

## La Regionalización en Jalisco: un análisis comparativo

Francisco García Romero

Marcos Antonio Ramírez Martínez\*\*

### Introducción

Las comparaciones, odiosas en otros terrenos, resultan particularmente útiles para el estudio de las ciencias sociales. Entendemos que el enfoque comparativo resulta particularmente útil para abordar una de las cuestiones que han resultado más polémicas en la gestión de la actual administración estatal: la regionalización. Los análisis comparativos permiten equiparar, diferenciar, apreciar matices, entre propuestas alternativas sobre un tema o asunto común. Aquí comparamos, sobre bases documentales, la regionalización planteada y desarrollada por la pasada gestión priista versus la actual, de signo panista.

El trabajo se circunscribe, específicamente, a enfocar los aspectos conceptuales, de enfoque y de políticas que se derivan de las propuestas de regionalización arriba señaladas.

Mucho se ha hablado y opinado sobre las diversas aristas que implica la atención de este asunto - desde el proceso de licitación seguido y al que se le imputan una serie de irregularidades hasta el proceso de implementación de los «planes regionales» entregados por la administración

estatal a los presidentes municipales y que, al decir de algunos de éstos, no cumplen con los propósitos del preconizado proceso de regionalización - y se han desatendido que, creemos, resultan básicos para esclarecer las dudas e interrogantes que plantea el mismo.

Así, este estudio tiene como objetivos específicos identificar y confrontar los elementos de las propuestas de regionalización que permitan, a los interesados en el asunto, comprender el alcance que al concepto de regionalización ofrece cada una de ellas así como sobre los enfoques, herramientas y políticas que se desprenden o desarrollan a partir de ellas.

Evidentemente, este es un trabajo que no intenta más que poner sobre el tapete de la discusión esta cuestión a efecto de profundizar y ampliar nuestro conocimiento sobre la misma. El mejor conocimiento de los fenómenos sociales nos conducirá a mejorar el nivel del debate político que se ha cernido sobre la propuesta de regionalización que, aunque incompleta, ofrece la actual administración estatal.

\* Profesor Investigador del Departamento de Economía del CUCEA.

\*\* Profesor Investigador del Centro de Investigaciones Sociales y Económicas del Departamento de Economía del CUCEA.

### **Antecedentes**

En Jalisco la preocupación por abordar el desarrollo económico desde una perspectiva regional se desarrolla desde los años setenta a partir del significado y carácter estratégico que representan, al interior del gran espacio nacional, las cuencas hidrológicas. A partir de ellas se desarrolla un esquema de planeación regional que en el caso de Jalisco, atravesado por la cuenca del río Lerma-Santiago, da paso a la constitución de la unidad planificadora regional denominada Plan Lerma.

A partir de ella es que las administraciones estatales intentan llevar a cabo ejercicios de regionalización que potencialicen al conjunto del sistema económico pero desde una perspectiva que suma lo regional a lo sectorial.

Desde esta perspectiva, no es de extrañar que los ulteriores desarrollos planteados por los poderes públicos estatales estuvieran signados por la visión de la región como el espacio que permite organizar las actividades del sector público del gobierno del estado y de las dependencias federales en torno a sus programas y esquemas de gasto y de inversión pública, prioritariamente.

El concepto de región-programa se articuló inmediatamente a algunas políticas orientadas a alcanzar el desarrollo regional a partir de el apoyo a las ciudades medias, por ejemplo. Así, en el periodo que va de la constitución y desaparición del Plan Lerma hasta la inclusión explícita de lo regional en los planes de desarrollo estatal se formularon algunas esquemas de división y organización del espacio regional jalisciense que intentaron establecer procesos importantes de planeación pero que estuvieron permeados, sin

embargo, por fuertes debilidades normativas, la carencia de una ley de planeación estatal, por ejemplo, -y contingencias no menos importantes- respecto de éstas, recuérdese que a finales de 1995 algunos municipios de la costa jalisciense buscaron articular acciones para la reconstrucción de sus comunidades, a raíz de los terremotos del mismo año, además de decidir legalizar una estrategia de largo plazo en la que se incluirían temas como servicios básicos, seguridad pública, empleo, salud, educación, etc.

Por tanto es importante que un proceso de planeación de este tipo tome en cuenta, mediante un ejercicio riguroso y bien orientado, la definición de regiones así como la importancia y características al interior de estas.

### **El Concepto de Región**

De acuerdo con Juan José Palacios "el término región comporta dos significados fundamentales: el primero hace referencia a la noción abstracta de un ámbito en cuyo interior se cumplen ciertos requisitos de semejanza u homogeneidad [...] el segundo significado se inscribe en un nivel más reducido de generalidad para denotar ámbitos concretos de la realidad física y sus elementos", en este sentido hablar de una región es hablar de un espacio geográfico con características comunes tanto económicas, políticas y sociales.

Por su parte Paelinck y Nijkamp consideran a la región como una "entidad espacial caracterizada por ciertos elementos [que la distinguen de otras], asimismo estos autores identifican diversos tipos de regiones como: la natural, la cual es considerada como un área o zona caracteriza-

da por ciertos elementos físicos y geográficos; la región homogénea, la cual posee aspectos con alto grado de uniformidad como la urbanización, la densidad poblacional, el ingreso percapita, etc. de la que Richardson señala que "se basa en la idea de que las áreas geográficas podrían estar vinculadas cuando comparten características uniformes"; la región polarizada, se trata de un área conectada en la cual las relaciones económicas al interior son más intensivas que las relaciones con respecto a su exterior y de la cual el citado J.J. Palacios dice que se trata de una región que «hace referencia

a unidades territoriales definidas a partir de interdependencia funcional y de la densidad de flujos entre sus elementos [caracterizándose por la] interacción entre núcleos centrales y áreas satélites»; existe también la región programa, la cual se trata del espacio básico para ciertos programas de desarrollo económico y es definida en base a esos criterios y objetivos de política económica y por último la región administrativa que se trata de un espacio definido en función a un criterio político o administrativo bien claro.

Además de las anteriores clasificaciones se habla también de una región económica que tiene que ver con la teoría del lugar central, de una región productiva inscrita dentro de las teorías del crecimiento económico regional; una región espacial, que tiene que ver con las relaciones entre formas y procesos sociales; una región integral que surge del reconocimiento de que cada sociedad organiza su espacio y le imprime una forma específica de configuración y la región histórica que busca explicar la organización territorial y la es-

tructura regional a través de un examen de los procesos históricos subyacentes que conformaron las regiones actuales.

La teorización respecto al concepto de región conlleva a la consideración de singularidades, uniformidades, dotación de recursos físicos y geográficos, criterios políticos y administrativos que varían entre las regiones y que permiten establecer diferencias, por consiguiente, de una región a otra; las cuales por necesidad deben considerarse en un proceso de planeación del desarrollo que se precie de ser serio.

### **La Regionalización en Jalisco**

Bajo estos referentes, comparemos ahora las propuestas que se formulan alrededor del concepto de región, el tema de las desigualdades regionales, la planeación regional, instrumentos y mecanismos operativos que ofrece el Plan Estatal de Desarrollo (PED) 1989-1995 y el acuerdo que establece la nueva regionalización administrativa:

#### *A). Definición de la regiones*

El PED 1989-1995, señala que están determinadas según los criterios de operación y operatividad obtenidos mediante experiencias en administraciones anteriores en las que se valoran las dimensiones espaciales, en relación con las variables de carácter geográfico, económico y social.

Por su parte el Proceso de Regionalización 1997 señala que la definición se dio mediante un doble proceso de análisis técnico (evaluación y compatibilización técnica del conocimiento de la realidad regional y de las diversas demarcaciones regionales existentes) y de consenso institucional

(entre organismos estatales, federales y municipales).

*B). El diseño del sistema de regiones*

De acuerdo al PED 1989-1995 facilita el esfuerzo conjunto en un mismo sentido, de acuerdo a las necesidades regionales y de los municipios que la conforman.

Mientras en el Proceso de Regionalización 1997 los criterios están dados en base a un proyecto de desarrollo a futuro de los municipios, por las condiciones actuales, por las características de homogeneidad geográfica, productiva, social y cultural de los municipios y por las cuencas hidrológicas y agropecuarias de la entidad.

*C). Planeación Regional*

El PED 1989-1995 señala que la planeación tiene de a rectificar los desequilibrios existentes con la intención de influir sobre aquellos factores que tienen que ver con la localización de la actividad económica de la población, de las características naturales y la potencialidad del área.

Para el proceso de Regionalización 1997 se pretende un tipo de planeación regional centrada en los acuerdos sociales que permitan hacer posibles los proyectos estratégicos y la vigilancia de la coherencia entre los propósitos y los programas operativos.

*D). Desigualdades Regionales*

A decir del PED 1989-1995 la cuestión de las desigualdades reside en un problema básico de la escasez de recursos, cuya presencia ha obligado a decidir un crecimiento parcial provocado por

la implementación de una política de desarrollo que restringe a diferentes regiones y municipios. Por su parte el Proceso de Regionalización 1997 no incluye nada al respecto.

*E). Instrumentos*

Según el PED 1989-1995 las regiones constituyen instrumentos para la formulación y ejecución de políticas de desarrollo a nivel estatal, ya que ofrecen a los responsables de operar acciones en los diferentes sectores, una imagen de la realidad socioeconómica en sus diversos componentes.

Para el proceso de Regionalización 1997 las regiones constituyen instrumentos para la coordinación de acciones, un ámbito de participación social, la estructura para la planeación integral y para el proceso de descentralización de la administración pública.

*F). Operatividad*

El PED 1989-1995 considera que en el plano operativo las regiones buscan facilitar la concertación institucional para la implementación de programas y poder hacer frente a problemas comunes.

El Proceso de Regionalización 1997 busca generar crecimiento económico, autonomía regional, inclusión social, protección del medio ambiente y racionalización de los recursos naturales como impulsos multiplicador para las potencialidades y capacidades de las regiones.

**Conclusiones**

Las regiones existentes en Jalisco son algo más que conjuntos homogéneos de recursos físicos y

geográficos, se trata de conjuntos con una coherencia que va mas allá de lo económico e incursiona en las esferas política, social, cultural e histórica. En este sentido, pasar de una propuesta de regionalización centrada fundamentalmente en los problemas que enfrentan las regiones a una en donde lo relevante deben ser los asuntos estratégicos que son determinantes para alcanzar el desarrollo interior y exterior en el marco de una visión de futuro, hace necesaria una estructura

jurídica propia para el Estado que defina los alcances y limitaciones del proceso de planeación regional y que evite a toda costa recurrir al conocimiento y buena voluntad de los funcionarios en turno o a la legislación federal. Además la regionalización para cumplir con su objetivo de acercarse lo mas posible a las necesidades de las comunidades no debe abandonar el carácter incluyente que le da sustento y legitimidad social.

## BIBLIOGRAFÍA

**Del Castillo, Agustín**, "En abril, arrancan los ensayos de la nueva regionalización de Jalisco", en *Siglo 21*, p. 5, 24 de Marzo de 1997.

**Del Castillo, Agustín**, "Planes regionales: hacia el año 2020 en las 12 zonas", en *Público*, pp. 12-13, 29 de Marzo de 1999.

Gobierno del Estado de Jalisco, *Plan Estatal de Desarrollo 1989-1995*.

Gobierno del Estado de Jalisco, *Proceso de Regionalización en Jalisco, 1997*.

**Hermansen, T.**, "Polos y centros de desarrollo en el desarrollo nacional y regional", en Kuklinski, A., *Polos y Centros de Crecimiento en la Planificación Regional*, México, FCE, 1977.

**Paelinck Jean, Nijkamp Peter**, *Theory and Method in Regional Economics*, New York, Saxon House Studies, p.169-177, 1984

**Palacios Juan J.**, *La Política Regional en México 1970-1982*, México, U.deG., 1989.

**Palacios Juan J.**, "El Concepto de Región", en *Revista Interamericana de Planificación*, México, SIAP, No. 66, pp.57-68, 1983

**Richardson Harry**, *Elementos de Economía Regional*, Madrid, Alianza Editorial, 1975.

