala. Finalmente, dispone de un rico patrimonio histórico cultural, con monumentos coloniales centros religiosos de importancia turística.
- Región 12. Centro. Sus catorce municipios con sus más de 4 millones de habitantes constituyen el 62% de la población total del estado. Dispone de importantes cultivos frutales, y cuenta con uno de los más significativos centros de fabricación y comercialización de ropa en Zapotlanejo, así como con lugares emblemáticos de artesanías en Tlaquepaque y Tonalá. Finalmente y como en ninguna otra región, en ésta se concentran un número muy importante de empresas, principalmente del sector electrónico, alimenticio y metalmecánico, destaca por la producción de cuero y calzado, y dispone de una gran oferta de servicios en el sector educativo, cultural, médico y corporativo.

Lo cierto es que aunque cada una de las regiones presenta, como se ve, sectores económicos específicos de relevancia, mismos que recogen en distinta medida su vocación productiva y sus respectivas ventajas competitivas, no parece haber aún una estrategia integral de desarrollo homogéneo entre todas ellas. Dicho en otros términos, el desarrollo regional integral, a tono con lo dicho respecto al IDH que presentan todas las regiones y al interior de ellas, muestra progresos modestos e insuficientes, y ello obliga a repensar las estrategias emprendidas y a realizar los ajustes necesarios.

### 3. Lineamientos deseables para una estrategia integral de desarrollo regional

Aunque desde hace décadas el territorio es ya considerado como una de las variables más importantes para la toma de decisiones empresariales, sólo desde hace relativamente poco lo es también

para el diseño de las políticas públicas. Una de las razones que lo explican lo es la naturaleza global de la economía contemporánea, a donde las fronteras jurídico políticas desempeñan un papel cada vez menor, en tanto que la vocación económica y las ventajas competitivas regionales desempeñan un rol creciente. A nivel local, considérese también que en las zonas geográficas de creciente conurbación, la gestión pública no puede circunscribirse a los límites administrativos entre municipios y/o estados, porque las interacciones cotidianas de carácter social y económico rebasan tales límites.

De hecho en la actualidad las regiones se constituyen en espacios a donde los gobiernos locales pueden interactuar fortaleciendo sus proyectos comunes sobre la base de *articulaciones económicas, socioculturales y político administrativas* (PED: 37). Estas articulaciones integran y consolidan iniciativas locales que, sin embargo, van más allá de cualquier jurisdicción política, y con frecuencia establecen nexos con entidades (proveedores, clientes, ONG's...) ubicadas allende las fronteras.

Una razón adicional para el enfoque regional de políticas, proviene del reconocimiento general de las bondades de un desarrollo equilibrado entre regiones, que contribuya a atemperar las desigualdades entre zonas geográficas y a igualar las oportunidades para su gente. Los desequilibrios regionales no sólo dan origen a costosos y accidentados flujos migratorios, sino también a un pobre aprovechamiento de fuentes de riqueza y de oportunidades en las zonas marginadas, lo que a su vez genera círculos perversos de mayor deterioro.

Por ello, el desarrollo regional equilibrado en aquellas naciones a donde, como en México, perviven rezagos estructurales de distinta intensidad entre sus zonas geográficas, debe ser necesariamente impulsado por el sector público, pero en estrecha vinculación con los sectores social y productivo; si lo anterior vale para el plano nacional, con mayor razón se entiende para los estados a donde tales rezagos son, sin duda, de mayor importancia. Entre otros, dichos rezagos se expresan en la insuficiente infraestructura urbana y rural, pobre desarrollo institucional, deficiente e incompleta operación de los mercados de factores y de capital, y débil sistema educativo, así como un esquema de protección y seguridad social de pobre cobertura y una política industrial desintegrada y cortoplacista, entre otros.

Aunque de manera tardía, el estado mexicano ha reconocido la gravedad de los desequilibrios regionales, y habida cuenta de las dificultades que implica su atención por la diversidad de atribuciones que tienen los tres órdenes de gobierno, se dispone ahora del sustento constitucional –artículo 25- para la adecuada coordinación en las acciones de promoción del desarrollo entre los distintos niveles de gobierno. Por su parte, el artículo 26 contempla un Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional, cuya expresión más puntual es el Plan Nacional de Desarrollo.

Por lo que va al tema del desarrollo regional, dentro del eje económico de dicho plan se contempla como uno de sus objetivos el “*Superar los desequilibrios regionales* aprovechando las ventajas competitivas de cada región, en coordinación y colaboración con actores políticos, económicos y sociales al interior de cada región, entre regiones y a nivel nacional” (Objetivo 13).



De manera sintética, las siete *estrategias* formuladas para el alcance de este objetivo son:

1. Fomentar mecanismos de coordinación intergubernamental entre los diferentes órdenes, otorgando mayores responsabilidades a los estados y municipios;
2. Asistir a los estados y municipios en el fortalecimiento de capacidades institucionales;
3. Fomentar la competitividad de todas las regiones, con un énfasis particular en las regiones más desfavorecidas, las pequeñas y medianas empresas y en sectores con alto impacto regional como el agropecuario y el turismo;
4. Asegurar la infraestructura necesaria para el acceso adecuado a la energía, a los mercados regionales, nacionales e internacionales;
5. Promover la profundización financiera que lleven a un acceso adecuado al crédito en todas las regiones del país;
6. Considerar la dimensión espacial y las características particulares de cada región en el diseño de políticas, y finalmente
7. Promover el abaratamiento del envío de remesas y desarrollar esquemas innovadores para la inversión productiva en las regiones receptoras.

A nivel estatal, la Ley de Planeación (art 3) entiende a la regionalización como una estrategia encauzada al desarrollo equilibrado de las regiones, sustentada en sus respectivas potencialidades<sup>5</sup>, y en ese tenor -al igual que en el orden federal- el Plan de Desarrollo estatal contempla un lineamiento en torno al desarrollo regional: “Desarrollo regional y equitativo con especial énfasis en la infraestructura productiva del campo y la sustentabilidad del medio ambiente” (PED: 61). Sin embargo, de tal lineamiento no se desprende ningún programa estatal, si bien sí existen Planes Regionales de Desarrollo para cada una de las 12 regiones, cuyo origen proviene -se afirma en el plan- de un ejercicio de participación amplia al interior de los llamados Subcomités de Planeación para el desarrollo regional, mismos que derivan del Comité para la Planeación del Desarrollo (COPLADE) contemplado en la ley de la materia<sup>6</sup>.

Hay que señalar que Jalisco fue uno de los primeros estados en emprender de manera explícita una estrategia de regionalización, iniciada durante el sexenio 1994-2000, y los componentes de tal política, que en lo general se mantienen en la actualidad, fueron los siguientes (Woo: 367):

1. Impulso a la desconcentración operativa de las dependencias estatales y avance en la descentralización administrativa.
2. Formulación de planes de desarrollo para cada una de las regiones.

---

5 Desde la perspectiva de gestión pública, la regionalización “... tiene como objetivo establecer y mantener mecanismos de cooperación que permitan, por un lado, descentralizar y desconcentrar funciones de la administración pública en forma permanente y, por el otro, atender coordinadamente las demandas de servicios de la población, en el menor tiempo posible y con la mayor calidad” ( Plan Regional Desarrollo, Región 01:15)

6 Los Subcomités son un espacio auxiliar del COPLADE y, como tales, son instancias de coordinación del proceso de planeación regional (arts. 3, 10, 57 y 64 de la Ley de Planeación).

3. Programación del gasto estatal en base a los programas de cada sector en la región.
4. Constitución de un fondo para el desarrollo regional.
5. Promoción del desarrollo local y regional por parte de los mismos actores de una región mediante una instancia de coordinación.

De hecho, la mayoría de estos lineamientos aparecen en los planes de desarrollo regionales vigentes, si bien ahora expresados como los *retos* a atender, y son parafraseados en los siguientes términos: fortalecer la participación ciudadana; afianzar la coordinación interinstitucional; mejorar los sistemas de financiamiento para el desarrollo regional; fortalecer la capacidad de gestión, así como consolidar la descentralización y la desconcentración. El hecho mismo de que en la planeación vigente aparezcan como retos, da cuenta de que no obstante haberse formulado hace más de 10 años no se han resuelto a cabalidad, y siguen así formando parte de la agenda pendiente de la política pública en Jalisco.

Ahora bien, hay que enfatizar que como orientadores de política pública, estos retos son sin duda plausibles, pero ellos se enfocan mayormente a la *forma* en la que debieran operar las instancias de planeación regionales y de cómo fondear sus acciones, pero no refieren el *contenido* mismo de una política de desarrollo regional integral, que propicie un crecimiento razonablemente homogéneo entre las distintas zonas geográficas. Esto no significa que se deban desatender o acaso minimizar, pero sí significa que son sólo el primer paso para el alcance de un desarrollo regional equilibrado. El segundo y complementario paso se centra en la definición de las estrategias a emprender, y éstas derivan, por un lado, de un diagnóstico integral del estado que precise cuáles son las debilidades y fortalezas de cada región, y por otro, de la manera en que las acciones en cada región puedan complementarse en el conjunto, estableciendo nodos de desarrollo local con perspectiva global.

Para este propósito amplio de tareas conviene retomar el Índice de Competitividad que ha desarrollado el IMCO, que no sólo muestra desde una perspectiva comparada cómo se encuentran los estados en este tema, sino que además define indicadores puntuales para la medición de las variables de relevancia. En su estudio de 2008, el IMCO evalúa la viabilidad de cada una de las agendas estatales de competitividad, y encuentra 4 importantes lecciones que deberían estar en la base de la planeación del desarrollo regional en Jalisco, a saber:

- a. la más importante es que las entidades más competitivas son también las más integradas a la economía global, para lo cual se requiere un *boleto de entrada* para poder aprovechar las oportunidades globales: capital humano calificado, infraestructura física, tecnológica y de telecomunicaciones;
- b. las entidades más competitivas son las que cuentan con las agendas prioritarias más enfocadas y alineadas con las ventajas propias de la entidad;
- c. necesidad de mayor coordinación entre entidades para coordinar sus aspiraciones compartidas, y
- d. los aspectos en donde más rezagos tienen son aquéllos que se asocian al pobre desarrollo de las instituciones; esta pobreza se expresa en mayores costos para la competitividad.

Es claro que no todas las regiones de Jalisco se encuentran en la antesala para el aprovechamiento de las oportunidades globales, pero sí tienen una deficiente dotación de infraestructura y, algunas de ellas, especialmente bajos niveles educativos, al tiempo de que todas se ven afectadas por un pobre desarrollo institucional. Por lo que va al alineamiento de sus agendas a sus propias ventajas competitivas, sólo la región Costa Norte muestra logros relevantes en el sector turístico, y en menor medida las zonas de los Altos en el sector lechero y agroindustrial, en tanto que en las demás zonas hay esfuerzos focalizados con logros parciales. La región centro presenta un caso en extremo distinto al resto porque la concentración de actividades económicas, educativas y culturales, así como de carácter político administrativo, en un marco de elevada concentración poblacional, la constituyen en el más importante nodo de desarrollo y, como tal, en uno de los principales obstáculos para un desarrollo regional equilibrado.

En ese orden de ideas y sobre la base de todo lo anterior, se proponen los que se consideran lineamientos deseables de la estrategia del desarrollo regional en Jalisco; como se ve, ellos refieren aspectos asociados a lo que hemos llamado la *forma* de la implementación de políticas como al *contenido* de las mismas, y retoman las estrategias formuladas por ambos, el nivel estatal y federal de gobierno, recién revisados. Ya se dijo que Jalisco se encuentra entre los estados pioneros en la promoción del desarrollo regional, y por ello algunos de los siguientes lineamientos sólo implican una profundización de medidas ya emprendidas, así como la modificación o eliminación de otras que ha resultado ineficaces a la luz de sus resultados ya documentados. En primer lugar aparecen los lineamientos referidos a la forma del diseño y operación de políticas para dejar al final lo relativo al contenido.

## Lineamientos deseables de la estrategia del desarrollo regional en Jalisco

1. El diseño de los objetivos, programas y líneas de acción de la política de desarrollo regional debe ser producto de un ejercicio plural que involucre a los actores sociales y económicos relevantes, y que como tal forme parte integral de la planeación estatal. Esto implica reconocerle al desarrollo regional la estatura de eje central de la planeación pública, justo como lo fue en el pasado Plan de desarrollo pero que no lo es en el actual.
2. A tono con el punto anterior, debe haber dos niveles de planeación regional: uno general que como tal quede integrado en el Plan de Desarrollo Estatal y defina acciones transversales de política, y otro que se exprese en los planes de desarrollo regional como los actuales para cada una de las doce regiones de Jalisco. El peso de estos esfuerzos de planeación debe ser tal que la aprobación del presupuesto de cada dependencia esté sujeto a que el mismo se asocie de manera explícita al cumplimiento de las metas de los planes regionales.
3. La participación ciudadana en los órganos de planeación estatal y municipal debe fortalecerse y optimizarse. No basta que los sectores sociales se encuentren integrados al COPLADE (y a sus Subcomités regionales) y a los COMPLADEMUN de cada municipio tal y como ahora sucede, sino que esta participación adquiera mayor peso específico reconociéndoles mayores atribu-

ciones decisionales, y explorando iniciativas de presupuestos participativos con un adecuado sustento institucional.

4. El ejercicio de planeación, instrumentación y control de la política de desarrollo regional demanda un fortalecimiento institucional. Esta tarea implica las siguientes acciones:
  - a. Optimizar el alineamiento entre los programas operativos anuales de las dependencias, sus presupuestos y las metas de la planeación. Lo anterior implica la definición de matrices de indicadores homogéneas por programa que permitan verificar el avance parcial de los objetivos de la planeación, mejorando el actual esquema de seguimiento y, en la medida de lo conveniente, retomando el esquema federal.
  - b. Robustecer la coordinación interinstitucional para el desarrollo regional. Esta tarea tiene distintas vertientes: al interior del Ejecutivo estatal, entre éste y el Congreso local, y entre los tres órdenes de gobierno; ya existen avances parciales en estos tres campos.
  - c. Consolidar la presencia de los órganos técnicos auxiliares de la planeación que ya operan para cada Subcomité regional (las Unidades Técnicas de Apoyo al Desarrollo Regional) pero, sobre todo, asistir a los gobiernos municipales para elevar sus capacidades institucionales en materia de planeación y ejecución de políticas.
  - d. Constituir mecanismos visibles y plurales de transparencia y rendición de cuentas en todos los Subcomités regionales, fortaleciendo los ya existentes en el COPLADE. Esta estrategia debe contribuir a la reducción de la discrecionalidad en el ejercicio del gasto sin que esto le reste flexibilidad a la gestión pública.
5. Un desarrollo regional equilibrado atraviesa necesariamente por un proceso de descentralización gubernamental. Se requiere fortalecer la capacidad decisional de los Subcomités de desarrollo regional, elevando su capacidad de gestión, sin que esto implique que se constituyan en una instancia intermedia entre los municipios y el ejecutivo estatal.
6. Incrementar los recursos y optimizar la operación del Fondereg como instrumento de financiación de la obra pública en las regiones, mejorando la alineación del mismo a las metas de la planeación y otorgándole bases multianuales de financiación.
7. Desarrollar estrategias y programas imaginativos que alienten un mayor involucramiento de los connacionales residentes en el extranjero y que de manera permanente envían remesas a nuestras regiones. Un esfuerzo plausible de esta naturaleza lo el programa federal 3X1.

Por lo que va al *contenido* específico de los planes y políticas de desarrollo regional, valen los siguientes lineamientos, en la inteligencia de que ellos no son más que directrices y no camisas de fuerza que le resten flexibilidad a las acciones a emprender:

1. Privilegiar la dimensión y características territoriales de cada región, con especial énfasis en la sustentabilidad y preservación medioambiental en el diseño de políticas.
2. Elevar la competitividad de las regiones operando en dos vertientes diferenciadas de acción: a.

alineara la agenda de políticas en consideración a las ventajas competitivas locales, y b. privilegiar las acciones que se orienten al fomento de las pequeñas y medianas empresas, así como a aquellos sectores que muestren un elevado impacto regional.

3. Concentrar esfuerzos a la mejora sostenida de la infraestructura regional con perspectiva de largo plazo, privilegiando aquellas obras que consoliden el vocacionamiento económico de la región, y contribuyan a integrarla a nodos de desarrollo global.
4. Establecer fondos compensatorios multianuales focalizados a la satisfacción de los indicadores del IDH para las regiones de más elevada marginalidad.
5. Consolidar una estrategia integral de fortalecimiento de las capacidades institucionales de los municipios en estrecha coordinación con iniciativas federales en este campo, tales como la de La Agenda desde lo Local.

Sin duda, Jalisco presenta logros de cierta importancia en materia de desarrollo humano y crecimiento económico, pero éstos sólo se encuentran al nivel de la media nacional, no obstante la dotación de recursos con que dispone y las dimensiones y diversidad de su territorio. Es claro que esto tiene su origen, entre otros factores, en los muy modestos avances en materia de desarrollo regional equilibrado, no obstante que –como ya se dijo– Jalisco ha sido pionero en políticas públicas en la materia. Por ello, y debido al enorme potencial que significa el crecer de manera homogénea entre las distintas zonas geográficas, el desarrollo regional se ha convertido en la más importante agenda pendiente de Jalisco, a cuya atención se formulan estas líneas.

## Bibliografía

- Arechavala Ricardo, et al, (2010) La empresa en el desarrollo económico: ¿basta crecimiento?, en “2 décadas en el desarrollo de Jalisco, 1990-2010” González Romero y Carlos Anguiano, editores. Gobierno de Jalisco, México.
- Gutiérrez Pulido, Humberto et al. (2010) Evolución de la marginación y la pobreza, en “2 décadas en el desarrollo de Jalisco, 1990-2010” González Romero y Carlos Anguiano, editores. Gobierno de Jalisco, México.
- Pineda, Pablo (2010) Gestión municipal y coordinación intergubernamental en México: un estudio de caso. Universidad de Guadalajara, México.
- Woo, Gómez Guillermo (2010), Las políticas de regionalización: una visión retrospectiva, en “2 décadas en el desarrollo de Jalisco, 1990-2010” González Romero y Carlos Anguiano, editores. Gobierno de Jalisco, México.

## Documentos

- Competitividad estatal en México, 2008, aspiraciones y realidad: las agendas del futuro, IMCO, México.
- El desgobierno en Jalisco en 2010: las verdaderas cifras. Partido de la Revolución Democrática, México, 2010.

Informe sobre Desarrollo Humano Jalisco, 2009 (2009). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Plan Estatal de Desarrollo de Jalisco(2007). México, Gobierno del Estado.

Plan Nacional de Desarrollo (2007). México. Gobierno Federal.

Plan Regional de Desarrollo. Región Norte 01 (2008). Gobierno del estado de Jalisco, México.

Social Indicators. Statistical DataBases. ONU. <http://www.un.org/en/> [www.seplan.gob.mx](http://www.seplan.gob.mx).