

# Federalismo y planeación regional en México

Alejandro Navarro Arredondo  
Gustavo Meixueiro Nájera  
(Coordinadores)

II Ciclo Legislando la Agenda Social

Centro de Estudios

**CSOP**

Sociales y de Opinión Pública

*"Cumplimos cinco años de trabajo"*



# FEDERALISMO Y PLANEACIÓN REGIONAL EN MÉXICO

Comité del CESOP  
Mesa Directiva

Dip. Salvador Barajas del Toro  
*Presidente*

Dip. Fabián Fernando Montes Sánchez  
Dip. Cuauhtémoc Sandoval Ramírez  
*Secretarios*

Centro de Estudios Sociales  
y de Opinión Pública

Dr. Francisco Guerrero Aguirre  
*Director General*

Comisión de Fortalecimiento  
al Federalismo  
Mesa Directiva

Dip. Armando Enriquez Flores  
*Presidente*

Dip. Gustavo Macías Zambrano  
Dip. Carlos Madrazo Limón  
Dip. Gustavo Ramírez Villarreal  
Dip. Francisco Márquez Tinoco  
Dip. José Rosas Aispuro Torres  
Dip. Andrés Carballo Bustamante  
*Secretarios*

# Federalismo y planeación regional en México

Alejandro Navarro Arredondo  
Gustavo Meixueiro Nájera  
(Coordinadores)

Colección Legislando la Agenda Social

*Federalismo y planeación regional en México*

Primera edición: diciembre de 2007

D.R. © Centro de Estudios Sociales  
y de Opinión Pública  
Cámara de Diputados/  
LX Legislatura

ISBN: 978-968-9097-22-8

Av. Congreso de la Unión 66  
Edificio I, Primer Piso  
Col. El Parque, México, D.F.  
Tel. 5036-0000, ext. 55237  
Correo electrónico:  
cesop@congreso.gob.mx  
Página web:  
<http://diputados.gob.mx/cesop>

Coordinación editorial:  
Alejandro López Morcillo

Edición: mc editores  
Tels.: 2650 3422 • 2650 0964  
Correo electrónico:  
mceditores@hotmail.com

# Índice

Introducción	11
Exposición de motivos <i>Armando Enriquez Flores</i>	15
Desarrollo regional y fortalecimiento institucional de los gobiernos municipales <i>Rosario Castro Lozano</i>	19
La planeación como instrumento de desarrollo <i>Víctor Manuel González Romero</i> <i>Héctor Eduardo Gómez Hernández</i>	35
Intermunicipalidad y desarrollo regional <i>Alfonso Rolando Izquierdo Bustamante</i>	47
El papel de los municipios en la redistribución de competencias dentro del nuevo federalismo <i>Martha Angélica Tagle Martínez</i>	65
Hacia un federalismo económico: el reto del financiamiento de los proyectos regionales y municipales <i>Jorge Luis García Delgado</i>	77

Coyuntura del federalismo en México y su trayectoria histórica <i>Tonatiuh Guillén López</i>	83
Las instituciones del federalismo mexicano: una propuesta política para el desarrollo regional <i>Miguel Bazdresch Parada</i>	89
Recursos y capacidades municipales para la descentralización <i>Jesús Arroyo Alejandre</i> <i>Isabel Cordera Valenzuela</i>	95
Capacidades y alternativas para el desarrollo y la integración regional: una lectura desde la noción de “frontera” ante los retos institucionales y los dilemas territoriales <i>José de Jesús Ramírez Macías</i> <i>Jesús Alberto Espinosa Arias</i> <i>Rosa María Pérez Vargas</i>	105
La cuestión del desarrollo regional en México: una propuesta legislativa para la Reforma del Estado <i>Mónica Fernández Balboa</i>	117
La buena gestión gubernamental como apoyo a la competitividad regional <i>Octavio Chávez Alzaga</i>	127
Foros de inversión para proyectos de desarrollo regional <i>Alfonso Petersen Farah</i>	137
Instrumentos para impulsar el desarrollo regional en México: el caso del municipio de Ecatepec <i>José Luis Gutiérrez Cureño</i>	145

Federalismo y desarrollo regional con énfasis municipalista <i>Sergio Arredondo Olvera</i>	153
Instrumentos para el desarrollo regional <i>José García Flores</i> <i>Yolanda Esther Valle Uribe</i>	161
Acerca de los autores	171



# Introducción

El federalismo y la planeación regional se consideran dos temas fundamentales frente a las profundas transformaciones que está viviendo México. En los últimos años, los gobiernos locales han desempeñado un papel cada vez más importante en el desarrollo económico y social del país. En este sentido, el potencial del ámbito de lo local se ha convertido en un elemento motor para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Sin embargo, éstos enfrentan el difícil reto de generar su propia visión y su proyecto de desarrollo que debe ser congruente con los lineamientos de planeación del gobierno federal y con las realidades globales.

Con el fin de brindar una perspectiva interdisciplinaria y un enfoque integral que permita profundizar en el proceso de formulación de políticas para el fortalecimiento de los gobiernos locales en México, se realizó en la ciudad de Guadalajara el foro “Federalismo y planeación regional en México”. Este evento, llevado a cabo el 24 de mayo de 2007, fue organizado por la Comisión de Fortalecimiento al Federalismo y el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, y fue posible gracias al apoyo del Congreso del estado de Jalisco.

Uno de los objetivos principales de este foro fue atender las necesidades de quienes, desde los gobiernos locales, deben de responder a los retos de la planeación regional. Para eso, este foro se diseñó como un seminario-taller enfocado a la gestión y administración municipal y regional, en el cual se abordaron temas para la mejora del diseño de

políticas públicas. El evento contó con 180 participantes y brindó un espacio para compartir experiencias y formar alianzas.

Para mejorar las oportunidades de intercambio de información, los organizadores han compilado en este libro las ponencias de los expositores del foro, quienes representaron a los poderes ejecutivos y legislativos, tanto del ámbito federal como local, así como a la academia, la sociedad civil y el sector social.

La apertura del evento incluyó un discurso del diputado Armando Enríquez Flores, presidente de la Comisión de Fortalecimiento al Federalismo de la Cámara de Diputados, quien abordó en forma integrada los temas de planeación y desarrollo regional; enfocándose en la importancia del federalismo como un medio para integrar la vida política de un país y una fórmula para que las cuotas de poder sean regidas mediante acuerdos, potestades y el reconocimiento de autoridades supremas. Durante el evento se trabajó en sesiones con paneles de expertos.

En el primero de los paneles Rosario Castro analizó el tema de la capacidad institucional de los municipios mexicanos, entendiendo este concepto como la posibilidad de que el gobierno local traduzca la actividad humana y los recursos físicos y financieros en bienes y servicios públicos por medio de procesos políticos y administrativos. Dentro de la misma mesa de trabajo, Eduardo Gómez discutió la importancia del papel que tiene la planeación estratégica como instrumento de desarrollo. Asimismo, describió la experiencia que el gobierno del estado de Jalisco ha tenido en estas actividades. Por su parte, el diputado Alfonso Izquierdo presentó una propuesta para fortalecer los procesos de planeación regional mediante la utilización de una nueva estrategia de organización territorial e institucional: la intermunicipalización. El diputado Izquierdo examinó las experiencias que existen en nuestro país acerca de esta materia. Más adelante, la diputada Martha Angélica Tagle presentó algunas reflexiones en torno al combate al centralismo mediante la estrategia del nuevo federalismo. Un federalismo fortalecido y actualizado que asume una perspectiva más activa en un marco cre-

## *Introducción*

ciente de complejidad de la realidad, de globalización, competitividad y nuevos desafíos para el desarrollo local. En la parte final de este panel, Jorge Luis García exploró la vía de las reformas institucionales como principal activo para el impulso de proyectos locales y regionales para lograr el mejoramiento de las capacidades de los gobiernos locales.

La apertura de la segunda mesa de trabajo estuvo a cargo de Tonatiuh Guillén, quien dedicó su presentación a precisar elementos conceptuales acerca de la trayectoria histórica del federalismo mexicano, habida cuenta de que el discurso federalista forma parte del acontecer republicano del país y ha reivindicado la necesidad de descentralizar el poder. En su turno, Miguel Bazdresch comparó un conjunto de instituciones creadas a través de la historia de la nación que han perdurado y se han convertido en la base de nuestro federalismo actual. A continuación, Jesús Arroyo realizó una presentación de los recursos y las capacidades municipales para la descentralización y su relación con los procesos de fortalecimiento del federalismo y la planeación regional. Para lograr lo anterior, previamente elaboró un pequeño análisis de una encuesta en municipios, que llevó a cabo la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). Más adelante, Jesús Ramírez describió un proyecto de planeación regional en el estado de Jalisco diseñado bajo la premisa de generar capacidades para la gestión de los territorios a partir de la identificación de vocacionamientos y potencialidades. En el cierre de esta mesa de trabajo, la diputada Mónica Fernández hizo referencia al marco conceptual con que se ha trabajado la planificación regional en el ámbito internacional, el cual permite conocer una metodología de análisis para identificar la construcción de estrategias de desarrollo, y con éstas visualizar una imagen prospectiva de nuestro país.

El tema de la política de competitividad como apoyo al desarrollo regional, desarrollado por Octavio Chávez, fue el que dio apertura a la tercera mesa de trabajo. De acuerdo con Octavio Chávez, el adecuado desempeño de las economías regionales dependerá de la buena marcha de un círculo virtuoso por el cual los gobiernos locales que constituyen cada región puedan colaborar, de manera eficiente, en establecer con-

diciones conducentes a la mayor competitividad y desarrollo en todo el territorio nacional. En el mismo sentido, Alfonso Petersen advirtió durante su participación que el desarrollo de conocimiento, información e innovación ha sido sin lugar a dudas la principal apuesta de las diferentes regiones en el planeta para el fortalecimiento en su competitividad. Por su parte, José Luis Gutiérrez consideró que México es un país con grandes desequilibrios regionales, por eso, se requiere construir nuevas relaciones de colaboración para el desarrollo regional entre los distintos niveles de gobierno, así como con la sociedad. Durante su participación, José Luis Gutiérrez enfatizó la necesidad de avanzar hacia políticas públicas diferenciadas según las características de las distintas regiones. Siguiendo el mismo tenor, Sergio Arredondo presentó una serie de reflexiones sobre el atraso social y económico del país y analizó cómo las diferentes políticas públicas aplicadas en las últimas décadas han contribuido a esto. En virtud de lo anterior, propuso una política de desarrollo regional que fuera más allá del simple incremento en el gasto social y resolviera los problemas estructurales que han impedido un desarrollo económico autosostenido. En la conclusión de esta mesa de trabajo, José García consideró también que el desarrollo en el estado de Jalisco, como en otras entidades federativas, no ha sido homogéneo, motivo por el cual hizo un llamado para impulsar el desarrollo integral, equitativo, sustentable, progresivo y permanente de todo el territorio estatal, mediante la construcción y operación de diversas políticas públicas de desarrollo regional, con visión de largo alcance.

Como podemos observar, el foro “Federalismo y planeación regional en México” brindó una excelente oportunidad para compartir experiencias e información, Más aún, con la publicación de esta obra se estima alcanzar uno de los principales objetivos de este evento: difundir ideas y propuestas para involucrar a diferentes actores e instituciones en la discusión de una agenda legislativa para atender estos asuntos. Esperamos que la lectura de este libro incite su interés por involucrarse en los actuales debates respecto de estos temas.

# Exposición de motivos

*Armando Enríquez Flores*

El federalismo es un medio para integrar la vida política de un país y fórmula para que las cuotas de poder sean regidas mediante acuerdos, reglas, potestades y el reconocimiento de autoridades supremas. El federalismo en la vida moderna no da vida a un conjunto de poderes que deben dirigirse, coordinarse y colaborar a la manera de un todo armónico. El federalismo es un modo de organizar y ejercer el poder en el Estado de derecho, respetando la autonomía y la capacidad de gestión de los gobiernos constituidos.

A partir de lo anterior, podría pensarse que los puntos pendientes de la reforma federalista mexicana, como son la consolidación de un nuevo pacto fiscal y mayores espacios para la participación de los gobiernos locales en el diseño de planes regionales de desarrollo, son aspectos que enmarcarán el análisis de quienes toman las decisiones respecto a la formulación de la política regional del país. Por tanto, México debe adoptar fórmulas más efectivas para darle a los estados y municipios del país más facultades; en ese sentido, apostemos por el federalismo como un elemento que fortalezca la democracia mexicana, ya que es una característica de gran parte del gobierno federal y de los gobiernos estatales resistirse a descentralizar funciones, facultades y atribuciones sobre los municipios, porque quien descentraliza pierde poder y, aun en nombre de la eficacia, a nadie le gusta descentralizar.

El federalismo implica que la descentralización política le sea consecuente. Un federalismo proclamado en espacios centralizados no tiene opción de realización plena. Un federalismo proclamado en terreno abonado para la centralización factual de poder, se queda en mera noción doctrinaria. En cambio, cuando hay decisión para dar vigencia al federalismo, es básico dar cauce a los movimientos de la descentralización política que, unida a la democracia moderna, permite que la representación geográfica –provincial, regional, comunal, municipal– de un país sea amplia y efectiva.

Por el federalismo, un país se integra como nación, sociedad civil, gobierno y Estado. Por la descentralización, un país oxigena su unidad política, da cabida a la equidad institucional y material, se fortalece la autonomía y la personalidad de otros centros de gobierno y se reconoce la pluralidad, contrastes y deseos de la comunidad política. Por esto, la Comisión de Fortalecimiento al Federalismo y el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados se han propuesto encontrar las soluciones y crear las condiciones necesarias mediante la participación de los especialistas en la materia, para ser la vía por la cual se puedan plantear las bases para la consolidación de un auténtico federalismo en México.

El verdadero federalismo tiene que ser producto de un replanteamiento de las relaciones de poder dadas entre el centro y los gobiernos estatales y municipales. Tiene que ser producto de la fuerza creativa de la sociedad civil, correspondiendo al Estado la tarea de coordinar, mediante acciones de gobierno, que los nuevos equilibrios del poder no marginen o excluyan grupos, regiones y comunidades. Sin el fortalecimiento de los gobiernos locales, este federalismo es capítulo incompleto y el desarrollo regional sería inviable.

En el interior de la República surgen y se desarrollan movimientos que reclaman mayor participación política, fiscal y financiera a favor de los gobiernos locales. Reclaman el respeto a la autonomía de las entidades federativas y solicitan que los esquemas de la administración

### *Exposición de motivos*

central sean revisados para conseguir una correlación de fuerzas más justa y una mejor distribución de los beneficios.

Actualmente nos hemos percatado de que este sistema federal es aún débil, pues se puede dar cuenta de los diversos problemas regionales que el país tiene. Por lo que ha llegado el tiempo de acabar con la tutela política que anula la autonomía de los gobiernos estatales y municipales, de la emancipación institucional de los gobiernos locales, instituciones representativas de la sociedad.



# Desarrollo regional y fortalecimiento institucional de los gobiernos municipales

*Rosario Castro Lozano*

## **Introducción**

En años recientes, el interés por el federalismo y el municipalismo se ha incrementado de forma muy importante. Los gobiernos locales han reaparecido como actores preponderantes del desarrollo, mucho más cercanos a las preferencias ciudadanas, cada vez más específicas, cada vez más exigentes. Por un lado, la globalización, en toda la extensión del concepto, ha promovido este resurgimiento de lo local. La apertura comercial, la liberalización económica, además de la globalización de temas como el ambiente, los derechos humanos y la participación ciudadana han facilitado la inserción de los gobiernos locales tanto en la agenda internacional como en las políticas domésticas de desarrollo.

Las protecciones tradicionales de las economías locales han ido desapareciendo gradualmente, quedando los gobiernos subnacionales más expuestos a los riesgos e incentivos provenientes del sistema internacional. Este hecho ha generado reacciones de oposición en diversos sectores y resistencias a cambios que parecen inevitables. Sin embargo, la globalización también abre nuevas oportunidades para reformar la administración pública local hacia esquemas más eficientes y eficaces, en donde la participación de la sociedad constituya no sólo la fuente de políticas públicas más legítimas y transparentes, sino también sea una garantía del éxito en el desarrollo económico y social de los municipios.

En este nuevo contexto, parece ser que los gobiernos nacionales son muy chicos para atender los problemas globales, y demasiado grandes para los asuntos locales. Entonces los municipios surgen como el agente principal capaz de abrir los espacios de participación ciudadana, y de traducir la política y administración pública en servicios eficientes para los habitantes de las distintas localidades del país. Así pues, buena parte de los municipios del país han puesto en marcha reformas institucionales e innovaciones programáticas de gran trascendencia; la creación y modernización de las áreas encargadas de prestar servicios públicos, la tecnificación de los procesos administrativos, la creciente vinculación de los gobiernos locales con agencias internacionales de cooperación, la apertura de consejos de participación ciudadana, la mayor participación del sector privado en la prestación de los servicios públicos municipales son ejemplos que demuestran unos municipios mexicanos dinámicos, unos municipios que responden positivamente a los incentivos planteados por la globalización.

Por otra parte, otro tema fundamental que ha impulsado los cambios mencionados es la democratización de la vida pública mexicana. La mayoría de los estudiosos de la transición democrática reconocen que la alternancia comenzó precisamente en los gobiernos locales. Es en los municipios donde el sistema de partido hegemónico comenzó a resquebrajarse, abriendo la necesidad de impulsar reformas para canalizar el disenso y la pluralidad política que empezó a manifestarse primero en los municipios y luego en los estados. Como en todos los regímenes democráticos, la alternancia generó nuevos incentivos para la función pública municipal. Para ninguno de los partidos políticos que aparecen como cabezas de los ayuntamientos, la permanencia en los puestos parece asegurada. Por el contrario, la incertidumbre democrática se ha constituido en la norma de la política local; en varios municipios de México, incluso en capitales estatales, ya han pasado por el poder los tres partidos políticos principales del país. Así pues, globalización y democratización han renovado el impulso de lo local, y por tanto han incentivado esquemas innovadores para la prestación de servicios

públicos. Bajo este esquema, tenemos a municipios que gozan cada vez de mayores atribuciones, y de una ciudadanía cada vez más exigente.

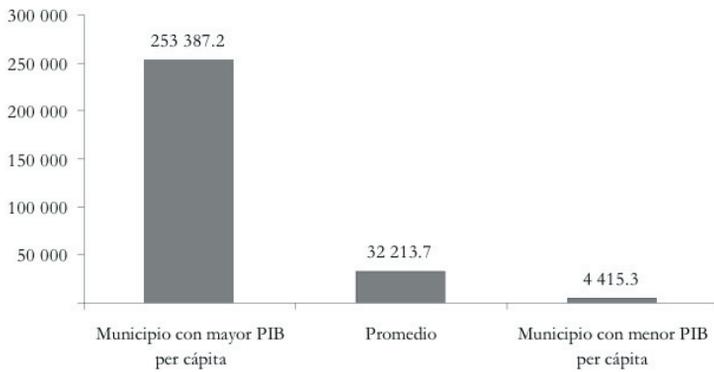
Entonces la pregunta obligada es: ¿los municipios mexicanos están preparados para asumir cabal y eficazmente los retos que el nuevo contexto nacional e internacional les ha planteado? ¿Qué tan fuertes son las instituciones municipales para convertir los incentivos y los insumos en mejores servicios para la ciudadanía? Sin evadir la respuesta a estas interrogantes, habrá que aclarar que es muy difícil dar una contestación única debido a la gran diversidad existente entre los gobiernos locales del país. México cuenta con 2 439 municipios, algunos con más de 2 millones de habitantes, mientras que los más pequeños apenas rebasan los 100 habitantes. Algunos territorios locales son más extensos que los estados de Colima y Tlaxcala completos, mientras que otros ocupan unos cuantos kilómetros cuadrados. Más allá de los aspectos geográficos, ni hablar de los distintos niveles de desarrollo económico y social.

De acuerdo con la medición hecha por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el producto interno bruto (PIB) per cápita del municipio más rico del país es de más de 253 mil pesos; el del más pobre es de apenas 4 400 pesos; esto es para el año 2004. Como se establece en las propias conclusiones del PNUD, en México existen gobiernos locales con un nivel de vida comparable al de los países industrializados, que conviven con municipios con estándares de calidad de vida como el de los países africanos más paupérrimos (Gráfica 1).

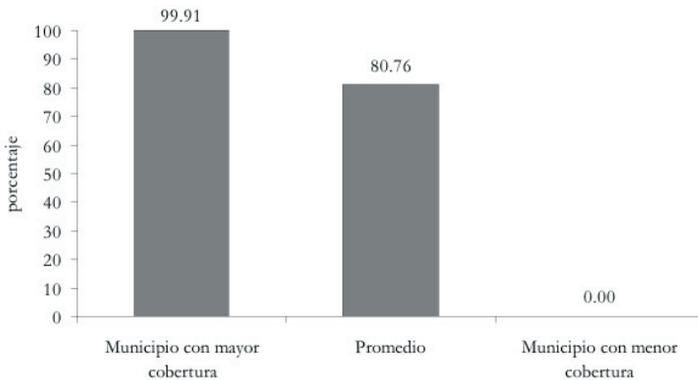
Hay un instrumento para evaluar los municipios del país: el Índice de Marginación, elaborado por el Consejo Nacional de Población (Conapo) de la Segob. Mide el grado de pobreza existente a partir de variables como el analfabetismo, la escolaridad, el acceso a servicios básicos como energía eléctrica y agua potable, así como los ingresos y la dispersión de población. Éste nos permite ubicar los municipios de mayor rezago social, pero también nos da información sobre las políticas públicas necesarias para impulsar el fortalecimiento institucional municipal (Gráficas 2 y 3).

Una conclusión rápida y preliminar al observar la evolución del Índice, es que más recursos no necesariamente significan más desarrollo. Además de los recursos, indispensables para solucionar los rezagos sociales, es necesario que existan ciertas condiciones institucionales locales

**Gráfica 1**  
**PIB per cápita municipal 2004 (en pesos de 2002)**

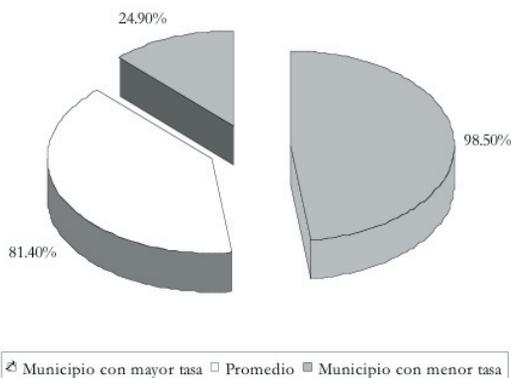


**Gráfica 2**  
**Porcentaje de viviendas con agua entubada**

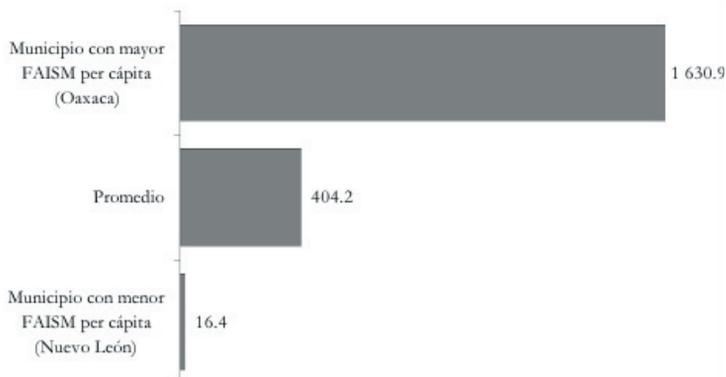


que permitan traducir los recursos en bienes y servicios públicos de calidad, además que se enfoquen a las necesidades prioritarias de mayor impacto de los municipios del país. De manera persistente, los municipios que presentan los mayores índices de marginación permanecen en esa situación a lo largo de los años, a pesar de que comprenden a las comunidades que reciben los mayores montos de inversión federal y estatal per cápita (Gráfica 4).

**Gráfica 3**  
**Tasa de alfabetización en municipios mexicanos**



**Gráfica 4**  
**FAISM per cápita municipal 2004 (pesos de 2002)**



Entonces, si presentan la mayor inversión, ¿por qué esos municipios mantienen también los mayores niveles de pobreza? Parte de la respuesta se encuentra en la capacidad institucional de los municipios, que llegan a extremos en los que incluso se presentan subejercicios, es decir, no se gastan todo el dinero que reciben porque no cuentan con las herramientas, y a veces con el tiempo, para gastarlo a pesar de que presentan grandes rezagos sociales. En este sentido es importante mencionar que para muchos recursos federales, no hay concordancia entre los ejercicios presupuestales y la dinámica presupuestal municipal, ya que los recursos son transferidos a los municipios con muy poco tiempo para su gasto eficiente. En ocasiones, estas discordancias se presentan en los periodos constitucionales, cuando el gobierno federal va de salida y los municipios no reciben los recursos a tiempo, por ejemplo.

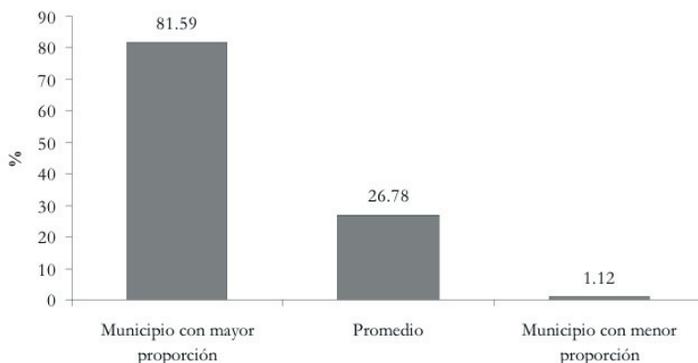
Otro índice que evalúa la situación de los municipios es el de Desarrollo Humano, elaborado por la Oficina del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Este método comprende tres dimensiones principales: la capacidad de gozar una vida larga y saludable, asistencia escolar y alfabetismo, así como un componente económico relacionado con el producto interno bruto municipal, que se mide por primera vez para el caso de México a partir de la elaboración de este índice. Más allá de las condiciones socioeconómicas que nos muestran estos índices, también hay que mencionar los asuntos institucionales: muchos municipios carecen de la estructura administrativa para manejar los recursos federales, y en otros casos, tienen que dedicar a sus tesorerías a administrar dichos recursos, dejando a un lado su tarea recaudatoria fundamental. Si profundizamos en el tema de las estructuras institucionales y de las economías locales podemos encontrar datos más elocuentes, que demuestran las divergencias existentes en los niveles de desarrollo.

Por ejemplo, en los municipios “más ricos” del país podemos ver que sólo el 18.4% de la población vive con menos de dos salarios mínimos, mientras que en los de menor grado de desarrollo el 98.8% de la población percibe dos salarios mínimos como ingreso para subsistir.

Estos porcentajes corresponden a la población económicamente activa y son recavados por el INEGI. Si la población percibe dos salarios mínimos o menos, entonces resulta difícil para un gobierno local financiar su desarrollo: ¿cómo será posible obtener recursos propios para invertir en obra pública, educación, servicios, salud, cuidado del medio ambiente?; y aun cuando exista ciertas oportunidades financieras, ¿cuáles serán las prioridades de esos gobiernos locales? (Gráfica 5).

Así pasamos a la cuestión de la *capacidad institucional* de los municipios mexicanos, entendiendo capacidad institucional como la posibilidad de que el gobierno local traduzca la actividad humana y los recursos físicos y financieros en bienes y servicios públicos, por medio de procesos políticos y administrativos. Esta cuestión, me parece, debe ser una de las de principal interés en este foro. Más allá de la dificultad de medir “la capacidad” de cualquier institución, es importante mencionar la dificultad de recolectar datos a nivel municipal en México. Se ha avanzado mucho en la estadística social, demográfica y económica, pero sabemos muy poco sobre qué pasa al interior de los municipios, cuáles son sus procesos, sus metas, sus programas, cómo gastan el dinero que

**Gráfica 5**  
**Población ocupada con ingresos mayores**  
**a dos salarios mínimos (2000)**



reciben de la Federación y los estados, cómo establecen sus esquemas de planificación y acerca de la toma de decisiones al interior de los cabildos y de los órganos administrativos; tampoco existe un sistema de contabilización homogéneo que nos permita clasificar los ingresos y los gastos de los gobiernos municipales; cuáles son las prioridades en sus agendas, e incluso el grado de cobertura de los servicios públicos.

No obstante, ante esta carencia de información, es posible encontrar algunos puntos generales que nos dan idea de los avances y las áreas de oportunidad que presentan los municipios, para luego establecer políticas de fortalecimiento. Un indicador esencial para medir la capacidad institucional municipal es la generación de ingresos propios. Sabemos que en casi todos los municipios del país los ingresos locales provienen de las transferencias federales: los recursos que la Federación envía a través de los estados a todos los municipios del país. Pero, algunas de esas transferencias, concretamente las que corresponden al Ramo 33, se encuentran etiquetadas, por lo que es fundamental que los municipios recauden ingresos propios para contar con mayor viabilidad financiera, y con más oportunidades para financiar las obras y acciones que consideren prioritarias.

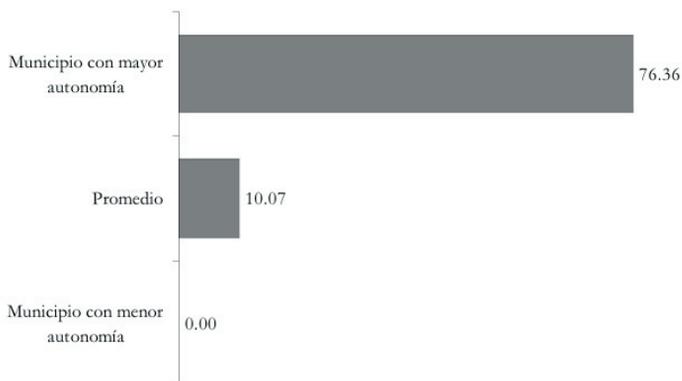
Sin embargo, los datos generales nos indican que los municipios del país recaudan poco; salvo algunas excepciones, los municipios no son muy eficientes para recaudar ingresos propios tales como el predial, derechos de agua y otras contribuciones que se derivan de la propiedad inmobiliaria y de espectáculos públicos, por ejemplo. Por un lado, la estructura fiscal del país favorece este fenómeno, ya que un mayor monto de transferencias federales provoca la pereza fiscal en los gobiernos locales. Pero, por otro lado, los gobiernos municipales han ido, gradualmente y por voluntad propia, desmantelando y/o relajando sus procesos administrativos para hacer más eficiente el cobro de los impuestos y derechos para los que es competente, de acuerdo con la Constitución. Entonces se tiene que la capacidad para generar ingresos propios es un indicativo de la capacidad institucional de los gobiernos locales para dar viabilidad a su gasto, y una muestra de un

esfuerzo político e institucional para asumir costos políticos y recabar ingresos autónomos que le permitan brindar mejores servicios públicos a la ciudadanía.

De acuerdo con datos del INEGI, en el 2004 los municipios mexicanos tenían en promedio una autonomía financiera de 10%, es decir, en promedio el restante 90% de sus ingresos totales provinieron de transferencias federales o de otras fuentes ajenas al esfuerzo del gobierno municipal. El municipio que es financieramente más autónomo recauda por ingresos propios más del 76% de sus ingresos totales, mientras que los más dependientes recaudan 0 y dependen en un 100% de recursos federales. En estos municipios, se puede decir que hay recursos, pero no hay capacidad para transformarlos en bienes y servicios en beneficio de la ciudadanía; mucho menos alcanzan para modernizar y fortalecer institucionalmente a la administración municipal (Gráfica 6).

Así pues, regresando a la pregunta sobre el fortalecimiento institucional y su relación con el desarrollo local, para la que mencionaba que no había una respuesta única, cabe señalar que hay avances y grandes retos. Hay municipios que están “para enseñar” y con capacidad para asumir a cabalidad los retos de la globalización y de la democratización y

**Gráfica 6**  
**Porcentaje de los ingresos propios respecto al total de los ingresos (2004)**



se han convertido en auténticos polos de desarrollo; otros, en contraste, requieren de apoyo de los otros órdenes de gobierno e incluso de los sectores privado, académico y social, para convertirse en motores de su propio desarrollo. Ante estas diferencias, la disminución de la brecha entre las regiones de mayor y menor desarrollo relativo parece una tarea titánica para los tres órdenes de gobierno; esto es, no sólo por la distancia existente entre los municipios “ricos” y “pobres” bajo casi cualquier indicador, sino por las divergencias en materia de desarrollo institucional. ¿Cómo impulsar el fortalecimiento institucional frente a municipios tan distintos?

La descentralización y el trato diferenciado para cada municipio aparecen como una prioridad, aunque esta estrategia dificulta la operación de las políticas de fortalecimiento institucional municipal. De esta forma, la administración del presidente Felipe Calderón ha asumido el reto de impulsar el desarrollo institucional de los gobiernos municipales desde una perspectiva subsidiaria, nunca patrimonialista, donde se entiende que los ayuntamientos son gobiernos elegidos por el voto popular, y entes que gozan de un marco de competencias constitucional exclusivo. En esa medida, merecen todo el respeto como un orden de gobierno. Desde el inicio del sexenio, en nuestra visión del federalismo planteamos la necesidad de dotar de un complemento a la descentralización; no sólo se trata de transferir más competencias, recursos y programas del gobierno federal a los municipios, sino de garantizar que esas transferencias se traduzcan en mejores beneficios a la ciudadanía.

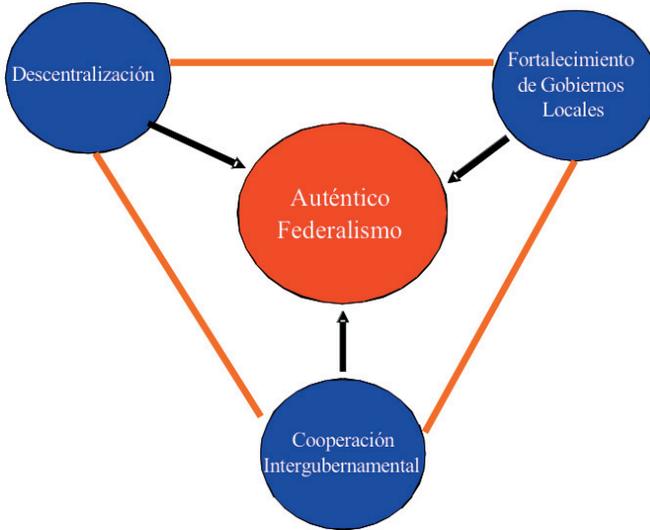
Si los municipios van a llevar a cabo tal o cual función con un menor nivel de calidad, eficiencia y eficacia, o incluso con el mismo nivel, que lo que realiza el gobierno federal, la descentralización no vale la pena. No obstante, si sabemos que el municipio conoce mejor las preferencias de la ciudadanía, si sabemos que es más capaz de traducir el régimen democrático en una forma de vida para sus localidades, la descentralización se constituye en un elemento no sólo viable, sino también necesario. Pero, para eso, con el fin impulsar la descentraliza-

ción de competencias, recursos y programas, es indispensable contar con esquemas de fortalecimiento institucional que garanticen que el federalismo implicará un mayor bienestar para los mexicanos.

En el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed) hemos desarrollado un modelo estratégico de federalismo que cuenta con tres vertientes principales: 1. descentralización, 2. fortalecimiento de los gobiernos locales, y 3. cooperación intergubernamental (Figura 1). De cada una de estas vertientes se desprenden estrategias y programas que nos permiten impulsar el federalismo y el desarrollo municipal de una manera integral. La descentralización, como se había explicado, implica necesariamente el fortalecimiento de los gobiernos locales para que éstos asuman a cabalidad y con mayor eficacia las competencias que les sean transferidas. Sin embargo, en cualquier régimen federal los traslapes competenciales son inevitables; es casi imposible delimitar al cien por ciento lo que le toca hacer a cada orden de gobierno. Esto es especialmente evidente en temas ambientales, donde las cuencas hidrológicas, el cuidado y explotación de los cuerpos de agua, los bosques y los ecosistemas no respetan las fronteras establecidas en las divisiones políticas. De ahí que sea necesario establecer mecanismos de coordinación entre los órdenes de gobierno para una mejor producción de bienes y servicios públicos.

Creemos que la política de fortalecimiento institucional debe caminar por tres pistas principales: 1. una de reforma estructural, 2. la capacitación y la profesionalización del servicio público local, y 3. el incremento de los ingresos propios municipales. Vayamos por partes. Cuando observamos que la gran mayoría de los municipios del país presentan carencias institucionales y administrativas importantes, y los gobiernos locales destacados en estas materias lo son por iniciativas individuales de un presidente municipal, que pocas veces perduran, entendemos que las causas de la debilidad municipal se encuentran en un nivel estructural, y no en casos concretos. Un ejemplo clarísimo de estos problemas estructurales es la imposibilidad de la reelección consecutiva municipal. ¿Cómo planifican los municipios sus estrate-

**Figura 1**  
**Los pilares del Federalismo**



gías de mediano y largo plazo bajo límites temporales de tres años?, ¿cómo establecen políticas de desarrollo si los tiempos del desarrollo son mucho más amplios que los periodos de gobierno?, ¿cómo pueden dar continuidad a las políticas y estrategias si existe una altísima rotación de funcionarios municipales? ¿Cómo impulsar una política de fortalecimiento institucional municipal si los funcionarios capacitados sólo tienen un año de vida creativa?

Los gobiernos locales mexicanos aprenden el primer año, crean el segundo, y empaacan en el tercero. Si bien pueden identificarse medidas para dar continuidad a las políticas, es innegable que la no reelección consecutiva establece incentivos contrarios para el fortalecimiento de la institución municipal, pero al mismo tiempo señala incentivos directos para la ejecución de obras de relumbrón, con un impacto de corto plazo, que muchas veces no inciden en el nivel de desarrollo del territorio municipal. En ocasiones, el esfuerzo coordinado de los go-

biernos no impacta en el ciclo de vida municipal, especialmente cuando existe alternancia y se renueva la presidencia municipal, cortando los proyectos y la toma de decisiones. La no reelección también implica un costo altísimo para las instancias encargadas de la capacitación y la profesionalización desde los gobiernos federal y estatal, como el Inafed, pues parece que se alimenta un barril con hoyos.

Así, se muestra un ejemplo de cómo el entramado legal incide en las posibilidades del fortalecimiento municipal. A pesar de esto, a pesar de que lo estructural desincentiva el trabajo concreto de enseñanza directa a los gobiernos locales, no se puede dejar de lado la capacitación y la profesionalización de las autoridades y funcionarios municipales. Con los datos mencionados queda claro que las necesidades son muchas, muchas veces las carencias de capacitación por parte de los gobiernos locales son sumamente básicas, pero esto abre la oportunidad para que acciones que requieren poca inversión, y relativamente sencillas, tengan un alto impacto.

Por tanto, el Inafed ha desarrollado una oferta de productos y servicios para los municipios que pretenden ser flexibles ante la gran diversidad de las demandas: sistemas de profesionalización de los funcionarios locales, por ejemplo, que pueden ser adoptados y adaptados por municipios de cualquier tamaño de acuerdo con sus condiciones y características, como las normas de competencia para tesoreros, encargado de desarrollo económico, secretario del ayuntamiento, entre otros puestos; uso de tecnologías de la información a partir del hospedaje y el diseño gratuito de los sitios electrónicos institucionales de los gobiernos locales; planeación estratégica para utilizar los recursos de forma más eficiente y enfocarlos a las prioridades; cursos de inducción para las autoridades municipales que han sido recién electas; programas de medición del desempeño en cuestiones institucionales, económicas, sociales y ambientales, tales como la Agenda desde lo Local, que ha sido aplicada en más de 300 municipios a lo largo y ancho del país; información acerca de instancias de cooperación internacionales para proyectos de desarrollo local; manuales de capacitación y guías para el

borar reglamentos que pueden ser referente para la generación de programas propios de fortalecimiento institucional municipal; información de regulaciones y tiempos para aprovechar los programas federales que financian proyectos de desarrollo local; formas de acceso a los recursos federales; impulso de la participación ciudadana tanto en municipios urbanos como rurales, entre otros asuntos que nos permiten hablar de una oferta integral, aunque limitada por el cúmulo de los problemas y las propias restricciones de una institución relativamente pequeña como el Inafed, que en el aspecto municipal tiene 2 439 clientes.

Recientemente, el Inafed y el Colegio de la Frontera Norte hemos concluido el desarrollo del Índice de Desarrollo Municipal, un producto muy útil para evaluar el nivel de mejora y desarrollo de los municipios del país. Su metodología y resultados, que además de retomar los aspectos sociales, económicos y servicios que se abordan en otros índices utilizan una perspectiva también de desarrollo institucional, podrán ser consultados en la página electrónica del instituto en próximas fechas.

Los retos del desarrollo regional y el fortalecimiento municipal son muchos, pero también las oportunidades. Afortunadamente México cuenta con municipios con un nivel de desarrollo comparable al de los gobiernos locales de varios países industrializados. La complejidad de sus procesos, su nivel de autonomía financiera, la calidad de los servicios públicos que prestan, pueden constituirse en ejemplo y guía para otros territorios que por diversas circunstancias han estado impedidos para establecer estrategias coherentes y duraderas de desarrollo. Así también, los municipios mexicanos deben apostar por la participación ciudadana más decidida, pero cuidando que los ejercicios de consulta no se desvíen de las tareas prioritarias de los gobiernos municipales, como los son la dotación de infraestructura básica, los servicios públicos y crecientemente como instancias generadoras de políticas públicas para el desarrollo local.

Se dice comúnmente que nuestro país está compuesto por “muchos Méxicos”, y en cierta medida ese dicho se sustenta en una evidencia que nos obliga a pensar en esquemas asimétricos y graduales: “no todo

*Desarrollo regional y fortalecimiento institucional de los gobiernos municipales*

a todos, ni al mismo tiempo”. Que la descentralización se impulse más en las regiones y municipios que cuenten ya con las garantías para prestar mejores servicios; habrá que establecer mecanismos diferenciados de fortalecimiento municipal, que les permitan responder a todos los gobiernos locales, en el largo plazo, a los retos que les impone la globalización, y a las demandas de sus ciudadanos expresadas desde entornos de mayor democratización.



# La planeación como instrumento de desarrollo

*Víctor Manuel González Romero*  
*Héctor Eduardo Gómez Hernández*

## Introducción

La Secretaría de Planeación del gobierno del estado de Jalisco, recientemente creada en enero de 2007, ha asumido el reto de instrumentar los diagnósticos y la integración del Plan Estatal de Desarrollo, tanto sectorial como territorial o regional, con pleno cumplimiento de lo establecido por las normas correspondientes y con la visión de transformar el Sistema Estatal de Planeación en un verdadero catalizador que garantice que las obras y acciones emprendidas verdaderamente impacten y fructifiquen en el mayor bienestar de sus habitantes. De manera que vamos a platicar sobre esto. Me parece muy atinada la mesa de discusión que nos tocó. Los análisis que se obtengan serán insumos para nosotros. Felicito a los organizadores de la Comisión de Fortalecimiento al Federalismo y al Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Su esfuerzo nos allana mucho el camino a los que estamos trabajando en la planeación y la coordinación.

Al respecto, podemos señalar que la planeación, como otras actividades de responsabilidad del Estado, requiere de un marco normativo claro, preciso, actualizado y que obligue a su cumplimiento. Por lo anterior, nos concentraremos en explicar el marco normativo de la planeación de Jalisco y sus municipios, así como el marco metodológico del Plan Estatal de Desarrollo, con objeto de aprovechar este foro para que

se sumen a este proceso del sistema de planeación democrática que viene en nuestra Ley de Planeación, a nivel nacional, y a nivel estatal también.

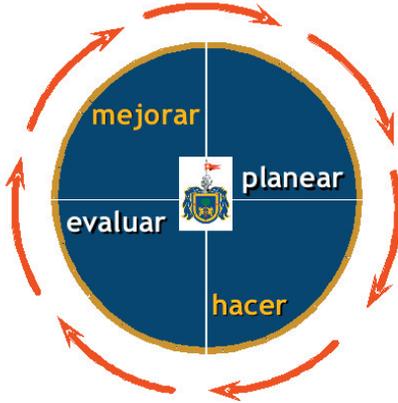
¿Para qué planear? Para realizar, para hacer, para mejorar. Ésta es la mejora continua, es de la que se está hablando en los procesos de planeación estratégica para cumplir con las demandas de la ciudadanía. Es decir, se busca progreso y bienestar, como viene estipulado en la Ley de Planeación; crear un futuro deseable. Son conceptos que vienen tanto en la ley nacional como en la ley estatal de planeación. Los invito a que le volvamos a dar una repasada porque necesitamos lanzar una fuerte cruzada por la planeación.

Un problema que tenemos es que no existe una cultura para articular los presupuestos con los planes. Es decir, no existen mecanismos para provocar entusiasmo y participación social ni para reducir discrecionalidad en las decisiones. Se vuelve necesario hacer congruente el discurso con las acciones de gobierno. Establecer un marco para coordinar los esfuerzos de los poderes, niveles de gobierno y otros sectores, de ahí la importancia del federalismo. Lograr estrategias globales. Una herramienta clásica que nos permite graficar lo anterior y que ustedes ya conocen es el Círculo de Deming: planear para hacer, luego evaluar, luego mejorar en una evolución, en un círculo virtuoso (Figura 1).

Éste es el tipo de planeación estratégica que pretende aplicar el Ejecutivo del estado: planear a largo plazo. De hecho, nos vamos a sumar al programa de gobierno del 20-30. Si ustedes entran a la página electrónica del gobierno federal van a bajar un extraordinario documento de visión 20-30 que contempla los cinco ámbitos de gobierno, que se empatan con los cuatro ámbitos de gobierno estatal. Los mencionaremos más adelante, pero son extraordinarios, sobre todo los grupos que trabajaron el capítulo de indicadores, que es cómo se tiene que medir la meta a través de indicadores que se vayan cumpliendo, tal como se mide en cualquier país del mundo, y no estarnos peleando por indicadores que son de insumos de cuánto gastaste, cuánto com-

probaste. Vamos a trabajar en el ámbito territorial y sectorial, mediante programas operativos anuales.

**Figura 1**  
**Círculo de Deming**



¿Cuál es el marco normativo de la planeación para Jalisco y sus municipios? A continuación mencionamos los principales documentos rectores de este marco de planeación:

- Constitución Política del Estado de Jalisco (2005).
- Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de Jalisco (en particular Decreto que modifica la LOPEJ y crea la Seplan en febrero de 2007).
- Ley de Planeación Federal (2003) y la del Estado de Jalisco y sus Municipios (enero 2007).
- Reglamento de la Ley de Planeación (2001).
- Reglamento Interno del Coplade (1991).
- Decreto de Creación del Coplade (1981).
- Ley del Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco para el Desarrollo y la Competitividad (2004).

Por supuesto, estamos utilizando también como marco el plan del Ejecutivo federal, que en su primera versión, con el lema de visión 20-30 que acabo de mencionar; es muy rico. Insisto, vale la pena que lo tengamos como un referente.

La *planeación*, de acuerdo con la definición que vemos en la ley, es la ordenación racional y sistemática de las acciones del gobierno y la sociedad, para coadyuvar a mejorar la calidad de vida. Si ustedes se fijan, aquí las palabras clave son “mejorar la calidad de vida”. Sin este propósito no tendría sentido la planeación de todos los estados, y en particular de aquí, de Jalisco. Mientras tanto, nosotros definimos *desarrollo* como una evolución integral, sustentable, progresiva y permanente de la población hacia mejores niveles de vida. En todas las leyes van a encontrar, no sólo en México, sino a nivel mundial, el concepto de *sustentabilidad progresiva*.

¿Cuáles son los principios enmarcados de la ley? Son conceptos clave extraídos de estos dos documentos, y se habla de igualdad de derechos y oportunidades, de sustentabilidad. Si ustedes se fijan, son valores por los que tenemos que luchar como sociedad. Integralidad, coordinación entre los diversos sectores. Aquí se habló hace un momento de la importancia de trabajar hacia la descentralización de las funciones, y dar mayores facultades a regiones y municipios. Para eso el poder federal y el estatal tienen que ser los impulsores de la continuidad, congruencia, regionalización, participación ciudadana y gubernamental. Es como un mapa conceptual de lo que viene en estas leyes.

Por otro lado, se habla de principios adicionales, como brindar mayor autonomía; lograr mayor eficiencia, este concepto está asociado a hacer uso óptimo de los recursos. La eficiencia es sinónimo de optimización de los recursos. La eficacia es simplemente cumplir con lo que te comprometiste en las metas, que va a dar medidas a través de indicadores, y esto lo voy a estar reiterando. La subsidiaridad, que en esencia es ayudar al que más lo requiere en una época transitoria, para que llegue a mejores niveles, y lograr la igualdad entre el desarrollo de los municipios, estados y regiones. Y, por supuesto, la colaboración.

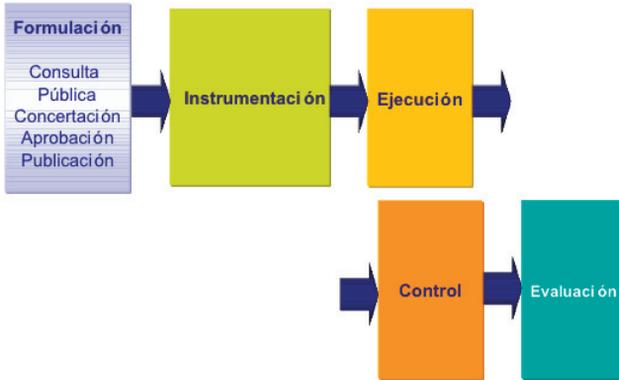
En este sentido estamos, también como secretaría, solicitando toda la participación ciudadana. Si ustedes se fijan, se lanzó la consulta nacional, que cerró hace unos días, la semana pasada, para elaborar los diagnósticos de cuál es la percepción que tiene la ciudadanía sobre la seguridad, el empleo y los cinco conceptos o ámbitos de gobierno que tiene este plan, o visión 20-30 del gobierno federal.

En el plan estatal estamos haciendo lo mismo. Estaremos recogiendo todas estas consultas. A la fecha llevamos más de 7 mil, a nivel del estado, y queremos lograr una representatividad en la muestra que tenga un orden de confianza de 95 %. Lo anterior, para elaborar nuestros instrumentos de planeación. ¿Cuáles son los instrumentos? El Plan Estatal de Desarrollo, Plan Regional de Desarrollo y planes municipales, en esto trabajaremos muy de cerca con los municipios; plan general del Poder Legislativo, del Ejecutivo, el Judicial, los ayuntamientos y las organizaciones públicas descentralizadas (OPD); asimismo, los programas sectoriales, especiales y operativos anuales. Uno de los problemas principales, insisto, ha sido la falta de articulación entre estos instrumentos de planeación.

Por otra parte, el sistema estatal de planeación nos brinda condiciones y actividades a instancias y a instituciones para que esto se articule. Para tal efecto, en la ley se contempla el Comité para la Planeación y el Desarrollo del Estado (Coplade) y el de los municipios (Coplademun), además la integración de subcomités regionales, que se han trabajado. De hecho, el Coplade tiene un trabajo muy rico, que recoge la secretaría. No vamos a inventar el hilo negro; vamos a retomar todo lo que hay: la riqueza de los recursos y de toda la información que se ha generado, y vamos a seguir trabajándola de esta manera. ¿Para qué? Para llevar a cabo el proceso de planeación del desarrollo del estado. Ése es el objetivo.

Las etapas que marca la ley son cinco. Primero la formulación, donde podemos encontrar como en una subetapa a la consulta pública. Otra subetapa es la concertación; de hecho la gran alianza responde a esto; buscaremos la aprobación y publicación de los instrumentos de

**Figura 2**  
**Etapas del proceso de planeación**



planeación. Como segunda etapa tenemos a la instrumentación. Después viene la ejecución del plan a través de los programas operativos anuales. Posteriormente, existirá una revisión que marca la ley y tiene que ser trianual. Finalmente, se hace una evaluación al final del sexenio. Aunque por supuesto que el gobierno del estado pretende, con el apoyo de la sociedad, sacar el plan 20-30, también, como ya lo mencioné.

¿Cuáles son las fuentes de información? El Sistema Estatal de Información de Jalisco (Seijal), el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), la Comisión Estatal de Población (Coepo), el Instituto de Información Territorial y, por supuesto, las instituciones de educación superior, así como el Comité Económico y Social de Jalisco. El Seijal es el responsable, de acuerdo con la ley, de concentrar, sistematizar y suministrar la información útil para el proceso de planeación. Es ahí donde los diputados y toda la ciudadanía podrán encontrar la información, que debe estar ahí, oficial. Es la que nos va a estar midiendo los indicadores, porque es la responsable de tal acción. Como cualquier plan, contendrá los objetivos generales, directrices, políticas, estrategias, líneas de acción, y esto es a todos los niveles. Precisaré

lineamientos para desarrollo estatal, sectorial y regional. Considerará propuestas del ámbito municipal. Además contendrá el análisis social, demográfico y económico del estado, los criterios para establecer los objetivos y metas a nivel anual.

El Coplade será entonces la instancia de coordinación gubernamental y concertación social auxiliar del Ejecutivo estatal. Coordinará la planeación, la elaboración del plan, la asesoría y la coordinación a nivel regional, la verificación y congruencia de los instrumentos de planeación, y toda la parte metodológica. Inclusive, hay una etapa muy importante que se está trabajando a través de acuerdos con instituciones de nivel superior, precisamente para coordinar acciones tendientes a mejorar la metodología de los diagnósticos, las evaluaciones, por medio de la investigación y capacitación para la planeación, con la finalidad del desarrollo. Coordinar los programas operativos anuales y verificar dichos programas son las atribuciones del Coplade.

¿Cuál es el marco metodológico ya en concreto? Ésta es la propuesta interesante. Va a haber el plan a mediano y largo plazos. El plan 2006-2012 es el de mediano plazo. Pero igual tiene la misma metodología. Pero además, se pretende una visión de largo plazo al 20-30, con enfoque estratégico definiendo el futuro deseado; una visión de mediano plazo, que es al 2012; y la de corto plazo, que son los programas operativos anuales. Todo este proceso descansa en la aportación de los sectores, la aportación de las regiones y municipios, y la gestión gubernamental mediante proyectos especiales o estratégicos, tal como lo marca la ley (Figura 3).

La visión de largo plazo está relacionada con el plan 20-30 que ya está a nivel federal, pero también influyen la agenda global; los objetivos del milenio; el problema del calentamiento global, que no podemos ignorar; los foros estatales, que se están realizando ya; los foros de análisis y prospectiva; las recomendaciones y opiniones que emanen de los consejos, como el Económico y Social de Jalisco; la agenda para competitividad; los estudios prospectivos; el Programa para el Desarrollo Regional; y el plan estatal precedente, que seguirá vigente hasta

que aparezca el nuevo, de manera que éste sigue siendo un referente. Igualmente los planes de desarrollo municipal (Figura 3).

No queremos considerar acciones para de ahí sacar los elementos, sino, en un análisis discriminante, sacar los elementos que nos permitan saber a qué es más sensible la sociedad. Por ejemplo, dos terceras partes de la población están más orientadas al empleo, el siguiente tema de importancia es la seguridad pública. Pero no queremos adelantar resultados, simplemente es lo que se lleva de la consulta, así, a nivel global. No se mencionarán cifras hasta que tengamos el tratamiento de esta información.

El propósito del Estado-nación y el estado de Jalisco es que va a haber indicadores, como ya los desarrolló de manera muy atinada la comisión que trabajó en noviembre de 2006 con el presidente Felipe Calderón. Ahí vienen unos extraordinarios indicadores. Es un trabajo bien hecho, a mi juicio; para ser preliminar me parece muy bien hecho. Entiendo que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la responsable de instrumentar el plan a nivel nacional, formó estas comisiones de expertos, y sacaron unos extraordinarios indicadores de impacto que nosotros vamos a utilizar. Igualmente para contribuir como estado. Esto va a ser medible con datos duros (Figura 4).

**Figura 3**  
**Marco metodológico de la planeación**





¿Con qué indicadores vamos a medir esto? Son indicadores estratégicos para saber que eso se está cumpliendo y son indicadores de salida o de resultado. Ustedes saben que un error grave ha sido que los municipios y los estados nos hemos medido con indicadores, ni siquiera de desempeño, nos hemos medido con indicadores de insumos y procesos: cuánto gastas, cuánto comprobaste, si comprobaste a tiempo y se acabó. Nosotros nos vamos a montarnos en el tren de los indicadores que diseñó la Federación, además de utilizar los que convengan al estado como Estado, porque hay algunos indicadores que solamente se miden a nivel de la nación, por eso se requieren también indicadores estatales. A continuación se muestra nuestro sistema de indicadores (Tabla 1).

**Tabla 1**  
**Indicadores de desempeño**

Propósitos	Indicadores
Lograr el desarrollo integral del potencial humano de todos los jaliscienses mediante el incremento de patrimonio social para vivir en un ambiente digno y estimulante	Índice de desarrollo humano Índice de marginación Índice de sustentabilidad ambiental Índice de satisfacción y felicidad
Promover el crecimiento económico y el empleo bien remunerado para mejorar los ingresos de las familias	Índice de bienestar económico Índice de desempleo PIB estatal y per cápita Índice de Gini Índice de competitividad
Garantizar un entorno seguro para la vida, la propiedad y la	Incidencia delictiva Percepción de inseguridad

En la Tabla 1 vemos por ejemplo el índice Gini, el índice de desarrollo humano, marginación, sustentabilidad ambiental, de satisfacción y felicidad, todos éstos son compuestos por una serie de valores, de mediciones, de datos concretos que se miden a través de estadística dura que tiene el INEGI, por ejemplo, que es a nivel federal, el responsable de llevar el sistema de información nacional, por estados, por municipios y regiones.

El índice de bienestar económico, el índice de desempleo, el PIB estatal y per cápita, el índice de competitividad, que es bien importante, lo lleva el Seijal; así como también el índice delictivo y la percepción de la inseguridad. Queremos que esta metodología, que se está articulando a nivel nacional, sea llevada desde el estado a los municipios y las regiones. De manera que hay que estar midiendo y las metas van a estar basadas en eso. Por tal razón vamos a contar con un sistema de control y evaluación y seguimiento de dichos indicadores y va a ser transparente, la sociedad va a poder observarlo a través del sistema estatal.

Ya no voy a detallar cómo se van a construir los planes ni el programa operativo, emanado de los planes estatales a largo y mediano plazos, pero quiero comentarles que tenemos ya un calendario que estamos llevando en la Secretaría de Planeación, recién creada, y en su momento llegará, antes de los seis meses o en el plazo que señala la ley, llegará al Congreso la propuesta del Ejecutivo por medio de la Secretaría de Planeación, para que en el plazo que marca la ley, que son 60 días, el Congreso del estado haga la evaluación y las recomendaciones pertinentes.



# Intermunicipalidad y desarrollo regional

*Alfonso Rolando Izquierdo Bustamante*

Los retos que se están planteando al país en este tiempo tienen que ver con la globalización, la competitividad, la pobreza y la exigibilidad de los derechos sociales, los cuales requieren de políticas de gobierno, vocación de las regiones del país y la consolidación de los gobiernos municipales. El intermunicipalismo es una respuesta a estos grandes retos para dar eficiencia a la instrumentación de políticas públicas, que los gobiernos municipales sean visionarios para buscar alternativas de asociación con otros municipios y de esta manera dar respuestas a las necesidades y problemas que hoy exigen su solución, lo cual implica también el fortalecimiento de los estados y el federalismo.

La transformación del municipio ha sido realmente sorprendente en las últimas décadas, dado que hoy se nos presentan conjuntos de municipios que por fenómenos económicos o sociales se encuentran enlazados entre sí y enfrentan problemas comunes de vialidad, asentamientos humanos, de crecimiento territorial desordenado, o bien por índices de marginación elevados. Este fenómeno social y económico que hoy enfrentan los municipios desde luego tiene que ver con procesos que el país ha tenido e inciden sobre un desarrollo económico que ha privilegiado, en muchas ocasiones, la creación de la riqueza por la riqueza, dejando a un lado la atención al desarrollo social. Genera también un proceso integral de desarrollo para que las diferencias cuantitativas se procesen en fortalezas cualitativas de competitividad.

Los retos para enfrentar la pobreza, generar condiciones de desarrollo económico sustentable y atender con urgencia el deterioro ecológico, viabilizan al intermunicipalismo como una estrategia de desarrollo que permite a nuestro país avanzar hacia mejores niveles de bienestar y atienda la competencia de la economía mundial. Es decir, si la asociación de municipios se da en términos de un desarrollo económico con justicia social, éstos fortalecerán el federalismo mexicano, pero también a partir del municipio se podrá estructurar el Plan Nacional de Desarrollo y entonces el municipio habrá de ser, en su asociación con otro u otros, más eficiente en dar respuesta a las demandas ciudadanas.

Actualmente existen 55 zonas en todo el país donde los municipios están interrelacionados por las fuentes de trabajo, servicios, comunicaciones y comercio, entre otras; en ellas vive cerca del 53% de la población total del país (97.5 millones), uno de cada dos mexicanos habita dentro de estas zonas, en éstas se genera un aproximado del 76% del producto interno bruto, lo que nos permite decir que está por demás que estas grandes conglomeraciones de habitantes circunscritas en municipios, o como en el caso del Distrito Federal, en delegaciones, deben de ser atendidas desde la óptica de la autoridad municipal, la instancia de gobierno más cercana al ciudadano. (Véase anexo al final de este artículo.)

Las autoridades gubernamentales, tanto federales como estatales, que estructuren una agenda en común en torno a los municipios o en su caso con las delegaciones en el Distrito Federal, podrán avanzar más y mejor en la atención de los problemas que se originan en estos conglomerados de habitantes. Algunos especialistas sobre el tema de intermunicipalismo plantean que hoy es el tiempo de las administraciones locales, sin que esto signifique la supresión ni el debilitamiento de ninguno de los otros niveles de gobierno, sino por el contrario, se fortalezca al país desde el municipio y las regiones.

El planteamiento de la intermunicipalidad tiene que ver con la construcción de economías regionales y municipales fuertes, que tengan su sustento en el uso y aprovechamiento eficiente de las capacidades de

una región y de municipios que se asocien para dar solución a problemas comunes. Esta óptica regional implica desarrollar instrumentos que tengan su origen en la participación, acuerdo, compromiso y responsabilidad política de los distintos sectores que conforman el municipio y los municipios, lo cual traerá como consecuencia coherencia y efectividad en las políticas de desarrollo económico y regional conjuntas.

Estas políticas regionales tienen la ventaja de ser diseñadas tomando en cuenta una mejor y mayor información de los sectores social, privado y público que cada municipio tiene de sus propias necesidades y capacidades, asimismo permiten la participación en su integración, diseño e instrumentación, generando un mayor compromiso y estímulo para alcanzar los objetivos planteados del desarrollo.

La Organización de Naciones Unidas (ONU) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) han identificado que el desarrollo regional se logra con mayor eficiencia y oportunidad si se motiva a los sectores económicos y sociales para buscar acuerdos y compromisos comunes que permitan incrementar el potencial de crear mayores empleos, dar mayores oportunidades de educación, mejores servicios e incidir en el aumento de la productividad y competitividad económica. Estas características del desarrollo regional en conjunción con la vocación intermunicipalista habrán de permitir que nuestro país avance hacia un desarrollo económico con equidad.

Estudios recientes de la ONU y de la OCDE sobre desarrollo regional nos plantean estrategias para atender condiciones estructurales de desempleo, de rezagos sociales y económicos entre las que destacan:

- Potencialización de las fortalezas regionales para responder a los problemas de desempleo y exclusión social; esta estrategia se refiere a la estimulación de los sectores económicos y sociales, sean éstos entes públicos o privados de la región para que se involucren y se comprometan en el desarrollo económico y social de su localidad.

- Impulsar un desarrollo regional sustentable; esta estrategia tiene como finalidad impulsar el crecimiento económico regional y la creación de oportunidades de empleo sin poner en riesgo el potencial económico de la región y la calidad de vida de los ciudadanos.
- Impulsar la creación de empleos y la existencia de una cultura de emprendedores. Se ha demostrado que una característica común de rezago de muchas regiones es la falta de una cultura empresarial entre los ciudadanos. Por lo que es necesario generar el desarrollo empresarial, la capacitación para el empleo según la vocación de las regiones y crear una mayor certidumbre en el respeto a la propiedad. Asimismo es necesario el perfeccionamiento y la modernización de las estructuras productivas de la región y avanzar con esto hacia la prestación de servicios públicos de calidad, así como infraestructura y eliminación de la tramitología burocrática.
- Estímulo de redes de cooperación para el desarrollo regional entre los sectores productivos, sociales y autoridades locales. Esta estrategia se refiere a la cooperación en el ámbito regional entre grupos de productores y el gobierno, autoridades locales y estatales, de vital importancia para maximizar el potencial de desarrollo en las localidades.
- La creación de un entorno favorable para la micro, pequeña y mediana empresa que les permita crecimiento y competitividad, con esto nos referimos a que el propósito no solamente debe ser incrementar el número de programas sectoriales en este rubro sino también regionalizar las políticas públicas para que éstas resulten más eficientes.
- Consolidación y mejoramiento de la infraestructura regional. Debe ser una prioridad avanzar en la coordinación y compromiso de los tres niveles de gobierno para una adecuada provisión de infraestructura y servicios públicos que apoyen y detonen el desarrollo económico con equidad.

- Maximizar los beneficios de la globalización. El reto es atraer inversión foránea ya sea de otras regiones del país o del exterior para que las empresas se instalen y tengan un importante efecto multiplicador en la generación de empleos y en el impacto del desarrollo económico y social de la región. De tal suerte que la inversión foránea debe ser seleccionada e impulsada mediante programas que surjan del análisis físico y socioeconómico de la región, así como de la participación de los diferentes sectores.

En nuestro país, de acuerdo con el artículo 115 constitucional, en su fracción III, la *intermunicipalidad* es la unión voluntaria de los municipios colindantes para resolver problemas comunes con base en un acuerdo formal entre los ayuntamientos. Este mecanismo de implementación de políticas públicas de gobiernos locales constituye uno de los medios más adecuados para atender las necesidades de los ciudadanos con eficiencia. Es importante el impulso de una reforma a este mandato constitucional para que no sólo se refiera a problemas comunes entre los municipios, sino que se aborde el desarrollo regional tomando en cuenta al municipio.

Actualmente el gobierno federal desarrolla el programa Hábitat, a través del cual se incentivan la creación de intermunicipalidades con el fin de recibir recursos para atender a la población en situación de pobreza que vive en las ciudades y zonas metropolitanas mediante la aplicación conjunta de programas sociales y de desarrollo urbano. El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal ofrece servicios de asesoría para el diseño de mecanismos para la integración de asociaciones intermunicipales; así, el Programa Franco-Mexicano, organismo internacional, tiene como objetivo favorecer el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales de México.

El mecanismo de cooperación entre municipios ha sido desarrollado mayormente en Norteamérica y Europa. En particular, en los casos de Francia y España, las legislaciones en la materia han tenido grandes avances en aras de posibilitar la formación de mancomunidades

intermunicipales para la prestación de servicios múltiples, obras y otros fines de competencia municipal. Algunos especialistas coinciden que la asociación intermunicipal debe de asumir una serie de principios entre los que se destacan:

- Principio de equidad: consiste en el equilibrio necesario en la prestación, pues no se persiguen fines de lucro.
- Principio de obligatoriedad: se refiere a la responsabilidad de otorgamiento por parte de los gobiernos locales.
- Principio de continuidad: consiste en prevenir la interrupción del servicio público, pues éste debe ser proporcionado de manera regular.
- Principio de adaptación: significa que debe tratar de contar con los instrumentos y sistemas correspondientes a las características de los servicios.
- Principio de adecuación: el servicio público debe responder en cantidad y calidad a las necesidades de los habitantes de los municipios.
- Administración de los servicios municipales: siendo una competencia de los ayuntamientos la prestación de los servicios públicos, su puesta en marcha está en función de los elementos y recursos con los que cuenta.

En nuestro país, de acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000, de los 527 ayuntamientos que se han asociado para la prestación de algún tipo de servicio público; el 53% (281) son municipios rurales, el 22% (114) son semirurales, el 17% (89) son semiurbanos, y 8% (43) son urbanos. La lectura que nos presenta esta encuesta es que el intermunicipalismo se está haciendo presente a partir de ayuntamientos rurales y necesidades de servicios públicos.

Algunos ejemplos de asociacionismo municipal en nuestro país son los siguientes:

*Asociación de municipios en la Zona Norte de Guerrero*

Uno de los casos más reconocidos de asociacionismo municipal es el de los municipios de la Zona Norte de Guerrero. El estado de Guerrero está dividido, por sus características geográficas y económicas, en siete zonas: Costa Chica, Costa Grande, Montaña, Sierra, Centro, Norte y Acapulco, en donde se distribuyen 76 municipios. La Zona Norte limita de oeste a este con los estados de México, Morelos y Puebla, y se encuentra conformada por 16 municipios, de los cuales ocho se encuentran involucrados en el proyecto de intermunicipalidad a saber: Atenango del Río, Buenavista de Cuéllar, Cocutla, Copalillo, Cuetzala del Progreso, Hutzuco de los Figueroa, Iguala de la Independencia y Tepecoaculco de Trujado.

Dichos municipios son muy heterogéneos, algunos con altos índices de marginalidad y con fuerte presencia indígena. La problemática de la región consiste en que las autoridades encargadas de los sistemas de aseo urbano no cuentan con elementos técnicos, administrativos y financieros suficientes para la solución óptima a la problemática del manejo de los residuos sólidos municipales. Existe una carencia de equipamiento adecuado, las flotillas son insuficientes, los vehículos de recolección no son los apropiados. No existe un diseño de rutas de recolección, los costos de operación son elevados.

La problemática requería de una solución integral, de lo contrario se corría el riesgo de que las acciones de cada municipio fueran vanas por la dispersión de los esfuerzos y recursos. La preocupación derivó en el Proyecto de Intermunicipalidad que se impulsa desde la Asociación de Municipios de la Zona Norte del Estado de Guerrero (AMZNEG), formalizada en noviembre de 2003 mediante decreto celebrado por el H. Congreso del Estado de Guerrero.

El objetivo del trabajo conjunto de los municipios consistió en identificar las áreas de oportunidad de cada uno de los ayuntamientos para mejorar su capacidad de gestión, así como determinar aquellos ámbitos de actuación que podían desarrollarse de manera eficiente en

un esquema de colaboración intermunicipal. La propuesta para generar la intermunicipalidad se concretó en torno a las siguientes acciones: *a)* contaminación de ríos y cuerpos de agua de la región; *b)* manejo integral de los residuos sólidos municipales; *c)* optimización de recursos municipales; y *d)* seguridad pública.

Realizar esas acciones en forma conjunta permite a los municipios mejorar en términos de eficiencia y eficacia. Entre los logros más importantes se pueden señalar:

- Acuerdos entre los municipios participantes, superando las diferencias partidarias.
- Se fortaleció la democracia al interior de la asociación, al establecer sus acuerdos mediante consenso.
- El costo de la construcción del proyecto regional fue menor al efectuarse entre varios municipios.
- Se logró considerar las necesidades y los problemas de la región de manera integral, superando los límites territoriales del municipio sin menoscabo de la autonomía municipal, por lo que se mejoró la planeación y administración del territorio.
- Se realizaron acciones que los municipios no podrían hacer por sí solos, impulsando el actuar de manera conjunta y el uso más racional y estratégico de los recursos financieros, materiales y humanos.
- Se facilitó la generación de actividades económicas y la reducción de las disparidades entre los municipios, al emprender acciones de carácter regional y aprovechando el potencial de cada territorio.
- Se logró incrementar la capacidad de negociación de los municipios, como un frente común entre los gobiernos estatal y federal.

*Experiencias de asociacionismo municipal en Michoacán*

En Michoacán la experiencia de asociación entre municipios es muy reciente, se inició apenas en 2003. La intermunicipalidad de Tierra Caliente, con los municipios de Tiquicheo, Tzitzio, Carácuaro y Nocupétaro, con los temas de los residuos sólidos y el mejoramiento de la captación de los recursos propios; inicialmente estuvo apoyada con recursos del Instituto de Desarrollo Social (Indesol) y de los municipios participantes, con las asesorías de la Federación Mundial de Ciudades Unidas y del gobierno del estado; durante la gestión municipal de 2002-2004 se avanzó con el diagnóstico y los estudios para ambos proyectos.

Otro ejemplo de asociación municipal en el mismo estado es el relleno sanitario de Carácuaro y Nocupétaro con posibilidades reales de llevarse a cabo de manera conjunta. El municipio de Tzitzio lo tiene que hacer por cuenta propia debido a las condiciones topográficas y grandes distancias con Tiquicheo y Morelia.

Otra importante experiencia de intermunicipalidad se da a partir del proyecto de promoción del turismo religioso en Cotija, iniciado por la administración anterior y ratificado por las nuevas autoridades municipales, el cual ha permitido visualizar la posibilidad de un desarrollo regional; para esto se ha establecido la firma del acuerdo con Tingüindín, Peribán y Los Reyes; este proyecto corresponde a la cuenca del Alto Tepalcatepec.

*Otras experiencias de asociacionismo municipal*

La experiencia de intermunicipalidad del bajo Balsas, con los municipios michoacanos de La Huacana, Arteaga, Múgica y Churumuco, y con el municipio de Coahuayutla, en el estado de Guerrero, constituye la posibilidad de la atención integral a la grave crisis pesquera de la Presa del Infiernillo. Este proyecto de desarrollo integral y sustentable, incluso

tiene posibilidades de canalizar recursos federales para el desarrollo regional-nacional en 2006.

Otro ejemplo es la intermunicipalidad de la Región del IV Distrito en el estado de Tamaulipas, quienes trabajaron con los municipios de Jaumave, Palmillas, Miquihuana, Bustamante y Tula en la promoción del turismo de aventura y ecoturismo que permitirá incrementar los ingresos de sus habitantes. Éstos han contado con el apoyo financiero del Programa de Conversión Social del Indesol.

Recientemente se han sentado las bases para constituir lo que sería la primera intermunicipalidad en la que se asociarían gobiernos locales de diferentes estados. Con la participación de la Sedesol, las autoridades de los municipios de Puerto Vallarta, del estado de Jalisco, y Bahía de Banderas, del estado de Nayarit, han manifestado su interés por concretar este proyecto. Se ha informado que la Federación dispone de un millón de pesos para crear un fondo para la elaboración de proyectos ejecutivos, en el que los dos municipios participarían aportando una cantidad similar en partes iguales.

Otras experiencias se han dado sobre la base de las ideas del asociacionismo municipal básicamente por afinidades, pertenencias y coincidencias ideológicas y políticas; hay un creciente asociacionismo municipal en las diversas regiones del país, lo más avanzado lo encontramos en las asociaciones nacionales como la Federación Nacional de Municipios de México (Fenam), la Asociación de Municipios de México, A.C. (AMMAC) y la Asociación de Autoridades Locales de México, A.C. (AALMAC).

La intermunicipalidad y el desarrollo regional son mecanismos valiosos de políticas públicas y responsabilidad de gobierno comprometidos con la atención a los retos que hoy nos plantea el país.

## ANEXO

### Ficha técnica Zona Metropolitana del Valle de México

La Zona Metropolitana de la Ciudad de México está conformada por:

Las 16 delegaciones del Distrito Federal

Álvaro Obregón	Cuajimalpa de Morelos	Iztapalapa	Tláhuac
Azcapotzalco	Cuauhtémoc	Magdalena Contreras	Tlalpan
Benito Juárez	Gustavo A. Madero	Miguel Hidalgo	Venustiano Carranza
Coyoacán	Iztacalco	Milpa Alta	Xochimilco

Cuarenta municipios del Estado de México

Acolman	Coyotepec	Naucalpan de Juárez	Tepetlaoxtoc
Atenco	Cuautitlán	Nextlalplan	Tepotzotlán
Atizapán de Zaragoza	Cuautitlán Izcalli	Nezahualcóyotl	Tezoyuca
Chalco	Ecatepec de Morelos	Nicolás Romero	Tlalmanalco
Chiautla	Huehuetoca	Papalotla	Tlalnepantla de Baz
Chicoloapan	Huixquilucan	San Martín de las Pirámides	Tultepec
Chiconcuac	Ixtapaluca	Tecámac	Tultitlán
Chimalhuacán	Jaltenco	Temamatla	Valle de Chalco Solidaridad
Coacalco de Berriozábal	La Paz	Teoloyucan	Zumpango
Cocotitlán	Melchor Ocampo	Teotihuacán	

Un municipio del estado de Hidalgo:

- Tizayuca

Población total que vive en esta Zona Metropolitana del Valle de México. En 2005 contaba con una población de 18.8 millones de habitantes y de acuerdo con el Reporte Urbanístico de las Naciones Unidas, es la segunda aglomeración urbana más grande del mundo, después de Tokio, Japón.

### **Ciudades más pobladas de la ZMCM**

Las siguientes son las ciudades (o municipalidades) más pobladas de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (de acuerdo con el censo 2005 del INEGI):

- Ciudad de México, con 8 720 916 habitantes
- Ecatepec de Morelos, con 1 688 258
- Nezahualcóyotl, con 1 140 528
- Naucalpan, con 821 442
- Tlalnepantla de Baz, con 683 808
- Chimalhuacán, con 525 389
- Cuautitlán Izcalli, con 498 021
- Tultitlán, con 472 526
- Atizapán de Zaragoza, con 472 526

La Ciudad de México y Ecatepec de Morelos son las dos ciudades más grandes de México, seguidas de Guadalajara (con 1.646.183) y Puebla (1 485 941).

## **La Zona Metropolitana del Valle de México**

La definición anterior de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) es una definición *positiva*, es decir, todos los municipios cumplen con la mayoría de los requisitos establecidos por la comisión y por la Conapo para ser considerados como parte del área Metropolitana, aún si los municipios no son plenamente adyacentes a la conurbación. En cambio, se creó una definición *normativa*, denominada, Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) basada en el pronóstico de crecimiento de la mancha urbana; es decir, incluye a 18 municipios que hoy día no son parte de la conurbación, pero que son considerados como estratégicos y serán integrados en el futuro.

Amecameca	Ecatzingo	Nopaltepec	Tepetlixpa
Apaxco	Hueypoxtla	Otumba	Villa del Carbón
Atlautla	Isidro Fabela	Ozumba	
Axapusco	Jilotzingo	Temascalapa	
Ayapango	Juchitepec	Tenango del Aire	

La ZMVM, cuando forme una sola conurbación, estará integrada por las 16 delegaciones del Distrito Federal, 58 municipios del Estado de México y 1 municipio del estado de Hidalgo.

## **Ficha técnica de la Zona Metropolitana de Villahermosa**

### *Integración*

- Municipio Centro
- Municipio de Nacajuca

### *Población que habita en esta Zona Metropolitana:*

644 629 habitantes. (Datos tomados a 2005 INEGI)

558 524 habitantes del Municipio Centro

86 105 habitantes de Nacajuca

## **Ficha técnica de la Zona Metropolitana de Guadalajara**

La Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG) es la región urbana resultante de la fusión de la ciudad de Guadalajara y poblaciones cercanas en el estado de Jalisco, México. Esta Zona Metropolitana es la segunda más grande en México tanto en la superficie como en población, sólo después de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

La Zona Metropolitana de Guadalajara está formada, *de jure*, por las siguientes poblaciones:

- Guadalajara.
- Tlaquepaque.
- Tonalá.
- Zapopan.

Estas cuatro poblaciones albergan a 3 859 932 habitantes según datos del 2005 del INEGI. Las siguientes poblaciones son, *de facto*, parte del área Metropolitana al ser adsorbidas por la mancha urbana:

- El Salto.
- Juanacatlán.
- Tlajomulco de Zúñiga.
- Ixtlahuacan del Río.

Incluyendo estas 4 poblaciones, el área Metropolitana de Guadalajara alberga a 4 240 320 habitantes.

### **Desglose poblacional de la ZMD**

<i>Municipio</i>	<i>Población</i>
Guadalajara	1 689 940
Zapopan	1 165 790
Tlaquepaque	563 006

Tonalá	438 729
Tlajomulco	240 630
El Salto	121 436
Ixtlahuacán	18 157
Juanacatlán	11 902
Total ZMG	4 240 320

Para todos los municipios involucrados, pertenecer a la Zona Metropolitana de Guadalajara es de gran relevancia, pues al ser capital del estado, ha sido centro del desarrollo y del poder político y económico, de modo que los municipios pueden participar en proyectos de urbanización cofinanciados por el gobierno del estado en beneficio de todos los municipios.

### **Ficha técnica de la Zona Metropolitana de Monterrey**

La Zona Metropolitana de Monterrey (ZMM) es la conurbación contigua a la ciudad de Monterrey en el estado de Nuevo León (México). Rebasa los 4 millones de habitantes (2006), los cuales están distribuidos en un territorio de 590 km<sup>2</sup>, convirtiéndola en la segunda área conurbada más grande de México, después de la Ciudad de México y la tercera en población de Guadalajara, de acuerdo con el INEGI.

La Zona Metropolitana de Monterrey comprende las cabeceras de 11 municipios del estado de Nuevo León:

1. Apodaca
2. Escobedo
3. García
4. Guadalupe
5. Juárez
6. Monterrey
7. Salinas Victoria

8. San Nicolás de los Garza
  9. San Pedro Garza García
  10. Santa Catarina
  11. Santiago
- Población total de esta Zona Metropolitana:  
4 052 459 habitantes.

### **Ficha técnica del Área Metropolitana de Puebla**

La Zona Metropolitana de Puebla (ZMP) es la región urbana resultante de la fusión de la ciudad de Puebla y las poblaciones cercanas en el estado de Puebla, México. Esta Zona Metropolitana es la cuarta en términos poblacionales de México, luego de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, Monterrey y Guadalajara con mayor población.

La Zona Metropolitana de Puebla (ZMP) es la población de México resultante de la fusión de 23 municipios poblanos y la capital de Puebla. De acuerdo con los resultados definitivos del Segundo Censo de Población y Vivienda 2005, la ciudad de Puebla tenía en ese año 1 399 519 habitantes (el municipio, 1 485 941). Su conurbación, que incluía 43 localidades en el estado de Puebla, contaba con 2 199 519 habitantes. Finalmente, la Zona Metropolitana de Puebla (ZMP), formada por 23 municipios, cuarta zona metropolitana más poblada del país. Desglosándose la zona metropolitana de la ciudad de Puebla en los municipios de:

- Puebla: 2 200 519
- Atlixco: 124 111
- San Martín Texmelucan: 121 071
- San Pedro Cholula: 113 956
- San Andrés Cholula: 100 998
- Tepeaca: 78 926
- Acajate: 71 895
- Amozoc: 69 315

Para todos los municipios involucrados, pertenecer a la Zona Metropolitana de Puebla es de gran relevancia, pues al ser la capital del estado, ha sido el centro del desarrollo y del poder político y económico, de modo que los municipios pueden participar en proyectos de urbanización cofinanciados por el gobierno del estado en beneficio de todos los habitantes de los municipios.

Las siguientes poblaciones son, *de facto*, parte del área Metropolitana, al ser absorbidas por la mancha urbana:

- Santa Isabel Cholula
- Tecali de Herrera
- Cuautlancingo
- Huaquechula
- Cuautichán
- Tepatlaxco de Hidalgo
- Tzicatlacoyan

### **Ficha técnica de la Zona Metropolitana Zacatecas-Guadalupe**

Municipios Integrantes:

- Zacatecas
- Guadalupe

Población:

261 422 habitantes en esta Zona Metropolitana.

### **Ficha técnica de la Zona Metropolitana Colima-Villa de Álvarez**

Municipios integrantes:

- Colima
- Villa de Álvarez

Población:

232 394 habitantes de esta Zona Metropolitana.



# El papel de los municipios en la redistribución de competencias dentro del nuevo federalismo

*Martha Angélica Tagle Martínez*

El Estado federal se integra por la unión de varias entidades federativas ya existentes, o bien, por decisión de un gobierno central que decide seccionarse. En el caso mexicano, el federalismo surge con el Acta Constitutiva de la Federación y los Debates del Congreso Constituyente de 1824. Con la aprobación del Plan de la Casa Mata se definen las provincias independientes, las diputaciones locales de Nueva Galicia, Oaxaca, Yucatán y Zacatecas, estableciendo gobiernos estatales basados en regímenes representativos, soberanos, con la facultad de gobernarse mediante acciones conjuntas, emanadas de la teoría de la división de poderes con dos órdenes jurídicos coordinados por una soberanía republicana depositada y ejercida en el ámbito internacional por el Gobierno de la Unión.

México ha incorporado elementos de los modelos de federalismo de otros países como Estados Unidos, España y Francia, mismos que han dado lugar al municipio libre, el cual se erige como unidad política básica en la que se da cumplimiento a las leyes tanto federales como locales y sus reglamentos. La estructura basada en las reformas constitucionales del 23 de diciembre de 2000 y el 14 de agosto de 2003, definieron al nuevo federalismo para alcanzar y legitimar las facultades de un verdadero Estado republicano que reconoce las esferas de la soberanía con la autonomía interior en la tarea de alcanzar los fines de la gobernabilidad, que hoy demanda la incorporación de cimientos

legales que den lugar a acciones incluyentes, transversales, sustentables y con perspectiva de género, necesarias para alcanzar la equidad y la justicia social en todas las regiones del país.

La estructura del nuevo federalismo debe garantizar el ejercicio representativo y democrático del poder público, atributos que residen esencial y originalmente en el pueblo como elemento del Estado indispensable para encausar las distintas manifestaciones políticas y delimitar la evolución del principio de organización nacional en el proceso de renovación de espacios de participación en el que las comunidades son protagonistas de las soluciones a los problemas de las entidades federativas, ejecutar sus programas prioritarios de manera oportuna, eficaz, eficiente y con acciones políticas comprometidas para hacer verdad el ideal del federalismo democrático sustentable.

El nuevo federalismo pretende crear mayores espacios de participación política donde el conjunto de comunidades contribuyan más para la aplicación de soluciones eficaces, teniendo como propósito fundamental que los municipios cuenten con atribuciones amplias para lograr una mejor distribución de los recursos gubernamentales. Como es sabido, el artículo 115 constitucional señala al municipio libre como la base territorial de las entidades federativas, así como de su organización política y administrativa; está considerado como una persona jurídica de derecho público con organización político-administrativa dotada de autonomía territorial, misma que le brinda la oportunidad de alcanzar sus objetivos mediatos con el esfuerzo de sus miembros del ayuntamiento con la proximidad de lograr avances con y sin la presencia de recursos financieros, situación que en los últimos diez años ha obligado a sus habitantes a incidir con mayor participación en los destinos que definen los horizontes del autogobierno.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la libertad de los municipios en el párrafo primero del artículo 115, no obstante no podemos decir que todos cuentan con las atribuciones necesarias para cumplir el cometido político, jurídico, dogmático y social para desarrollarse en igualdad de condiciones en las 31 entidades

federativas. Los municipios tienen limitaciones que dificultan el avance homogéneo del país debido a situaciones internas imputables a su ubicación territorial que se traduce en la deficiente planeación regional o precario desarrollo metropolitano, fenómenos que en su mayoría se originan por las limitaciones que la propia Constitución les impone. La imposibilidad de sumarse a las acciones surgidas en los sistemas de Seguridad Pública y del Sistema Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, a efecto de reencausar las conductas en relación con las mujeres rurales o las mujeres indígenas, son sólo algunos ejemplos. Es imperante erradicar estas limitaciones para alcanzar la dependencia en materia de coordinación fiscal, y fomentar una participación más activa en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.

Más allá de estos problemas, los municipios cuentan con otras limitantes causadas por la deficiente distribución competencial surgida del principio de reserva, preceptuado en el artículo 124 constitucional, dado que las facultades que se confieren en el numeral sólo se les otorgan a los estados, quienes de manera discrecional o arbitraria las emplean para reducir el marco de acciones municipales y la concertación de espacios en la coordinación con los ayuntamientos, aminorando los resultados favorables de la gestión pública. Un caso más próximo es cuando algunos programas operativos federales, en lo que se establece una relación bilateral donde los estados intervengan, en ocasiones éstos ni se enteran, o si lo hacen es con carácter informativo, de esta forma sin su participación se cumplen los fines del dispositivo del pacto federal referido y se respeta la concurrencia emanada del poder autónomo municipal, así como la personalidad jurídica con que cuentan, pero que se aminora con la intervención de las entidades federativas mediante un “centralismo *de facto*”, violando las facultades de los municipios con resultados trágicos para el destino social, olvidando que la entidad federativa debe ser la responsable de la búsqueda del desarrollo regional.

Para el logro eficiente de las metas, el cuarto ámbito de gobierno donde la comunidad funge como medio de participación para bene-

ficiar el espíritu federalista constitucional en el ámbito administrativo, financiero, compensar la desigualdad entre municipios, daría una organización político-estatal con mayor poder de decisión, acción, realización, actividad, poder económico y desarrollo regional, lo cual ayudará a revertir la dominación de la administración pública sectorial sobre la vida municipal dictada desde el centralismo federal, con un mejor aprovechamiento del gasto y la inversión pública en beneficio del municipio.

Un caso demostrado de los efectos positivos en el nuevo federalismo del cuarto nivel de gobierno es el de la cooperativa Tosepan con sede en Cuetzalan, estado de Puebla, la cual se creó con la intervención de la comunidad que al no obtener grandes ganancias como comerciantes de pimienta individuales, juntó sus cosechas para venderlas en un mercado mayorista con aumento de demanda y convirtiéndose en exportadores, reflejando beneficios colectivos gracias a la inclusión de la sociedad civil, por ser parte de las políticas y mecanismos encaminados al desarrollo regional que mejoró la calidad de vida de las familias a partir de acciones tendientes a alcanzar la seguridad alimentaria, el proceso de autogestión local y la democracia participativa.

No es ortodoxo que los municipios tengan una relación o dependencia directa de la Federación, porque entonces convertiríamos a nuestra República en una Federación de municipios y no de estados, como lo establece nuestra Constitución; esto permite que cada nivel de gobierno pueda obtener mayores recursos y una relación política plural que aminore los riesgos de conflictos frente a la Federación que se resuelven en las Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante el juicio de Controversia Constitucional regulado en términos de las fracciones I y II de la Ley Fundamental.

Este medio de solución a disputas de corte federalista también es insuficiente para resolver conflictos suscitados entre dos o más municipios alojados en una misma entidad federativa y la legislación federal y local responsabiliza al propio Estado de la suerte o solución de los diferendos. Tratándose de las situaciones basadas en materia de

responsabilidades municipales por ejercicio de sus atribuciones generadas en virtud del ejercicio de las facultades previstas en el artículo 115 fracciones V y VI de la Carta Magna, es legítimo que el Máximo Tribunal intervenga a instancia del municipio presuntamente afectado para alcanzar una legal solución de la justicia de la unión, dejando a salvo la soberanía estatal y la federal para actuar en consecuencia, tal como se propone en el presente a efecto de enaltecer las bases republicanas de la división de poderes.

Es importante dejar en claro que no se conciben los municipios sometidos a los estados o los estados a la autonomía y libertad municipal entendida como soberanía, la intervención de los estados es deseable en la medida del cumplimiento de las disposiciones que los convierten en responsables de la vida local, por ser entes con mayor volumen de recaudación fiscal que ingresan a la hacienda pública impuestos federales, tarea que no es reconocida cuando alcanzan estímulos denominados por su gestión al no serles entregadas en tiempo y forma o bien a sus estados, afectándolos al verse los municipios impedidos para disponer de recursos bien ganados, sin contar que su situación se agrava al sufrir los embates de los recortes o ajustes presupuestales.

Debe surgir una reforma fiscal federalista que abata el problema de la centralización hacendaria y no ha sido viable resolverlo con la creación de nuevos ramos presupuestarios siempre insuficientes, sino mediante la canalización transversal de recursos susceptibles de fiscalizar mediante el esquema actual contemplado en el sistema de Evaluación de Desempeño, preceptuado en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y que obliga a armonizar la normatividad en materia de Coordinación Fiscal por medio de herramientas fiscales más funcionales.

## **Propuestas**

1. Crear mayores espacios de participación a través de la incursión de las comunidades en el desarrollo municipal. Se necesitan

crear nuevos canales de participación ciudadana donde exista descentralización participativa para que las demandas y las propuestas de la sociedad civil puedan ser materializadas con la sociedad mediante una intervención propositiva en la gestión municipal de sus programas y sus políticas, creando una cogestión entre las organizaciones no gubernamentales, las comunidades y la administración pública municipal. Se requiere de un nuevo marco normativo municipal con visión federalista que faculte a las organizaciones no gubernamentales a injerir en la gestión pública local y la planeación regional que prevea el artículo 115 fracción V constitucional, para que apoyen al desarrollo local de las comunidades con nuevos canales institucionales a efecto de lograr la eficiencia administrativa y técnica mediante la desconcentración de servicios y su traslado hacia los nuevos órganos de poder local.

2. Que el conjunto de comunidades contribuya a la búsqueda y aplicación de soluciones eficaces. Inicialmente, en la forma inmediata de crear el cuarto orden de gobierno a través de las comunidades representadas en el municipio, mediante el cual se finque el sentido de pertenencia e identidad. Si bien es cierto que la ciudadanía del municipio elige a sus representantes por medio de fórmulas, la gran mayoría no conoce a sus regidores o las acciones que realizan en la administración municipal, situación que no es sana y tampoco debe prevalecer. Mientras en el Congreso de la Unión, y los congresos locales existen diputados de todas las expresiones políticas reconocidas por las autoridades electorales que obligan al Poder Ejecutivo a concentrar previamente sus acciones para poder alcanzar la mayoría necesaria en los consensos a fin de garantizar la aprobación de leyes, en los ayuntamientos persisten prácticas electorales que hacen ilusoria cualquier forma de disidencia e impiden la vigilancia de la oposición en el manejo de los fondos públicos, e inclusive obstruyen las denuncias ciudadanas contra funcionarios ineficientes. Al

persistir la elección de los regidores formando una sola planilla se ocasiona que todos, o casi todos, le deban su inclusión en dicha planilla a quien fue postulado para presidente municipal, de procederse a una elección de regidores de manera similar a como se lleva a cabo la elección de diputados locales, aquellos candidatos que resultaran electos en su distrito, demarcación, delegación o como quiera que se le denominara, pertenecerían a diversas fuerzas políticas, serían electos por el voto popular y no le deberían el favor a quien los incluyó en una planilla; es aquí donde debe surgir la figura del regidor ciudadano, adherido a la fórmula emanado del consenso probado de habilidades gubernamentales y del propio municipio.

Lo anterior permitiría que exista un verdadero cuerpo deliberativo, de regidores independientes, no como sucede en la actualidad, que se formula la elección de un grupo que aprueba todo lo que le propone el presidente municipal, simplemente porque fueron seleccionados como sucede con los síndicos. Si bien no es probable la elección de cada uno de los regidores de un ayuntamiento por vía de las elecciones individuales debido a diversos factores como pueden ser los financieros, se pueden crear mecanismos para incluir dentro de la misma fórmula de los presidentes municipales a representantes del mismo partido, de las diferentes comunidades que conforman al municipio, para que exista una corresponsabilidad con la gente que los conoce en sus comunidades y de esa forma los regidores sientan una verdadera responsabilidad hacia sus representados.

3. Que los estados y municipios cuenten con mayores atribuciones en los programas prioritarios de desarrollo. La estructura del régimen político mexicano se expresa en los artículos 39, 40 y 41 constitucionales, en los que se deja fuera al municipio; la comunidad como ente que expresa y ejerce su soberanía popular debe ser el factor que se incluya en estas disposiciones que sí es necesario reformar para que distribuyan las bases de las

- instituciones en los gobiernos locales y dar lugar a desarrollar sus propios planes o programas.
4. Que exista una mejor distribución de los recursos entre los diferentes entes gubernamentales. Es necesaria una descentralización fiscal adecuada a la nueva realidad política de nuestro país, el sistema fiscal vigente corresponde a un México muy distinto al que tenemos asumiendo cada vez más funciones a través de procesos de cambio político. La redistribución del presupuesto en los municipios debe ser más efectiva en relación con la vocación de cada uno de ellos y de acuerdo con la productividad que tiene cada municipio, es decir propiciar que los municipios participen de manera directa en la recepción de participaciones emanadas de la eficiencia y cumplida recaudación fiscal sin la intervención del Estado que lo alberga a efecto de garantizar una coordinación fiscal participativa y equitativa para las comunidades. La participación social de los gobiernos locales independientes, autónomos y abiertos será estimulada mediante un sistema adecuado con nuevas condiciones políticas y sociales a efecto de vigorizar la planeación regional ante la Federación con voz y voto directo por parte de los actores políticos involucrados en el tema, restando complejidad e inequidad a la concurrencia.
  5. Implementar la obligación de ceñir políticas municipales y estatales de corte federal con perspectiva de género. Al reencausar las actuaciones de presidente de la República manifestadas en los actos de autoridad emanada en la conducción de una administración pública que fomente la política interior, el combate a la pobreza y el desarrollo de las familias, la cooperación activa de los ayuntamientos a efecto de erradicar la visión misógina o excluyente de mujeres obliga a responsabilizar a los municipios y estados a brindar contrastes de igualdad y equidad al elaborar planes y políticas de desarrollo interno para que los grupos

sociales colaboren a desarrollar una autonomía, una personalidad jurídica propia, a participar con voto en el ejercicio de las facultades del artículo 115 fracciones V y VI constitucionales, en armonía con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Igualdad primordialmente, enunciando la obligación de las autoridades locales para garantizar la participación y el trabajo transversal y participativo de las mujeres, sin exclusión por género.

6. Municipales en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y las Políticas Públicas Federalistas. Como es sabido, ésta es una atribución que bien puede y debe ser incluida en el contexto de lo ordenado en la fracción V del artículo 115 de la Constitución, ya que al empatarse en los términos del artículo 7 de la Ley General de Planeación se da mayor grado de participación federalista a los municipios al poder mostrar el grado, alcances, metas y fines de sus necesidades para ser apreciadas en la gestión pública con toda objetividad con bases reales o viables que se traducirán en la atención oportuna de las exigencias locales, toda vez que serán valoradas conforme a su nivel real de vida con efectos presupuestales reales que brindarán los elementos indispensables a los ayuntamientos para satisfacer sus compromisos con las comunidades, meta asequible de lograrse mediante la reformas de los preceptos señalados de ambas normatividades.
7. Reorientar la presencia del principio de reserva de facultades constitucionales a favor de los estados, incluyendo a los municipios en la competencia. El principio de reserva de competencia contenido en el artículo 124 de la Constitución de ningún modo debe continuar cimentado en situaciones residuales en el esquema del nuevo federalismo, por el contrario, debe ampliarse a efecto de brindar un margen de legalidad incluyente hacia los municipios adicionando esta figura regional para garantizar su participación en los modelos republicanos, lo cual acrecentará

la participación e integración de las libertades que poseen a través de los ayuntamientos.

8. Incluir a los municipios en los Sistemas de Seguridad Pública y en el Sistema Integral para Prevenir, Atender Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. La ley que establece las bases de coordinación del Sistema de Seguridad Nacional de Seguridad Pública refiere al trabajo de garantizar el orden público mediante la prevención, investigación y persecución de la delincuencia, erradicar la violencia y readaptar socialmente a los delincuentes en los centros penitenciarios de todo el país, atribuyendo esta tarea a la Secretaría de Seguridad Pública a fin de que mujeres y hombres desempeñen un papel protagónico en el alcance de los ideales de la convivencia con igualdad, sin discriminación y procurando el bienestar colectivo. La perspectiva de género debe incluirse obligadamente en los municipios para sumarse a la fuerza del Estado en la tarea de promover los derechos humanos. La Secretaría de Gobernación en su calidad de responsable de la política interior, es la competente para velar por la aplicación de los supuestos de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, de tal manera que los ayuntamientos colaboren en la tarea de garantizar acciones transversales que en materia de seguridad pública superen los retos de erradicar la violencia contra las mujeres.
9. Dar lugar a que la Suprema Corte de Justicia intervenga en controversias constitucionales ante la falta de intervención para alcanzar una solución del estado frente a los conflictos surgidos entre municipios ubicados en la misma entidad federativa.

Es de plena práctica federalista la potestad de los poderes de la unión cuando las facultades de ese orden de gobierno son ejercidas con irregularidad de tal suerte que se califican de transgredidas por parte de los niveles de gobierno y se ha reconocido esta situación en las fracciones I y III del artículo 105 constitucional, preceptuado que la Suprema Corte

de Justicia de la Nación es competente para dirimir en procedimiento seguido a manera de juicio las Controversias Constitucionales. En el mismo se excluye el supuesto de la competencia cuando surgen diferencias entre dos o más municipios que se alojan en un mismo estado, con el ánimo de respetar la potestad soberana de la propia entidad federativa. Sin embargo debe adicionarse en los incisos que regulan la fracción I del citado numeral de la Ley Fundamental esta hipótesis siempre que el motivo de la disputa se base en el ejercicio municipal de una atribución constitucional de corte federalista, lo cual es legalmente procedente dado que la entidad estaría haciendo una interpretación y aplicación de las facultades que le reserva el artículo 124 constitucional, en este caso invadiendo competencias de la Federación como en la practica ha sucedido y con esta medida se pretender erradicar.



# Hacia un federalismo económico: el reto del financiamiento de los proyectos regionales y municipales

*Jorge Luis García Delgado*

En el México actual es normal que existan diferencias entre los proyectos de desarrollo regional y municipal encabezados por actores políticos y económicos locales y los proyectos que se contemplan desde los gobiernos estatal y federal. Esto genera tensiones entre los interesados en la planeación regional y se multiplican las situaciones en las que los interesados no tienen claro si lo que más les conviene es cooperar o no en un determinado proyecto.

La vía de la planeación ofrece la posibilidad de elaborar planes de desarrollo regional y municipal en los que los actores locales pueden procurar un mejor posicionamiento de las respectivas regiones dentro de la competencia económica nacional e internacional. La vía de las reformas institucionales ofrece como principal activo para el impulso de proyectos locales y regionales la autonomía de los municipios y el mejoramiento de las capacidades de los gobiernos locales.

En el centro de la cuestión se encuentra el tema de cuál es la manera más eficiente para repartir las funciones de gobierno y cómo se deben redistribuir los recursos públicos captados por las diversas vías en los tres órdenes de gobierno. Y junto con esto qué tantas libertades tienen los gobiernos locales y estatales para formular propuestas de desarrollo regional verdaderamente innovadoras, tomando en cuenta lo que se está haciendo en las sociedades con las que tenemos mayor relación y con las que debemos competir en los mercados mundiales.

Este debate tiene que ver también con la manera como los actores políticos entienden su función como articuladores del proceso de transformación del federalismo mexicano. La pregunta es si el sistema federal mexicano se dirige hacia un federalismo partidista, donde las alianzas en torno al desarrollo se deciden principalmente tomando en cuenta las filiaciones partidistas de los actores que participan o se va a dirigir hacia un federalismo económico participativo en el que las regiones y sobre todo los municipios pueden tener los recursos técnicos, económicos e institucionales necesarios para impulsar proyectos de desarrollo local y regional.

Hasta ahora se ha trabajado poco en el tema del fortalecimiento de capacidades municipales para el impulso de proyectos regionalistas. Los esquemas de devolución implementados no están arrojando resultados de que sean las regiones las que impulsen sus propios proyectos. Hay un serio problema en el tema de financiamiento del desarrollo que se hace más complicado en la dificultad para forjar alianzas regionales con la participación de los diversos actores sociales y políticos, independientemente del color del partido en que militan o del partido gobernante en cada uno de los órdenes de gobierno.

### **Ideas sobre el concepto de** *federalismo económico asociacionista*

La idea de *federalismo económico asociacionista* se refiere a la posibilidad de que exista una menor asimetría de poderes económicos relativos entre el gobierno federal, los gobiernos estatales y el gobierno local; y los arreglos institucionales propiciadores de la cooperación a nivel regional no sólo entre entidades públicas sino también cooperación con entidades privadas interesadas en impulsar el desarrollo regional. La instauración de un federalismo económico asociacionista se debe reflejar en el surgimiento de múltiples proyectos regionalistas, es decir proyectos de desarrollo local y regional diseñados a la medida de in-

tereses locales y a la de las necesidades de competir en los mercados mundiales y de generar condiciones de desarrollo humano y libertades individuales en todas las regiones del país. Es decir se necesita un federalismo productivo, justo y eficiente.

La gestión de proyectos regionalistas implica contar con los recursos suficientes pero sobre todo hacer cambios en las relaciones existentes entre los distintos agentes sociales en el ámbito estatal o nacional. Los municipios deben poder participar en la formulación de paquetes o programas de desarrollo regional en los que se privilegien los intereses de grupos locales y regionales mediante la atención de asuntos que preocupan a la sociedad, como la calidad de vida, el cuidado de la salud o el cuidado del ambiente.

Para diseñar y operar proyectos de desarrollo regional es importante la participación y el acuerdo de los diversos grupos sociales. A nivel internacional se sabe que los proyectos regionalistas más innovadores sólo existen gracias a que los diversos actores logran acuerdos sobre temas fundamentales del desarrollo y cumplen con los compromisos asumidos en dichos acuerdos. En el caso de México uno de los temas fundamentales que está obstaculizando el logro de acuerdos es precisamente el del financiamiento del desarrollo municipal y regional.

### **Ideas sobre estrategias para mejorar los esquemas de financiamiento del desarrollo y facilitar el surgimiento de proyectos de desarrollo regional**

- a) Revisión integral a los esquemas de coordinación fiscal y de recaudación a nivel local procurando que los gobiernos locales tengan acceso inmediato a los recursos que se generan localmente. En este rubro se ubican la retención a nivel local de una parte de impuestos y derechos federales. Una mayor libertad y más capacidad de los municipios para fijar sus tablas de valores y cobrar el impuesto predial y otros derechos.

- Retener parte del IVA a nivel local.
  - Distribuir mejor los excedentes petroleros.
  - Ejercicio local y regional de derechos generados a nivel local.
- b)* Una revisión detallada de los procesos de autorización de proyectos de inversión dando más espacio al establecimiento de cobro de derechos a nivel local por impactos causados por los proyectos de inversión que se ejecutan a nivel local.
- c)* La institucionalización de mecanismos de solución de controversias relacionadas con derechos de propiedad, impactos urbanos, impactos ambientales y sobre quien gana y quien pierde con el desarrollo económico.
- d)* Mejorar los mecanismos de cooperación intergubernamental procurando definir mejor las funciones de cada nivel de gobierno.
- e)* Fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas por parte de los gobiernos locales para evitar los daños al patrimonio de los municipios y de los estados.
- f)* Es necesario usar los recursos existentes para impulsar la cooperación regional con un enfoque asociacionista que trasciende la orientación partidista de quienes gobiernan en los municipios o en las entidades federativas.

### **Algunos temas finales**

Resolver el tema del financiamiento del desarrollo con un enfoque de federalismo económico asociacionista es importante para terminar con el problema de que los esfuerzos de planeación de desarrollo regional no se basan en transformaciones de las relaciones de coordinación económica y social que dieron como resultado el atraso en el que se encuentran muchos municipios y regiones del país.

Es necesario crear condiciones para que los gobiernos locales y estatales transformen sus estructuras organizacionales orientándolas a la

### *Hacia un federalismo económico*

procuración de metas de desarrollo local y regional, impulsando proyectos estratégicos y el trabajo con todos los actores sociales involucrados.

Un mayor acceso a recursos a nivel local es imprescindible para impulsar el desarrollo regional, pero un mayor financiamiento debe ir acompañado de mayores responsabilidades y mayor transparencia evitando que el ejercicio de recursos a nivel local se haga con un enfoque partidista y no incluyente.



# Coyuntura del federalismo en México y su trayectoria histórica

*Tonatiuh Guillén López*

A lo largo de su historia, el federalismo en México ha sido una idea, un debate público, un proyecto político, un motivo de guerras internas y, finalmente, en nuestro tiempo, una forma de organización del Estado que aún tiene fases pendientes por consolidar. La historia del federalismo ha sido compleja y tensa como la propia evolución de la sociedad nacional y sus instituciones, desde el origen mismo de México como nación independiente, en 1821. Al iniciar el nuevo milenio, el federalismo como forma de organizar al Estado es todavía un proceso en construcción, si bien ahora en condiciones mucho más favorables que las vigentes hasta hace pocos años.

La paradoja del federalismo en México es, precisamente, sus casi dos siglos de trayectoria y, del otro lado, el tiempo reducido de su vigencia efectiva. La historia del país durante los siglos XIX y XX, que produjo con gran esfuerzo y costo social las constituciones federales de 1824, 1857 y 1917, no impidió que estos valiosos documentos fueran marginados por eventos de tipo político, nacional e internacionales, que hicieron imposible el ejercicio práctico de sus principios. Durante el siglo XIX, la permanente situación de guerra entre ejércitos centralistas y federalistas, entre la nación y las invasiones militares extranjeras, fueron determinantes para que las instituciones del Estado tuvieran una existencia frágil, tanto en el orden nacional como en el ámbito de las regiones. La existencia misma del Estado nacional estaba en duda;

mucho más el contenido federal que se pretendía. Por su parte, en el siglo XX se consolidó al Estado nacional, pero se hizo bajo una forma excepcionalmente centralizada y paralela a un sistema político de perfil autoritario. Estas dos características, en los hechos, implicaron que los principios federales de la constitución de 1917 permanecieran aislados. La centralización y el autoritarismo, reflejados en un sistema de partido único que dominó en el país desde 1929, se convirtieron en factores contrarios para el federalismo previsto por el derecho constitucional. El resultado fue una forma de Estado con estructura y funcionamiento casi unitario, pero cobijado por un marco legal federal.

No cabe duda que esa etapa del siglo XX, derivada de la Revolución social iniciada en 1910, permitió a México consolidarse como nación; le dio sus primeras instituciones estables y constituyó un factor de desarrollo durante varias décadas. Pero también, que en ese periodo el ejercicio del poder en esencia fue distante del modelo federal. Se generó un modelo de gobierno que concentró la dinámica política y los recursos gubernamentales en el Poder Ejecutivo Federal, configurando un sólido régimen presidencialista que se convirtió en eje dominante de las políticas nacionales, grandes y pequeñas, en todas las regiones y áreas de interés público. Por este motivo, permanecieron muy reducidas las capacidades institucionales de las entidades federadas y de los municipios, quedando en algo más que simbólicas.

La centralización del poder político y de los recursos gubernamentales alcanzó un nivel excepcional de concentración en el Ejecutivo Federal. Al principio de la década de los ochenta del siglo XX, el sistema presidencialista había llegado a su forma más aguda, considerando la amplitud de las funciones y servicios públicos directamente ofrecidos por la administración federal, en prácticamente todo el territorio nacional. Considerando además su intervención en el desarrollo económico, mediante las políticas más diversas, como las regulatorias de la economía, la inversión en infraestructura e incluso su intervención como actor económico directo mediante empresas estatales. Y adicionalmente, considerando la subordinación política que el sistema presidencialista

ejercía contra los otros poderes Federal, Legislativo y Judicial, y sobre los gobiernos de los estados y municipios.

Los años ochenta, por otro lado, marcaron también el final de este modelo político y de desarrollo económico presidencialista. La severa crisis económica fue un factor que obligó a una amplia reestructuración del gobierno federal, que fue implementándose progresivamente en los siguientes años. La descentralización se convirtió entonces en un nuevo y visible término del discurso gubernamental y en una política pública que se reflejó principalmente en los servicios de educación básica y de salud a población abierta, que fueron transferidos a los gobiernos de los estados. De igual modo, se contabiliza en esta estrategia la reforma del artículo 115 de la constitución federal, en 1983, que estableció nuevos principios jurídicos y recursos financieros para los municipios del país, abriendo para éstos una nueva etapa de desarrollo institucional que cosecharía sus frutos en los años noventa.

Los años ochenta son también el origen de otra gran fuerza de cambio social: las movilizaciones ciudadanas por la democracia. Justamente, a partir de 1983, el proceso de transición democrática adquirió un poderoso impulso en las regiones del país, particularmente en los estados del norte de México. Su profundidad permitió minar las bases del autoritarismo, consolidar a los partidos de oposición y, en especial, permitir la alternancia política en los gobiernos municipales. En buena medida, en las sociedades municipales y en los ayuntamientos fueron cimentadas las bases de la actual democracia.

La alternancia política fue un evento de gran trascendencia para la evolución contemporánea del sistema federal; primero generalizada en los municipios, después en los estados y, actualmente, en todos los espacios gubernamentales del país. La diversidad política apoyó a la diferenciación institucional y el surgimiento de la política intergubernamental, implícita en el modelo federal y cohibida previamente por el centralismo político. Lo que el sistema de partido único había subordinado, al haber creado un modelo casi unitario, la alternancia política le ofreció la oportunidad para expresarse.

La transición democrática y su consecuencia de pluralidad en la integración de las instituciones de gobierno, en todos los niveles, fue determinante para reivindicar la esfera propia de cada institución y para que ésta fuese expresada, demandada y ejercida. Los ayuntamientos reclamaron su espacio institucional propio, sus atribuciones y recursos. La autonomía municipal, la descentralización de funciones y servicios, un nuevo sistema fiscal nacional, fueron algunas de sus reivindicaciones inmediatas. Con este impulso, en la segunda mitad de los años noventa nacieron tres asociaciones de municipios, como expresión de la nueva realidad municipal y como un recurso para constituirse como interlocutor de los otros órdenes de gobierno.

Del mismo modo, en su propia esfera, los gobiernos de los estados resurgieron también con gran ímpetu, coincidiendo con los municipios en las demandas de descentralización de funciones, aún concentradas por el gobierno federal y, sobre todo, en la modificación del modelo hacendario nacional que persiste altamente centralizado, tanto en potestades fiscales como en la distribución de los recursos. Entre 1997 y a la fecha, el debate hacendario y fiscal ha dominado el escenario de las relaciones entre los estados —podríamos decir, de los nuevos estados del país— y la Federación —que también pudiéramos llamar el nuevo gobierno federal.

Para este último, la consolidación de la pluralidad política ha implicado el fin del sistema presidencialista y de los excesos que le permitía el modelo autoritario. Se encuentra ahora fuertemente acotado por un Poder Legislativo políticamente plural, particularmente a partir de 1997, que también ha reivindicado el valor institucional de sus funciones. Teniendo en cuenta esta última perspectiva, la evolución del federalismo mexicano ha sido un proceso simultáneo a la consolidación de la estructura republicana del Estado. El federalismo y la división de poderes son ahora partes de una misma balanza, que no termina por construir sus nuevos equilibrios. Cabe añadir que la alternancia política en la Presidencia de la República, del año 2000, ha sido un factor catalizador para las trayectorias anteriores, al estimular la diferenciación política

e institucional entre el Ejecutivo y los poderes Legislativo y Judicial federales; entre el Ejecutivo Federal y los respectivos poderes de los estados; entre el Ejecutivo Federal y los gobiernos municipales.

De este modo, la dinámica intergubernamental que se ha abierto recientemente en México reúne los supuestos institucionales previstos por la Constitución del país, para hacer plenamente vigente al federalismo. Los actores institucionales del modelo ya están presentes y en constante dinámica; su debate es ya complejo y de gran intensidad, como recientemente se demostró en la promoción y realización de la Convención Nacional Hacendaria (2004), fundada en la naciente Conferencia de Gobernadores de México. La voluntad de los estados para integrar a la voluntad nacional es un objetivo en marcha; el autogobierno y el gobierno compartido es también una trayectoria en curso, dentro de los canales formales y dentro de los mecanismos, que permite un sistema democrático. Si bien estos procesos todavía podemos ubicarlos en un terreno incipiente y relativamente inestable, ya forman parte de esta etapa constructiva del marco federal del Estado.

El reto del federalismo mexicano, en este principio de milenio, es precisamente transformar las anteriores trayectorias en acuerdos nacionales; transformar el debate público en mecanismos institucionales para acuerdos federales; transformar la demanda en vínculos sistemáticos y normados para el acuerdo intergubernamental. Es decir, crear las nuevas instituciones del sistema federal, trascendiendo la fase actual asentada en la diferenciación político partidaria. Al mismo tiempo, transformar la cultura sobre lo gubernamental, para comprender al Estado y a las políticas públicas como necesariamente federales, desde su concepción y diseño, hasta su implementación y evaluación. El rezago también se encuentra en pensar federalmente, del mismo modo que hoy es necesario pensar global y actuar localmente.

El déficit que aún acompaña a nuestro federalismo es la ausencia, precisamente, de las instituciones que expresen y realicen al acuerdo intergubernamental federal, de manera cotidiana y práctica. La política intergubernamental federal carece de sus respectivas instituciones y es

notorio que se desenvuelve en canales circunstanciales y ajustados a las necesidades de coyuntura. Después de décadas de un modelo centralizado, que no tenía necesidad del acuerdo intergubernamental, tampoco hubo el desarrollo de las instituciones y mecanismos diseñados con este propósito. Ya no pueden resolverse las políticas nacionales, ni de manera aislada, ni atendiendo a la relación individual entre la Federación y algún estado, por ejemplo. De igual modo, el sistema federal mexicano, en su fase actual, está obligado a integrar a su proceso al nuevo actor que ha surgido desde la esfera municipal. Las sociedades municipales y sus ayuntamientos son ahora parte imprescindible del gran sistema nacional federal. El reto está en diseñar las instituciones y procedimientos que reconozcan la existencia de esta dimensión local, como instancia decisiva para el desarrollo social y la gobernabilidad democrática.

Dos retos pendientes del nuevo Estado mexicano son, entonces: la construcción de las nuevas instituciones del federalismo y de los nuevos instrumentos para el acuerdo intergubernamental nacional, reconociendo que éste es tripartita y que pudiera ser incluso más amplio; y segundo, la apertura de espacios para la expresión legítima de la diversidad cultural e institucional de la sociedad, asumiendo que ésta es parte inherente de la nación. El federalismo es precisamente un sistema para el reconocimiento e integración de lo diferente, especialmente valioso para una sociedad culturalmente diversa como la mexicana. Al iniciar el nuevo milenio, en suma, el sistema federal en México ha recuperado su curso. Y como nunca antes en su historia, dispone de los actores e instituciones para avanzar en su consolidación y perfeccionamiento. La política nacional y centralizada, como en los dos siglos anteriores, a pesar de su pluralidad actual aún requiere adaptarse al nuevo escenario y dejar de ser el obstáculo central para las reformas federales.

# Las instituciones del federalismo mexicano: una propuesta política para el desarrollo regional

*Miguel Bazdresch Parada*

En el tema del fortalecimiento del federalismo y la planeación regional está dicho todo. En los últimos 32 años hemos dicho todo de la planeación regional y del fortalecimiento al federalismo y al municipio.

Para fortalecer el federalismo en el país, hace falta instaurar la reelección, por lo menos la municipal, y desde hace muchos años los partidos políticos, por sus intereses, se niegan a votar esta reelección. Mientras no se haga esa reelección, seguiremos diciendo que para qué fortalecemos al federalismo. Es necesario federalizar, es necesario que se pongan de acuerdo, es necesario que haya un nuevo Constituyente.

El fracaso del federalismo sí requiere nuevas instituciones federales. Sólo para repasar, los estudiosos hablan de las siguientes instituciones del federalismo: la primera institución es la forma de gobierno, es decir, una forma republicana y federal es en sí misma una institución federal por la co-soberanía del gobierno federal y de los gobiernos federales o estatales.

La segunda institución y la que más se conoce y más se maneja es la división de poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La tercera institución más importante que a veces se nos olvida es el Senado de la República.

El Senado es una institución federal por definición y es prácticamente la institución en la que todos podemos coincidir que hace falta reformar. Volver sencillamente a la viejísima y sencilla institución: un

Senado de la República con representantes de las entidades federativas votados por los respectivos ciudadanos.

Otra institución es el juicio de amparo. Se nos olvida que judicialmente tenemos una federalización extraordinariamente buena, que ha resistido 200 años y se traduce en este juicio de garantías. El ejercicio de esta institución que requiere de sus adecuaciones, algunas radicales para eliminar algunos de los vicios en los que ha caído, es una institución del federalismo que se fortalecería aún más si se renueva, particularmente en su esquema de relaciones intergubernamentales. Por ejemplo, ha sido muy importante en este juicio de amparo que haya pasado la Suprema Corte a revisar, a ser tribunal constitucional y pueda recibir de los municipios acciones de inconstitucionalidad respecto de sus propios congresos o respecto de decisiones federales que los afectan.

Los hechos indican que los municipios que se han atrevido con bases y con estudios a esta acción de inconstitucionalidad se han fortalecido —aunque hayan perdido la acción o la sentencia en su contra—. Éstos han logrado defenderse porque el gobierno municipal puede reclamar por una razón que la Corte deja muy clara: el municipio es un poder federal, es un poder en la Federación; no es mero gobierno, es un poder y lo dicen con todas sus letras las diversas resoluciones de la Corte en la materia. Esto me parece muy importante porque a veces lo dejamos como un organismo administrativo o como un gobierno; pues sí, es el que gobierna a los pobrecitos en lo de la basura, las calles y el agua. En realidad no es así, el municipio es un poder reconocido por el Poder Judicial de la Federación.

Los federalismos que se han ido construyendo a lo largo de la historia del siglo XX, el federalismo fiscal, el federalismo educativo, el federalismo del agua y el federalismo de la salud, son instituciones federales que requieren un fortalecimiento muy importante, como voy a detallar un poquito más adelante. Y por último, una institución que también necesita renovarse y tiene que ver con el Poder Judicial, es el Consejo de la Judicatura, que también es una instancia federal que garantiza la limpieza del Poder Judicial. Podemos indicar otras organizaciones que

propriadamente no son instituciones del federalismo, pero que se pueden considerar instituciones que lo podrán ser, como el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y el Instituto Federal Electoral, uno es federalismo en rendición de cuentas y otro es federalismo en sistema electoral que permite a la Federación funcionar como tal.

Y no hay que dejar de mencionar, porque es efectivamente una institución del federalismo, al Ejército. El Ejército, que aunque se le dice Ejército Nacional, es un ejército federal, ningún gobierno estatal puede tener ejército; puede tener policías, puede tener lo que quiera, pero el Ejército, la Armada, la Marina, Fuerza Aérea, son instituciones federales, del federalismo.

El federalismo mexicano ha fracasado y requiere una renovación de raíz. Ésta debe revisar la posibilidad de un nuevo paradigma de construcción del federalismo de acuerdo con los tiempos.

El federalismo de 1857, el de 1917 y sus renovaciones del siglo XX sostienen un paradigma que es el paradigma francés de la división de poderes en tres poderes nada más. El federalismo del siglo XXI y de la globalización, de la era de la información, de la sociedad del conocimiento requiere dividir los poderes en más poderes que estos tres. No se intente decir morder poder a cada uno de los tres, sino mantenerlos, y establecer por lo menos otros cuatro que permitan a la Federación operar como federación.

Esos cuatro son: el poder educativo. No es posible que la educación federalizada en este país siga dependiendo de un gobierno central con todas las canicas en su bolso. La educación que requiere el siglo XXI necesita no sólo descentralización sino también un nuevo paradigma federal para el control e impulso de la educación. Si no hacemos gobierno educativo distrital, si no hacemos gobierno educativo múltiple, que atienda a las diversas localidades, a las diversas situaciones de cada uno de los rincones del país, no habrá planeación regional o planeación nacional o planeación municipal.

El segundo poder es el gobierno del agua, que tiene que ser un gobierno localizado de una manera transpolítica, es decir, no por lími-

tes políticos sino por los límites lógicos del agua, por las cuencas, por donde está el agua o por donde no está. Ese gobierno del agua es muy importante que siga siendo federalizado pero en otra forma: con un poder específico que no dependa de los intereses políticos del gobierno federal en turno, sino que dependa de un plan nacional que opere las distintas realidades y otorgue a las regiones, a las cuencas, a los municipios, poder suficiente para coordinarse, para operar y salvaguardar, sobre todo salvaguardar el agua.

De otra manera, vamos a seguir desperdiciando. Como ejemplo, tenemos en Jalisco la cuenca del río Ayuquila, donde 10 municipios desde hace varios años están asociados para preservar esa cuenca muy importante del río Ayuquila. Incluso ha sido un proyecto ganador del Premio “Gobierno y Gestión Local” del CIDE y la Fundación Ford. Pero cada tres años hay que volver a hacer toda la planeación de la asociación intermunicipal, y si uno de los 10 ya no quiere porque A, B, o C lo miró mal, o porque le cae gordo, volvemos al problema. El municipio sigue siendo presa fácil del empresario que le unta las manos para que le dé permisos, o del gobierno del estado que obliga a los municipios a ceder derechos del agua para que el gobierno local opere el agua con funciones propiamente políticas y no en función de lo que se requiere; de otra manera, nos vamos a quedar sin agua.

El tercer poder descentralizado o federalizado, me parece que es el de la salud. Estamos viendo los problemas que tienen el ISSSTE y el Seguro Social para subsistir como un sistema centralizado, como un sistema que asegure el derecho a la pensión, el derecho a la vejez, a vivir una vejez digna, precisamente por la torre inmensa que son esas instituciones no va a ser cuestión de cambiar la Ley del ISSSTE para que ahora, en vez de que sean pensiones universales sean pensiones individuales.

Es necesario un gobierno federalizado de la salud que permita a empresas, trabajadores, regiones, gobiernos estatales, gobiernos municipales y demás actores sociales en su región garantizar; porque es un reclamo social y no una dádiva generosa del gobierno federal.

No es un mecanismo de control del voto sino es efectivamente un derecho, una concesión, una atención del derecho humano que tienen los trabajadores en su vejez para recibir una pensión. Pero tiene que ser la sociedad la que impulse este proceso, por los tamaños, porque somos un país de 110 millones de habitantes, y no somos un Seguro Social como se diseñó en 1940, para un país de 25 o 28 millones de habitantes. El gobierno de la salud también tiene que federalizarse para fortalecer el federalismo.

Por último, el poder electoral. Me parece que la institución electoral federal tiene que constituirse como tal en poder electoral. No puede seguir siendo un instituto, tiene que ser un poder electoral que tenga capacidad de enfrentar a los otros poderes de tú a tú, para evitar absolutamente cualquier conjunto de cosas, como se han mostrado hasta ahora. Cualquier sistema que imaginemos hoy, en este país, será vulnerable a las elecciones apretadas; las elecciones que se definen por menos de medio punto de la votación nacional; siempre serán cuestionables con el sistema actual, porque no hay manera de sentarse a revisar.

Un poder electoral autónomo, como poder nacional, tendrá la capacidad de resolver por sí mismo, sin injerencia de los partidos políticos, a través del Congreso, cuáles son las medidas a tomar para que la ciudadanía tenga certeza, certidumbre en las elecciones, aun en las elecciones apretadas, y desde luego, en las elecciones no apretadas. No se puede seguir con un Instituto Federal Electoral así como está, con este sistema electoral, donde el presidente es electo por mayoría relativa y donde no hay de otra más que irse al conteo de votos una y otra vez, que siempre va a fallar. Se requiere un poder que tome decisiones, que no estén necesariamente establecidas por el Congreso, sino decisiones establecidas por el propio poder electoral.

Desde luego, esto es sumamente discutible, pero me parece que el sistema federal del siglo XXI depende de estos nuevos poderes. Se pueden pensar otros, pero por lo menos estos cuatro poderes: educativo, salud, agua y electoral, tienen que ser nuevos poderes, que si le van a quitar poder a los partidos, ni modo, hay que atreverse a quitar ese poder

*Miguel Bazdresch Parada*

con el fin de establecer todos los demás poderes. No me detengo en el federalismo fiscal, me quedo con estas propuestas, que a mi manera de ver tratan de romper el paradigma anterior del federalismo, centrado en los tres poderes heredados de Montesquieu, y que ahora requieren ser revisados en esta nueva sociedad globalizada, informatizada, tecnificada y desde luego juvenil, si vemos sus edades y sus perspectivas.

# Recursos y capacidades municipales para la descentralización

*Jesús Arroyo Alejandro*

*Isabel Cordera Valenzuela*

Algunos temas importantes del federalismo y de la descentralización, si bien están ya discutidos, no están demostrados, y muy poco están cuantificados. Si queremos hacer propuestas o diseñar políticas de descentralización, por ejemplo, es necesario el detalle, es necesaria la cuantificación. Realizamos un pequeño análisis de una encuesta a municipios, que llevó a cabo la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), junto con los gobiernos de los estados y los municipios.

Esta encuesta es de 2004 y tiene una gran cantidad de temas. La encuesta consta de unas quince páginas, es un trabajo bastante interesante y lástima, porque de esta información muy poca se ha analizado. Existe otra encuesta sobre corresponsabilidad y participación ciudadana, también de la Sedesol, ésta es de 2005, de la cual no conocemos ningún análisis. Y otra encuesta también de la Sedesol sobre capital social de 2006. Esas encuestas evidentemente costaron millones de pesos y tampoco conocemos ningún análisis. Sin embargo, de la primera encuesta, la de 2004, lo que nosotros hicimos fue ver qué datos nos arrojaba sobre las capacidades que tienen los municipios para enfrentar la descentralización.

Sabemos que hay una noción generalizada y aceptada de que el gobierno más cercano a los ciudadanos es el municipal; de que es el municipio quien sabe o es el gobierno municipal quien sabe más de los problemas de la población inmediata de la región, del entorno, y son

los gobiernos municipales los que por lo tanto, podrían instrumentar mejor las decisiones y las políticas de democratización, de participación ciudadana, de desarrollo regional, etcétera. Entonces, bajo esa noción se ha modificado varias veces la normatividad nacional en la materia, en especial el artículo 115, para alentar en gran medida la descentralización, proceso que ha continuado, pero que está inconcluso.

Ha habido una gran cantidad de reformas que han dado más atribuciones, funciones y obligaciones a los municipios. De manera excesiva, desde nuestro punto de vista, si consideramos a los municipios medianos y pequeños, en donde son más evidentes las carencias de capacidades humanas y materiales. Como sabemos, el municipio tiene atribuciones y funciones sobre todo en lo que son los servicios, seguridad pública, agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; pero también nuevas atribuciones como son la planeación urbana, el cuidado ecológico, la promoción económica. Por ejemplo, en el estado de Jalisco, el gobierno impulsó que sus municipios tuvieran oficinas de promoción económica, todos, y casi todos la tienen.

Así podríamos enumerar una gran cantidad de nuevas atribuciones y funciones derivadas del proceso de descentralización. En virtud de lo anterior, en el gobierno municipal existen materias exclusivas entendidas en su doble carácter de función y servicio público. Por ejemplo, en cuanto a obra pública, no sólo se trata de “prestar” el servicio sino de ejercer su función reglamentaria, de autoridad, de promoción, etcétera. Existe también la posibilidad de transferir al gobierno del estado algunas funciones o servicios exclusivos (principio de subsidiariedad) o posibilidad de asociarse para la prestación de servicios o ejercicio de funciones, aún tratándose de municipios de distintos estados.

Sin embargo, para poder identificar los efectos de la descentralización en los gobiernos municipales hay que hacer un análisis más detallado y preciso. Así, lo primero que hicimos fue cuantificar la población que existe en los municipios pequeños, medianos y grandes. Obviamente observamos que cerca de 26 millones de personas viven

en municipios con población menor a 49 mil habitantes, y la mayoría de los municipios tienen población menor a 14 mil habitantes. Evidentemente, el nivel de marginación y de pobreza está relacionado con el tamaño del municipio; entre más pequeños, mayor la marginación y la pobreza (Cuadro 1).

Luego, con indicadores de descentralización, que nosotros decimos son reales, vemos que el gasto y el ingreso se sigue concentrando en la Federación y los estados, hay un cuadro en donde estamos mostrando datos desde 1940 hasta 2004 y que sustentan nuestra afirmación (Cuadro 2). Hay una incipiente descentralización del gasto y del ingreso, porque estamos hablando de, por ejemplo, el ingreso de los municipios de 1.5 en 1970, que pasó a 6.9, casi 7 en 2004; entonces, sí hay, ha habido una descentralización, pero es mínima.

**Cuadro 1. Municipios y su población por rango de tamaño e índice de marginalidad**

<i>Rango de población (habitantes) 2005</i>	<i>Población total 2005</i>	<i>%</i>	<i>Municipios en el rango de población 2005</i>	<i>%</i>	<i>Mediana del índice de marginación 2000</i>
0 - 14 999	8 118 730	7.86	1 406	57.29	0.24
15 000 - 49 999	18 100 384	17.53	672	27.38	-0.18
50 000 - 99 999	13 298 908	12.88	195	7.95	-0.68
100 000 - 499 999	30 118 733	29.17	142	5.79	-1.35
500 000 - 999 999	18 405 201	17.82	28	1.14	-1.73
1 000 000 y más	15 221 432	14.74	11	0.45	-1.79

Fuente: INEGI, *II Censo de Población y Vivienda, 2005*.

**Cuadro 2. Concentración del ingreso y gasto por ámbito de gobierno (estructura porcentual)**

<i>Año</i>	<i>Federal</i>		<i>Estatad</i>		<i>Municipal</i>	
	<i>Ingreso</i>	<i>Gasto</i>	<i>Ingreso</i>	<i>Gasto</i>	<i>Ingreso</i>	<i>Gasto</i>
1940	71.4	79.6	23.3	18.0	5.3	2.4
1970	73.7	77.3	21.4	20.3	1.5	2.4
1988	90.1	90.3	8.6	7.8	1.3	1.9
1992	73.6	79.3	21.9	17.2	4.5	3.5
1997	68.8	64.6	26.5	30.8	4.7	4.5
1999	70.5	66.9	22.1	26.1	7.3	6.9
2000	64.4	64.5	29.3	29.9	6.3	5.6
2001	62.9	62.5	30.3	31.3	6.8	6.1
2002	61.6	62.8	30.8	30.6	7.6	6.6
2003	64.8	67.2	28.2	26.3	7.0	6.5
2004	64.6	66.6	28.5	26.9	6.9	6.5

Fuente: INEGI, *El ingreso y el gasto público en México*, INEGI, 2005.

Respecto de la recaudación predial, ingreso importantísimo para los municipios, en 2003 tenemos una comparación con varios países, y México es de los más bajos en recaudación con 0.3 % aproximadamente del PIB contra, por ejemplo, el Reino Unido, que recaba cerca del 6% del PIB –son los extremos.

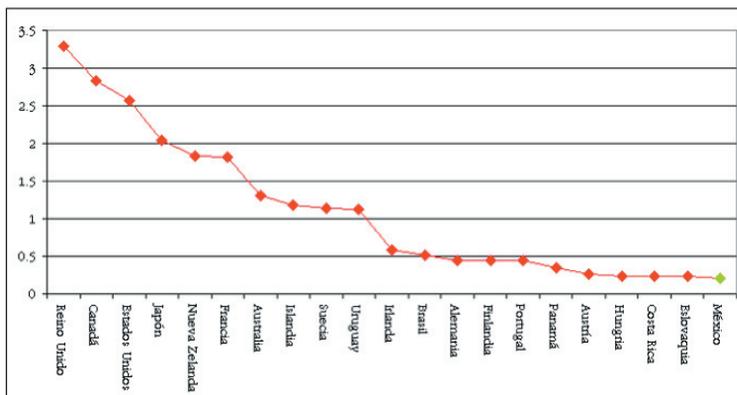
Lo que hicimos fue obtener datos de esta encuesta y cruzar la información de capacidades institucionales respecto del tamaño de los municipios, agrupándolos en pequeños, medianos y grandes (Cuadro 3).

**Cuadro 3. Clasificación de municipios**

<i>Clasificación</i>	<i>Tamaño</i>	<i>Población</i>	<i>N</i>
Pequeño	de 0 a 49 999	26 123 600	2079
Mediano	de 50 000 a 199 999	24 434 603	276
Grande	de 200 000 y más	42 992 893	81

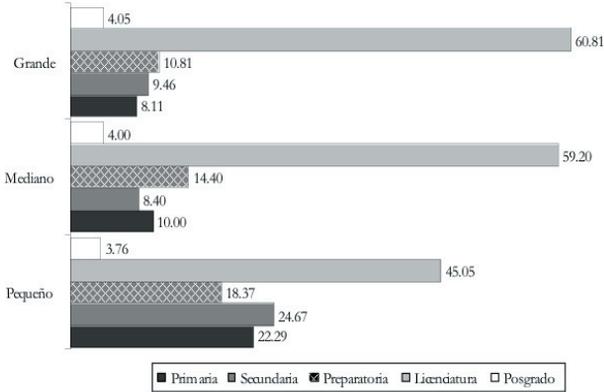
Nos dimos cuenta que en nuestros datos hay obviamente una heterogeneidad muy grande, entre el nivel de capacitación de los funcionarios municipales en los tres grupos de municipios. Hicimos los cálculos por presidente municipal, por tesorero, por ejemplo; así como por el encargado de planeación y de desarrollo urbano, nos dimos cuenta de que el nivel es muy bajo para los municipios pequeños y medianos, cosa que ya sabíamos, pero aquí está cuantificado. Por lo anterior, para conocimientos o temas muy específicos no tenemos, ni en los municipios grandes, personal bien capacitado o que tenga una profesión relacionada con las funciones que desempeña (Gráficas 2 y 3).

**Gráfica 1. Recaudación predial en México y el mundo, 2003  
(Porcentaje/PIB)**

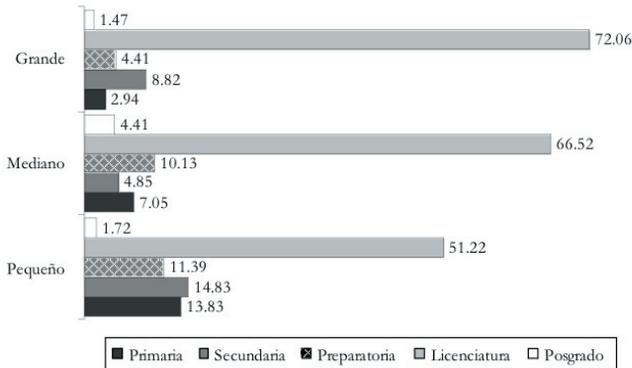


Fuente: *Milenio Diario, red.*

**Gráfica 2. Grado de estudios de funcionarios municipales, por tamaño de municipio (presidente municipal)**

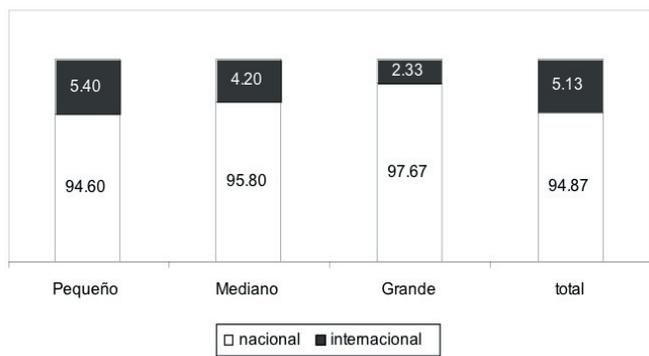


**Gráfica 3. Grado de estudios de funcionarios municipales, por tamaño de municipio (Tesorero)**

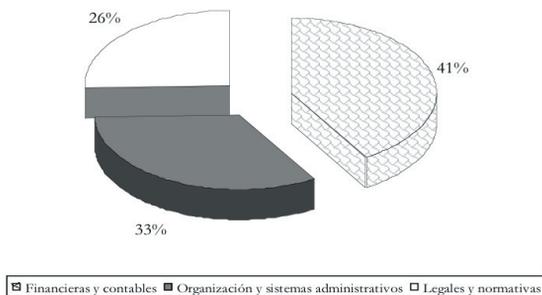


Posteriormente, vimos la asesoría que obtienen los municipios, y paradójicamente, encontramos que los municipios pequeños tienen más asesoría internacional. Seguramente son organizaciones no gubernamentales internacionales que les ayudan en varios temas o problemas planteados por ellos. Hacemos un desglose por pequeños, medianos y grandes (Gráficas 4 y 5).

**Gráfica 4. Porcentaje de municipios que recibieron asesoría de organizaciones nacionales o internacionales, por tamaño de municipio**



**Gráfica 5. Áreas en las que recibe capacitación el personal en municipios pequeños, medianos y grandes (Porcentajes)**



La conclusión general es que las capacidades institucionales de los municipios no tienen relación con las responsabilidades, atribuciones y funciones que se están dando, y por supuesto, los recursos económicos tampoco tienen relación. Por último, lo que llamamos condiciones necesarias, pero no suficientes, para proseguir el proceso de descentralización respecto de las capacidades municipales, son las siguientes:

- La profesionalización de la función pública, el servicio público de carrera, que no es nueva esta propuesta, pero los datos nos dicen que urge, sobre todo para los pequeños y medianos municipios en cuanto a población.
- Reelección y/o extensión del periodo administrativo, tampoco es nuevo y es muy necesario, creo que se relaciona con la profesionalización de la función pública en los municipios.
- Diseño de programas de capacitación y aseguramiento de habilidades directivas y de liderazgo; técnicas, entre otras, que también tienen que ver con el servicio público de carrera.
- Esquemas de colaboración con organizaciones públicas o privadas, especialmente con las universidades y fundaciones internacionales. La relación de los gobiernos locales con las universidades es muy pobre, se sabe muy poco de lo que hacemos los académicos, y al mismo tiempo, nosotros sabemos muy poco de los procesos políticos que se gestan en las dependencias y agencias de los gobiernos locales.
- Fortalecimiento de la sociedad civil en la creación de organizaciones sociales. Esto es para la participación ciudadana; es decir, hacer efectivo que realmente el municipio, que es el gobierno más cercano a la sociedad, pueda hacer que participe la población, eliminando el paternalismo, por un lado, y por otro, fomentando la corresponsabilidad.
- Capacidad de coordinación intersectorial y de articulación político-técnica. Esto es una letanía, ya la sabemos, hay poca coordinación, las políticas sectoriales normalmente no contemplan los impactos territoriales, un área donde tiene mucho que aportar el municipio.
- Mejorar el aspecto de la autonomía financiera, condición indispensable para el éxito de la gestión municipal. La autonomía es relativa, es poco lo que se está obteniendo de recursos de los estados y de la Federación.

Finalmente, un aspecto muy importante que vale la pena enfatizar y discutir es un cambio institucional, necesitamos cambiar la normatividad para diferenciar a los municipios. No podemos hacer políticas parejas para todos ellos, debemos discriminar por el tamaño y las capacidades que tienen los municipios, hay mucha heterogeneidad, de tal manera que es importante si se quieren instrumentar regionalizaciones, que también es otra propuesta de letanía, tomar en cuenta la heterogeneidad.

El municipio no es una región, es una unidad administrativa, las regiones tienen otra funcionalidad socioeconómica, están integradas de otra manera, y los municipios están en cuencas que funcionan, por ejemplo, para el asunto del agua, como una región diferente. Entonces, hay mucho desperdicio de recursos, poco aprovechamiento de las economías de escala. No hay una difusión de los efectos positivos de las inversiones cuando se toma la unidad de municipio y la unidad política, tiene que ser más bien un conjunto de municipios, y ahí está la regionalización.



# Capacidades y alternativas para el desarrollo y la integración regional: una lectura desde la noción de “frontera” ante los retos institucionales y los dilemas territoriales

*José de Jesús Ramírez Macías*

*Jesús Alberto Espinosa Arias*

*Rosa María Pérez Vargas*

El devenir frontera es un proceso creador, es pasar por el “entre” y dejar que los límites se difuminen. El devenir frontera, es escapar de las maldiciones locales... hacerse nómada quizá

*Nicolas Guigou*

Reflexionar acerca del desarrollo en los territorios nos conduce en principio a pensar en las nociones de “frontera”, entendida como los límites de nuestra actividad y de nuestra incidencia desde cualquiera que sea nuestra participación para impulsar, detonar, fomentar, apoyar y todos los verbos que podamos anteceder a la noción de desarrollo. Sobre todo porque, necesariamente, tenemos que establecer distinciones cuando nos referimos al desarrollo; desde su connotación urbana hasta los espacios rurales. En estos últimos es donde se caracterizan la mayoría de nuestros espacios territoriales que configuran y definen nuestras regiones.

Pensar en lo regional es indivisible a la característica de territorio rural, a partir de dos consideraciones: el tipo de actividades económicas

que se desarrollan en estos espacios, así como las propias características naturales que la definen.

Entonces asumimos que las regiones, dada la combinación de estos elementos, debemos no sólo pensarlas como espacios administrativos, política y socialmente definidos, sino agregar el componente rural cuando nos dediquemos a ellas.

### **El componente regional en Jalisco**

El estado de Jalisco, con su vasto territorio (más de 80 mil kilómetros cuadrados),<sup>1</sup> cuenta con una división administrativa que consta de 12 regiones que toman su nombre de los ecosistemas más característicos de su entorno: Norte, Altos Norte, Altos, Sur, Sureste, Sur, Sierra de Amula, Costa Sur, Costa Norte, Sierra Occidental, Valles, Ciénega y el Centro del Estado y que agrupan a 124 municipios.<sup>2</sup> Los primeros antecedentes de esta “división” los encontramos en registros acerca de la regionalización en los años setenta, y posteriormente un esfuerzo de concreción a partir de 1997, con el diseño de un marco institucional que permitiera dar inicio a un esquema organizativo-administrativo en el territorio de Jalisco. A partir de 2004, se presenta una gama de propuestas para reorientar y conducir la regionalización como un proceso fortalecedor del desarrollo regional.

En este sentido, partimos de una definición básica de *región* como una división territorial de un Estado, determinada por caracteres étnicos o circunstancias especiales de clima, economía, topografía, administración, gobierno, etcétera.<sup>3</sup> Entonces, la regionalización es una “delimitación geográfica, basada en elementos comunes de sus

<sup>1</sup> Tomado del Plan Estatal de Desarrollo, Jalisco 2001-2007, p. 182, disponible en <http://www.jalisco.gob.mx/organismos/coplade/ped/PEDparteIII.pdf>, consultado el 15 de mayo de 2007.

<sup>2</sup> *Idem.*

<sup>3</sup> Tomado de <http://es.wikipedia.org/wiki/Regi%C3%B3n>, consultado el 15 de mayo de 2007.

integrantes. La regionalización de un territorio constituye un marco adecuado para la adopción de decisiones que promuevan el desarrollo dentro del proceso de planeación.<sup>4</sup>

Entonces, la regionalización debe considerarse como una construcción que representa y recrea identidades culturales, pero a su vez un espacio donde intervenir a partir de la identificación de características comunes, pero también de condiciones desiguales de desarrollo y de recursos disponibles, lo que plantea una necesidad de búsqueda de equilibrios en la desigualdad, equilibrios a partir de la diferencia, con una orientación de integración y no de segregación. Por tanto, la regionalización –en tanto estrategia– puede considerarse como un catalizador para detonar oportunidades y con eso alcanzar propósitos trascendentales.<sup>5</sup>

Tales propósitos requieren del establecimiento de reglas y condiciones para la cooperación que permitan recuperar y reconstituir el tejido social, por una parte, y, por la otra, generar un respaldo institucional desde las entidades públicas para conseguirlo. En esta lógica, las organizaciones internacionales, en aras de consolidar entramados de inclusión a nivel global, han facilitado la generación de experiencias desde los escenarios locales.

### **Impulso internacional al desarrollo regional en América Latina. La constitución de la Alianza Promotora para el Desarrollo del Sur de Jalisco**

Desde el inicio de 2004, la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la FAO está impulsando un proyecto de desarrollo regional en 11 regiones de tres países de América Latina (México, Brasil y Chile).

<sup>4</sup> Tomado de <http://www.definicion.org/regionalizacion>, consultado el 15 de mayo de 2007.

<sup>5</sup> El supuesto que subyace es la de una acción intencionada, con un sentido positivo en la búsqueda de mejores horizontes de desarrollo sin intentar caer en una posición axiológica pero sí en la construcción de condiciones de bienestar para los ciudadanos.

El principal objetivo de esta iniciativa es apoyar a los gobiernos subnacionales (estatales en el caso de México y Brasil, regional en el caso de Chile) a impulsar una estrategia de desarrollo en una determinada región de sus estados, que contribuya a la promoción del desarrollo regional sostenible, mediante la facilitación de vínculos entre los distintos actores, la generación de capacidades y la promoción de proyectos territoriales.<sup>6</sup> Esta iniciativa en el marco del Programa de Desarrollo Regional de la FAO apoya proyectos en marcha en dichas regiones.

Las 11 regiones involucradas en este proyecto son las siguientes: Brasil (Región de Cantuquiriguaçu (estado de Paraná), Región Centro-Sur/Vale do Salgado (estado de Ceará), Región de Assis (estado de São Paulo), Región Noroeste (estado de Minas Gerais), Región Vale do Cocais (estado de Piauí); México (Región “06 Sur” (estado de Jalisco), Región Citrícola (estado de Nuevo León), Región Lerma Chapala (estado de Michoacán), Región Otomí Tepехua (estado de Hidalgo), Región del Cañón de Juchipila (estado de Zacatecas); Chile, Territorio de Arauco (8ª Región, del Bio Bio).

En cada una de las regiones se han identificado los principales actores de la región y facilitado la coordinación entre ellos para la elaboración de dos productos: *a*) una Estrategia de Desarrollo Regional; y *b*) una Propuesta de Alianza Regional Promotora del Desarrollo. En el caso de Jalisco, la Estrategia para el Desarrollo Regional se constituyó como la base del modelo de planeación de desarrollo en el estado de Jalisco,<sup>7</sup> en tanto que la Alianza Regional Promotora del Desarrollo comprende 16 municipalidades y tiene una extensión de 5,651.10 km<sup>2</sup>, lo cual representa el 7.05% del territorio. Concentra el 5% de la

<sup>6</sup> Tomado de <http://www.rlc.fao.org/prior/desrural/regional/>, consultado el 18 de mayo de 2007.

<sup>7</sup> Véase: José de Jesús Ramírez, y José Martínez Graciliano, “Estrategia para el fortalecimiento de la planeación y el desarrollo municipal y regional”, en *Cuadernos Coplade*, Nueva época, Serie Metodologías y técnicas para la planeación regional y municipal, núm. 2; Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Jalisco, Gobierno de Jalisco, México, 2005.

población estatal (302 048 habitantes)<sup>8</sup> y ha generado una dinámica interior de integridad a partir de la implementación de las dimensiones comprendidas en la estrategia para el fortalecimiento de la planeación: la dimensión técnico estratégica y la dimensión social participativa. Con el propósito fundamental de que desde una instancia de planeación de un gobierno subnacional se pueda orientar el desarrollo de las regiones de Jalisco. Entendiendo *región* como el “espacio en el cual se desarrollan un conjunto de relaciones sociales e intereses que definen las diferentes formas de organización de la producción y capacidades de innovación (tanto en lo referente a producción como a procesos)”;<sup>9</sup> vista la región como un espacio de convivencia y relaciones entre los participantes y actores que emplean y recrean los recursos que tanto social como naturalmente disponen.

A partir de esta experiencia en determinados territorios del estado de Jalisco y en este caso en la región sur de Jalisco, “se experimenta un nuevo auge a partir de la integración de la Alianza Regional Promotora del Desarrollo del Sur de Jalisco”.<sup>10</sup> A partir del impulso de proyectos para la producción en algunas localidades, así como de la generación de una serie de instrumentos para la orientación de las estrategias y programas públicos con incidencia en la región.<sup>11</sup>

En el marco de esta alianza se impulsó el Proyecto de Formación Progresiva de Recursos Humanos en el cual se sentaron las bases para el

<sup>8</sup> J. de J. Ramírez y J. Martínez, “Estrategia para el fortalecimiento...” *op. cit.*

<sup>9</sup> Manuel Gutiérrez Vidal y Sarah Pellegrini Martínez, “El papel de los gobiernos locales en el desarrollo regional”, en *Revista Gestión y Política Pública*, vol. III, núm 1, primer semestre, CIDE, México, 1994.

<sup>10</sup> Gabriel Torres González, “Repensar el sur de Jalisco: el dilema entre autonomía e integración en los procesos de desarrollo regional”, en Jaime Morales y Jorge Enrique Rocha Quintero (coords.), *Sustentabilidad rural y desarrollo local en el sur de Jalisco*, ITESO, México, 2006, p. 161.

<sup>11</sup> Entre los productos generados en el marco de la Alianza Regional Promotora del Desarrollo en el Sur de Jalisco se encuentran el banco de vocacionamientos y potencialidades de la región sur de Jalisco, así como la identificación y documentación de la cadena productiva del equipal. Los documentos pueden consultarse en <http://seplan.gob.mx>

establecimiento de una base profesionalizante de funcionarios públicos municipales en la región, bajo la premisa de generar capacidades para la gestión de los territorios, a partir de la identificación de vocacionamientos y potencialidades de la región para el desarrollo de la misma.<sup>12</sup> En el marco de dicho proyecto se impulsó conjuntamente, entre el gobierno del estado y el Centro Universitario del Sur, de la Universidad de Guadalajara, el Diplomado en Gestión y Formulación de Proyectos para el Desarrollo Regional y Municipal, en su promoción 2005, en el cual participaron funcionarios municipales de las 16 municipalidades del sur de Jalisco, más 10 de la vecina región sureste. Atendiendo a 26 municipios. De dicho diplomado resultaron seis proyectos de impacto regional, de los cuales cuatro lograron financiamiento público.

En este momento, la incorporación del equipo promotor de la Alianza nuevamente encuentra eco en una experiencia de alcance internacional: el proyecto Fodepal.

### **El proyecto Fodepal y la cátedra “De la sierra al llano: integración, fortalecimiento y sustentabilidad de la región sur de Jalisco”**

Fodepal es el Proyecto Regional de Cooperación Técnica para la Formación en Economía y Políticas Agrarias y de Desarrollo Rural en América Latina auspiciado por la FAO, la Agencia Española de Cooperación Internacional y la Universidad Politécnica de Madrid, cuyo propósito es contribuir al desarrollo rural sostenible y a la gestión integral de los recursos naturales de América Latina mediante un programa de capacitación que combine la enseñanza a distancia con la enseñanza presencial. Los objetivos específicos son:

<sup>12</sup> Como parte de este proyecto es que la Universidad de Guadalajara y el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Jalisco firman un convenio para impulsar dicho proyecto con una serie de diplomados para la generación de capacidades de gestión desde los gobiernos municipales. Parte de la experiencia se presenta en <http://coplade.jalisco.gob.mx/?q=capacitacion1>

*Capacidades y alternativas para el desarrollo y la integración regional*

- a) Poner en marcha un programa regional de capacitación en economía y políticas agrarias y de desarrollo rural.
- b) Fomentar la colaboración e intercambio de experiencias en materia de economía y políticas agrarias entre especialistas a nivel mundial.
- c) Preparar un conjunto de materiales de formación que puedan ser ampliamente utilizados por diversas instituciones y centros de enseñanza.
- d) Proporcionar servicios específicos de capacitación a solicitud de organismos gubernamentales y de la sociedad civil.
- e) Diseñar y promover un acuerdo de colaboración interinstitucional para continuar las actividades del programa de formación una vez terminado el proyecto.<sup>13</sup>

En el marco del proyecto se impulsa la convocatoria a la Cátedra Fodepal que se define como

un espacio académico que fomenta la articulación, en el contexto subregional, de los principales actores públicos y privados relacionados con el diseño de políticas públicas en la búsqueda de soluciones a problemas subregionales (en el caso de México, estatales). Estas cátedras se ubican en las universidades o entidades académicas de la Región Latinoamericana. Se trata de un espacio institucional donde se incluye investigación, formación, foros de debate y articulación con Instituciones vinculadas a la gestión de políticas públicas.<sup>14</sup>

El fin de las cátedras Fodepal es replicar los objetivos del proyecto en el contexto subregional alrededor de una problemática concreta en los ámbitos temáticos del proyecto. Se pretende que estas cátedras se conviertan en un referente permanente en la formulación, implementa-

<sup>13</sup> Más información en <http://www.rlc.fao.org/proyecto/fodepal/default.htm>

<sup>14</sup> Puede consultarse <http://www.rlc.fao.org/proyecto/fodepal/Servicio/Catedras/catedras.htm>

ción y evaluación de políticas públicas. El 31 de marzo de 2006 se puso en marcha la Cátedra Fodepal “De la sierra al llano... sustentabilidad, integración y fortalecimiento de la región Sur de Jalisco”, que buscará estimular la formación de capacidades y el desarrollo regional en la zona sur de Jalisco. La cátedra busca capacitar a gestores locales relacionados con políticas de desarrollo rural sostenible y con el manejo integral de los recursos naturales, fomentar la participación de estudiantes para asesorar a cooperativas o empresas familiares, y establecer agendas de trabajo con organismos públicos y privados en favor del crecimiento regional.

El Acuerdo de Cooperación que involucra al Centro Universitario del Sur (Cusur) de la Universidad de Guadalajara y al Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Jalisco (Coplade), establece que la cátedra desarrollará “acciones de docencia, investigación, extensión y vinculación al sur y sureste de Jalisco, para el desarrollo rural, mediante el establecimiento de políticas públicas que contribuyan a disminuir los índices de marginación y pobreza de 26 municipios que abarca la región”.<sup>15</sup>

Se trata de una iniciativa que compitió entre 22 experiencias a nivel latinoamericano y cuyo componente de diferenciación fue la postulación conjunta de una institución de educación superior y una entidad pública gubernamental, en el área temática de desarrollo rural y pobreza. La cátedra ha realizado diversas actividades de extensión y difusión en la región, sin embargo, la que nos interesa resaltar en este foro es la realizada en materia de formación, que se ha sumado al Proyecto de Formación Progresiva de Recursos Humanos. Se trata del Diplomado en Gestión Pública Municipal y Regional, en el cual participaron funcionarios municipales de los 26 municipios de las regiones sur y sureste del estado de Jalisco, en el momento de transición de los gobiernos municipales que concluían su gestión. Y la cátedra se enfocó a promover una oferta de capacitación y formación a los nuevos funcionarios municipales que

<sup>15</sup> Véase ficha de postulación de la Cátedra Fodepal, disponible en <http://www.rlc.fao.org/proyecto/fodepal/Servicio/Catedras/catedras2.htm> y en <http://www.cusur.udg.mx/fodepal/>

renovarían las estructuras municipales para el periodo 2007-2010. Esta experiencia le permite a la Cátedra Fodepal constituirse como el espacio que impulsa la oferta de capacitación para los funcionarios municipales y estatales que se desarrollan en la región.<sup>16</sup> Esta relación desde la formulación de proyectos, y la vinculación con las autoridades municipales en funciones y las electas —actualmente en gestión— ha permitido consolidar el conocimiento sobre la problemática de la región.

### **Algunas consideraciones sobre el desarrollo regional<sup>17</sup>**

Las regiones del estado de Jalisco muestran *disparidades territoriales* en sus niveles de desarrollo, en sus niveles de competitividad y de desarrollo productivo.<sup>18</sup> Las disparidades territoriales son evidentes a partir del acceso a los servicios, dependiendo de la ubicación geográfica de las poblaciones. Muestra de esto son los elevados índices de marginación que se presentan en los municipios denominados de “frontera”. Esos territorios forman parte de la nebulosa gubernamental, pero no sólo no son sujetos de inversión privada sino que día con día crecen sin ser considerados como una zona de atención que presenta problemas similares a los de los territorios de otros estados con los que colinda. En estos espacios la restricción que da la frontera desnuda los alcances de la acción pública.<sup>19</sup> Estas disparidades aconsejan la formulación de distintos tipos de intervención en términos de estrategias públicas (políticas públicas).

<sup>16</sup> Puede consultarse los contenidos del diplomado en gestión pública municipal en <http://www.cusur.udg.mx/fodepal/>

<sup>17</sup> Algunas notas de esta problemática han sido presentadas y discutidas en los ciclos de conferencias magistrales que la Cátedra Fodepal ha impulsado con expositores como Luis F. Aguilar Villanueva y Gustavo Gordillo, principalmente.

<sup>18</sup> Así como existen disparidades en las entidades federativas. Al respecto puede consultarse el estudio sobre competitividad en los estados, difundido en <http://www.imco.org.mx/informeestatal.php>

<sup>19</sup> Jalisco cuenta con 52 municipios que comparten frontera terrestre con otros estados como Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Michoacán, Nayarit, San Luis Potosí y Zacatecas.

1. No existe un consenso en torno al modelo de desarrollo a impulsar, partiendo de que se trata de reconstituir e impulsar la noción de desarrollo de un espacio determinado desde una perspectiva endógena que implica:
  - La capacidad de transformación socioeconómica.
  - La habilidad de responder a los retos exteriores.
  - El fomento del aprendizaje y la formación.
  - La eficacia en la introducción de formas de regulación social a nivel local (uso de recursos locales, control del proceso de acumulación, capacidad innovadora y desarrollo y consolidación de un tejido productivo local).<sup>20</sup>
2. Las implicaciones del modelo de desarrollo endógeno inciden en la dimensión económica de los territorios e involucran mecanismos impulsados desde las instancias públicas, reconociendo el rol del Estado en el fomento al desarrollo regional.
3. Existen fallas en la intervención estatal. Consideradas desde el propio diseño presupuestal en la direccionalidad de los recursos públicos, así como desde el diseño programático sectorial que aún prevalece.
4. Identificamos problemas en el gasto público, a partir de la no admisión desde el ejecutivo de la duplicidad y dispersión de los recursos públicos; una ausencia de acciones coordinadas; falta de continuidad a los esfuerzos de políticas públicas y a la falta de una evaluación real e integral de los presupuestos públicos.
5. Consideramos la necesidad de compactar, o en su caso consolidar políticas y programas a fin de reorientar estratégicamente las acciones públicas, eficientando los recursos económicos e intelectuales de que disponen nuestros territorios.
6. Las capacidades técnicas y de liderazgo de los gobiernos estatales y municipales son desiguales. Ante esto, las instituciones de

<sup>20</sup> M. Gutiérrez y S. Pellegrini, "El papel de los gobiernos..." *op. cit.*

educación superior deberán decidirse a impulsar el desarrollo regional en sus territorios, generando las ofertas académicas necesarias para la transformación productiva.

La cátedra plantea entonces asumir una serie de medidas para incursionar en la consolidación de un sistema de regiones competitivas e integradas. Con miras a coadyuvar a enfrentar exitosamente las restricciones que nuestras instituciones locales tienen. Para ello se deberá considerar lo siguiente:<sup>21</sup>

1. *Apoyar la generación de infraestructura para la accesibilidad de las regiones*, como un elemento de conectividad con los tomadores de decisiones; acceso a innovaciones y desarrollos tecnológicos.
2. *Fomentar una mayor disponibilidad de servicios avanzados a la producción* (consultoría tecnológica, innovación y acceso tecnológico, etcétera).
3. *Sentar las bases para la Institucionalidad regional* (gobiernos regionales, cooperación intermunicipal, presupuestación regional).
4. *Garantizar el clima social favorable* (asociado a baja conflictividad laboral y cooperación entre instituciones públicas y privadas).
5. *Fomentar la presencia de pequeñas y medianas empresas* (en la región sur de Jalisco no existe ninguna incubadora de empresas).

En esencia, el gran dilema es la transformación de la realidad. Es decir, se tiene que decidir en un contexto altamente complejo, por el mantenimiento del *statu quo* de las cosas o por el cambio en las diferentes esferas que convergen. Ésa es la conclusión, la disyuntiva es si cambiamos o no la realidad social que enfrentamos. El desarrollo regional está tocando a la puerta y por fortuna en Jalisco, desde el espacio en el que participamos, hemos dispuesto una serie de herramientas para que podamos transitar hacia esa búsqueda de estadios de sociedad

<sup>21</sup> Algunas de las recomendaciones son tomadas de la experiencia europea denominada proyecto LEADER.

*José de Jesús Ramírez, Jesús Espinosa y Rosa María Pérez*

utópicos en donde podamos contar con garantías de desarrollo para todos. La propuesta está a discusión en esta mesa y bajo la perspectiva de diferentes participantes en el proceso de conformación de nuevas realidades.

# La cuestión del desarrollo regional en México: una propuesta legislativa para la Reforma del Estado

*Mónica Fernández Balboa*

Es común que los aspectos regionales del funcionamiento de la economía mexicana y de la sociedad se pierdan en la generalidad del entorno nacional. Con frecuencia se confunde el comportamiento de la economía en su conjunto con el de las economías de los estados y de las regiones. En honor a la objetividad, habría que señalar que esta tendencia, que es incorrecta, es universal. Es usual escuchar planteamientos que dicen, por ejemplo, que la economía latinoamericana va a ir bien o mal, porque al país A o B le va a ir bien o mal, independientemente de lo que pueda suceder en otros países de la región.

Sabemos que eso no ocurre en la realidad, no sucede en el ámbito internacional ni tampoco en el nacional; no se dice nada nuevo cuando se hace mención a los desequilibrios regionales en México, a las disparidades entre estados y al interior de los propios estados, al distinto tipo de impacto que en una región y en otra ejerce la aplicación de una medida de política económica, ésta para hacerlo en plenitud requiere de un componente regional que, debemos reconocerlo, no siempre ha estado presente. Las llamadas economías de aglomeración, la cercanía de los centros de consumo, la integración con los servicios, así como la relativamente reducida movilidad de la fuerza de trabajo, son fuerzas suficientes como para compensar la supuesta menor rentabilidad del capital y los también supuestos rendimientos decrecientes. Los polos

de concentración, por sí solos, tienden a concentrar y aumentar más la brecha entre regiones en México y en el mundo.

Las tendencias a la concentración son consustanciales con la absolutamente libre acción de las fuerzas del mercado. La evidencia histórica ha demostrado que ni el capital ni el trabajo se dirigen de manera preferente al espacio en el que son escasos, su lógica de localización depende de otros elementos menos mecánicos y más relacionados con la rentabilidad o el salario que con la adopción de decisiones, cuya supuesta racionalidad descansa en simples criterios de escasez y abundancia. En consecuencia, es erróneo dejar en el mercado la responsabilidad de la corrección de los desequilibrios regionales y se hace imprescindible la presencia del Estado, sus gobiernos y su conducción rectora en la tarea de la búsqueda de un desarrollo regional equilibrado.

Antes de continuar, es útil recordar que en Europa, el desarrollo equilibrado de las regiones constituye uno de los pilares básicos de su proceso de integración. Desde 1957, que se hace el Tratado de Roma, se reconoció esa incapacidad del mercado a la que se ha aludido, y en atención a ella es que se instituyeron los fondos estructurales como un mecanismo para transferir recursos de las regiones más prósperas a las menos favorecidas. Años después, en los noventa y a fin de paliar los presumibles efectos negativos de las políticas necesarias para cumplir con los criterios de convergencia a la Unión Monetaria, se instituyeron los fondos de cohesión, un instrumento adicional y complementario que transfería financiamiento de los países más desarrollados a los menos. Se creó asimismo, el comité de regiones con la encomienda de vigilar que los fondos estructurales para las regiones y los de cohesión sirvieran a los fines para los que están diseñados, se cumplieran con los criterios pactados y se les proveyó de los recursos necesarios.

No se trataba ni se trata de fondos privados ni se nutren de capital privado; provienen del presupuesto comunitario y a éste contribuyen los estados miembros con diversas aportaciones, entre ellas con una proporción de Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA) cobrado en su territorio, lo cual implica que el consumo de los ciudadanos europeos

de más alto ingreso contribuye en mayor grado a acortar la distancia que separa los diferentes estratos. Cerca de una cuarta parte del presupuesto de la Unión Europea se destina a este propósito. Se trata, en síntesis, de una política deliberada, consciente, encaminada a mejorar el desempeño de las diversas regiones que componen Europa; con todo y el respeto de la Unión Europea a los principios de la libertad de mercado, no ha permitido que éste se encargue de una tarea para la que no está diseñado ni preparado.

Ésta, pues, es una primera premisa que es importante no perder de vista, la experiencia internacional más exitosa demuestra que el desarrollo regional equilibrado precisa de la intervención del Estado. Decía al principio que en ocasiones se confunde al conjunto de la economía nacional con las partes que lo componen, porque suelen olvidarse o soslayarse. Es evidente, sin embargo, que el buen desempeño de la economía nacional no se refleja de la misma manera ni en magnitud comparable en las diversas regiones. Lo contrario, lamentablemente, sí es válido; cuando la economía nacional pasa por problemas, esta situación sí repercute en las regiones y en los estados, y en consecuencia con mayor severidad en las regiones menos prósperas.

Los seis últimos años de pobre crecimiento medio anual en la economía mexicana ha golpeado más a las regiones y a los sectores de mayor marginación. En cambio, cuando México ha crecido a ritmos cercanos al 7% como en los sesenta y en los ochenta, por ejemplo, los frutos de ese crecimiento no se distribuyeron equitativamente entre sectores y regiones; los eventuales y discutibles beneficios del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá se han concentrado en unas cuantas regiones, pero los costos de ese instrumento los pagan todos. Lo anterior significa que la política económica desde siempre ha carecido de una orientación regional o de un propósito de procurar el equilibrio regional. Se ha supuesto implícita y explícitamente, que un buen resultado habría de transmitirse de manera automática y equitativa a todo el país.

La Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) sostiene que estrictamente México no cuenta con una política regional,

si bien han existido algunos programas de alcance regional para cuentas específicas, como el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (Pider), la Comisión de Balsas, el Programa Nacional Fronterizo, que después se convirtió en el Programa de Desarrollo de la Frontera Norte, o la Comisión de las Zonas Áridas, o la Comisión de Desarrollo de la Región del Mar de Cortés, entre otros. En la OCDE, en el mismo documento, se señala que lo que existe en México son políticas nacionales con fuertes implicaciones territoriales, como la política social de la política de desarrollo. Estas políticas sectoriales tienen grandes y distintos impactos de acuerdo con sus diferentes objetivos territoriales.

Esta visión es sustentada por la OCDE en tres elementos:

1. De acuerdo con la OCDE, el regionalismo se fortalece porque la estructura tributaria actual permite la redistribución de los recursos, pero es necesaria una reforma fiscal que podría también proporcionar un mayor margen de maniobra que permitiera la descentralización fiscal para modificar la participación porcentual de la contribución de las regiones.
2. La OCDE sostiene que la privatización ha sido rápida a pesar de que se encontraron considerables dificultades y de que en el proceso se ha beneficiado principalmente a las regiones más desarrolladas de México.
3. Igualmente afirma que el proceso de descentralización ha progresado y el desafío radica en conciliar ese proceso con las posibilidades de cada estado y de acuerdo con la estrategia nacional de desarrollo territorial.

Es importante subrayar que el diagnóstico de la OCDE es de 1997, y es importante porque en estricto rigor las cosas siguen igual 10 años después. En ese sentido, México sigue careciendo de una política regional, sólo algunas políticas nacionales tienen influencia territorial. El único instrumento del que parcialmente se echa mano para impulsar el desarrollo regional es el Presupuesto de Egresos de la Federación.

La política de privatización, como el resto de la política económica, tiende a beneficiar en mayor medida a las regiones más prósperas y el proceso de descentralización no ha obedecido a una estrategia nacional de desarrollo territorial.

Esta situación está vinculada con una concepción inadecuada, por antigua, del desarrollo regional, porque supone que éste puede definirse y proyectarse y promoverse desde el centro, cuando el proceso podría ser más dinámico y efectivo si la proyección, la definición y la promoción emanasen de las regiones mismas de acuerdo con sus realidades, sus necesidades, sus limitaciones, sus potenciales y sus aspiraciones. En el fondo, al parecer ése fue el enfoque del desarrollo regional en el sexenio pasado y que se expresó en el Plan Nacional de Desarrollo. Después de un diagnóstico, se propuso promover el desarrollo económico regional equilibrado, mencionado como objetivo del plan como el propósito de lograr un desarrollo económico competitivo socialmente incluyente, ambientalmente sustentable, territorialmente ordenado y financieramente viable. Para eso, se crearon cinco regiones o mesorregiones (Figura 1).

A fin de alcanzar este objetivo general, el Plan Nacional de Desarrollo planteó en el sexenio foxista siete grandes líneas estratégicas:

1. Fortalecer las economías regionales, especialmente las más rezagadas mediante la introducción de infraestructura.
2. La consideración de la vocación natural de cada región y la formación de grupos empresariales, que agregaría valor a los productos nacionales.
3. Apoyar el respeto a los planes de desarrollo urbano y ordenamiento territorial de cada localidad.
4. Garantizar la sustentabilidad ecológica del desarrollo económico.
5. Apoyar el desarrollo turístico, municipal, estatal y regional.
6. Crear núcleos de desarrollo sustentable, que desalienten la migración regional.

7. Proyectar y coordinar, con la participación de los gobiernos estatales y municipales, la planeación regional y desarrollar las fronteras norte y sur en el país, en concordancia con su potencial económico y con sus especificidades naturales y municipales en los trabajos del desarrollo regional.



Figura 1. Mesorregiones de México

Sin embargo, la regionalización misma contenida en el plan se construyó sin el concurso de los gobiernos estatales y mucho menos los municipales. Hay que lamentar que la vocación regional mostrada por el presidente Vicente Fox al principio de su mandato, era mayor que la que finalmente se vio reflejada en su Plan Nacional de Desarrollo. En efecto, desde los primeros días de aquella administración el presidente Fox intentó estimular y fortalecer el desarrollo regional.

En enero de 2001, en la ciudad de Puebla, se dio inicio al proceso de planeación regional, adoptándose para esto un acuerdo de colaboración para el trabajo de los temas regionales, y como forma de relación del Ejecutivo Federal con los estados, ejerciendo el presupuesto con una visión compartida para planear la visión de región, encargándose a la oficina de Planeación Estratégica y Desarrollo Regional de la Presidencia

de la República la coordinación de estas acciones con los gobiernos estatales y federal. Todo esto se planteaba y se asumía como compromiso, meses antes incluso de la elaboración y de la publicación del Plan Nacional de Desarrollo. Como queda dicho, no recogería el mismo la idea de reincorporar a los gobiernos estatales en todas las estrategias para llegar al objetivo final de promover el desarrollo económico regional equilibrado. Se trata, pues, de uno de los tantos propósitos que en el gobierno anterior no se pudo o no se quiso cumplir.

Con la reunión de Puebla emergieron grandes expectativas. En las cinco regiones iniciaron los trabajos y en unas con mayor velocidad que en otras; se instalaron los consejos técnicos por áreas, a fin de hacer los diagnósticos sectoriales que habrían de servir como base a los programas regionales propuestos desde las propias regiones. Se contaba con algunos puntos de partida particularmente importantes, entre ellos, la experiencia acumulada, precisamente en la región de Jalisco, en la región centro-occidente, que años antes había emprendido tareas de coordinación e integración del desarrollo de su región y un proyecto carretero de gran visión.

En lo general, todos los estados saludaron los nuevos tiempos de planeación regional y se definieron diversos proyectos que trascendían los límites geográficos de las entidades. Entre ellos, proyectos en materia ambiental de todo tipo: en salud en cuanto a enfermedades en el sector agropecuario y en cuanto al control de plagas; en infraestructura; proyectos educativos; promoción conjunta de inversiones; coordinación en seguridad pública y combate a la delincuencia; es decir, de los más variados temas en los que la experiencia y el conocimiento locales pueden ser, y en realidad son, determinantes.

En muchos de esos temas, como se afirmó, los problemas no reconocen, menos respetan, las fronteras estatales. De ahí que las soluciones sugeridas en el seno de estos trabajos hubieran sido novedosas, viables, de evidente impacto social y desarrollo económico. Debo advertir que el trabajo que se desarrolló en los consejos técnicos no sólo fue útil para identificar problemas y encontrar soluciones en el plano técnico,

sino también constituyó un estimulante y prometedor ejercicio político por cuanto indujo a representantes de gobierno emanados de las tres corrientes políticas más importantes del país a ponerse de acuerdo, a debatir con madurez y altura, así como a escuchar los argumentos del otro. Ése es un activo político, que a pesar de los magros resultados del sexenio, no debemos permitir que se pierda, como no deben perderse los proyectos surgidos de este ejercicio. Lamentablemente, como ya lo afirmé, las buenas intenciones del principio se fueron diluyendo y ninguno de los proyectos se vio reflejado en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

La Oficina de Planeación Estratégica y Desarrollo Regional de la Presidencia de la República desapareció, y las funciones relativas a este último tema se dispersaron o se redujeron a una mera cuestión de trámites para fines de ordenación territorial. En la actualidad, sólo tienen un instrumento operativo para el presupuesto federal, que no necesariamente se vio reflejado en el PEF. El pobre desempeño económico y la limitación de recursos pueden ayudar a explicar el resultado, pero no lo justifican. Muchos de los proyectos para las cinco regiones pudieron haberse convertido en detonadores de crecimiento y eso no ocurrió. Además de estas limitaciones, el desarrollo regional debe vencer inercias de años, si no es que de siglos. Las tendencias centralistas en una nación federal constituyen el auténtico freno al desarrollo equilibrado de las regiones de México, a la integración de éstas y a su interrelación con las demás.

En este contexto, se decidió impulsar en el país la construcción de una agenda de desarrollo regional en el marco de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago). En esta agenda, se planteaba entre otras cosas, la necesidad de modificar el artículo 26 constitucional, así como el 115 en su fracción VI para apuntalar el desarrollo regional como una política de Estado. Se planteó en el mismo documento la solicitud expresa de los gobernadores e integrantes de la Conago de impulsar la formalización legal e institucional del desarrollo regional en el país. Se trataba en esa época, como ahora, de apostar a la institucionalidad de

las políticas de Estado en materia de desarrollo regional, como aquellas que propicien el desarrollo equilibrado del país.

También convocaron el resto de los señores gobernadores a presentar proyectos regionales exitosos. Puedo enumerar varios proyectos que se realizaron con esta visión regional, como exitosos, tal fue el caso del Consejo Económico y Social de Tlaxcala, y el proyecto carretero que unía Tlaxcala, Puebla, Estado de México y Veracruz, pero no quisiera detenerme en esto. Más bien quiero comentar que estos dos ejemplos, y las obras que se lograron mediante la Conago con la participación directa de los gobernadores de diferentes partidos, son muestra de la intención y la voluntad política de crear los esquemas y los mecanismos para la planeación regional, por la vía de la mayor participación posible, asegurando los contenidos locales desde la base y transportándolos a las esferas estatal y nacional.

Ahora, como legisladora de izquierda, estamos, como ya lo comentó la compañera diputada Martha Tagle, en una posición que nos permite legislar en la materia, y en ese sentido estamos apoyando la propuesta de impulsar la Ley General de Planeación del Desarrollo Nacional y Regional que modificaría la actual Ley de Planeación. Este proyecto está contenido en la presentación que el Frente Amplio Progresista ha hecho para la Reforma del Estado, y vale la pena comentar que en la Comisión de Desarrollo Regional en el Senado de la República se ha presentado un punto de acuerdo, que en su único resolutivo plantea un exhorto al titular del Ejecutivo Federal para que en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 impulse la institucionalización de la planeación regional del desarrollo y su consecuente articulación con la gestión pública, e incorpore prioritariamente metas e instrumentos de todos los estados y de los municipios.

Por último, ¿es el desarrollo regional una verdadera prioridad en el México de hoy? ¿Existe la voluntad política de llevarlo a la práctica en los tres ámbitos de gobierno, y por lo menos en dos de los Poderes de la Unión, que directamente inciden en la búsqueda de un desarrollo

regional equilibrado? ¿Prevalecerá el interés superior de la nación al elaborar el próximo Plan Nacional de Desarrollo, incluyendo un verdadero capítulo regional con suficiencia presupuestaria? ¿Se dará vigencia al federalismo plasmado en los artículos de la Carta Magna o seguirá siendo una invocación discursiva? Federalismo y descentralización de la vida nacional suena bien, sonaba bien desde que fue lema de campaña de Miguel de la Madrid hace 25 años, ¿alguna de sus variantes tendrá vigencia en este gobierno?

Son preguntas que motivan el trabajo de los legisladores para empujar hacia delante; obras son amores y no buenas razones, creo que estamos en una posición en que todos podemos contribuir a que realmente el federalismo se dé desde la regionalización de los programas de desarrollo.

# La buena gestión gubernamental como apoyo a la competitividad regional

*Octavio Chávez Alzaga*

Cuando hablamos del asunto de la competitividad regional tenemos un paradigma predominante, donde el asunto local es lo de menos. No es culpa de nadie, así está, es como una especie de cultura. Lo hago notar porque eso es clave. Si queremos construir un país tenemos que partir de su territorio. Si hablamos de competitividad, tenemos que hablar de la competitividad del individuo, de la persona, y la persona está asentada en un territorio y desde ahí debemos de partir.

Con esto, quisiera ponernos en la situación en la que estamos. Estamos en un mundo globalizado donde ya las reglas no necesariamente las ponemos nosotros. Ya las reglas de alguna manera nos son impuestas u obligadas, porque hay otros que igual que nosotros, están compitiendo y se están moviendo. Si nos vamos a *Alicia en el País de las Maravillas*, en aquella parte dramática y muy movida de Alicia con la Reina de Corazones donde en ese diálogo a veces sin sentido le dice la Reina a Alicia: “En este mundo si quieres avanzar, tienes que correr”. Es decir, el caminar no es suficiente. Otros están corriendo y como tal tenemos que correr. Ésa es la realidad.

En el pasado quizá las reglas eran otras. Los países pequeños eran pequeños. Hoy en día ya no los medimos en términos de metros o kilómetros cuadrados. Hoy lo que se mide es su capacidad de darle valor agregado a lo que hacen. Eso no solamente tiene que ver con si comen arroz o maíz. Tienen que ver otras cosas. No es un asunto simplista de

“aquellos y nosotros”. Es un asunto de que todos estamos inmersos en esta pelea, y si no nos subimos y nos ponemos al día, nos rebasarán y nos rebasarán por mucho.

En estos países nuestra diferencia se ve en la infraestructura, se ve en los servicios públicos, se ve en las políticas públicas, se ve en el capital humano que genera, que prepara. No tienen un ADN necesariamente diferente al de nosotros, y me aboco a los hechos fisiológicos. Un chimpancé y un ser humano se diferencian en 1.4% del ADN. Los países que van desarrollando mejor su ADN no pueden ser mucho más diferentes que el de nosotros. Pero tienen educación, tienen una formación de capital humano y tienen esquemas que tienden a facilitar la inversión en tecnología.

Es cierto que la localización es importante, pero ¿la estamos aprovechando? Ésa sería la pregunta, y con eso me voy a la pregunta siguiente que es ¿dónde está México? Tal vez otra pregunta sea mejor: ¿adónde vamos? Esto lo tenemos que preguntar desde la perspectiva del territorio. ¿Qué hacen los municipios/estados mexicanos para aportar a la competitividad nacional? ¿Cuál es la situación del marco legal en la materia? ¿Favorece la *competitividad*? Ciertamente hay reglas que no nos dejan, ciertamente hay reglas que no favorecen la competitividad de orden federal. Pero también hay reglas que nos autoimponemos y no nos permiten mejorar el desempeño. ¿Cómo está el marco legal? ¿Es favorable para que las cosas funcionen o simplemente creemos que estamos bien?

El cuadro 1 muestra un ejercicio realizado con datos de 2005 para observar la competitividad de los países, no es un ejercicio en el que podamos decir que se puede concluir algo, pero sí se puede visualizar que los países en el primer lugar en competitividad o con un índice alto de libertad económica, todos ellos tienen evaluaciones de desempeño institucional público medianamente aceptables. Nosotros estamos en el lugar 55 y si no nos agarramos nos vamos más para abajo, tenemos instituciones públicas muy por debajo del promedio.

**Cuadro 1. Competitividad de países**

<i>País</i>	<i>ICG<sup>1</sup></i>	<i>ICIP<sup>2</sup></i>	<i>ISR</i>	<i>Gasto gubernamental como % del PIB</i>	<i>Porcentaje del PIB consumido por el gobierno</i>	<i>Porcentaje de ingresos gubernamentales de fuentes propias</i>
Finlandia	1	5	33.5%	50.7	22.4	2.73%
EU	2	18	35.0%	36.0	15.4	3.03%
Suecia	3	17	60.0%	57.1	27.8	5.10%
Dinamarca	4	2	59.0%	56.3	26.5	5.43%
Taiwán	5	26	40.0%	23.1	11.7	15.53%
Singapur	6	4	22.0%	15.2	10.4	22.75%
Japón	12	14	39.0%	37.3	17.6	1.13%
Reino Unido	13	6	40.0%	44.1	21.3	2.01%
Canadá	14	9	29.0%	39.4	19.3	3.47%
Alemania	15	14	44.3%	47.7	18.7	1.21%
Nueva Zelanda	16	4	39.0%	34.1	17.6	3.20%
Corea del Sur	17	32	38.5%	27.3	13.4	5.33%
Emiratos Árabes	18		0.0%	30.7	14.7	75.06%
Qatar	19		0.0%	30.7	18.0	63.39%
Estonia	20	28	24.0%	30.7	19.0	4.42%
Portugal	22	21	40.0%	48.4	21.3	1.79%
Chile	23	22	40.0%	20.4	10.6	6.95%
China	49	56	45.0%	21.6	12.6	4.31% (P)

<i>País</i>	<i>ICG<sup>1</sup></i>	<i>ICIP<sup>2</sup></i>	<i>ISR</i>	<i>Gasto gubernamental como % del PIB</i>	<i>Porcentaje del PIB consumido por el gobierno</i>	<i>Porcentaje de ingresos gubernamentales de fuentes propias</i>
India	50	52	33.0%	29.1	12.8	17.90%
México	55	71	30.0%	24.4	12.7	29.11%

1. ICG: índice de competitividad global.

2. ICIP: índice de confianza en las instituciones públicas.

Fuente: *red*.

¿Cuál es el indicador que me permite decir voy bien? Me remito a un pensamiento de Napoleón, que era un poquito desesperado y para quien el tiempo era un elemento crítico. Él dijo que hay ladrones que nunca son castigados, a pesar de que nos roban lo más preciado: el tiempo. Entonces, debemos de medir las cosas en tiempo. En ese sentido, yo les propongo que en un mundo globalizado, la competitividad es inversamente proporcional al tiempo que el gobierno le “cuesta” (en dinero y en esfuerzo) a los actores económicos. Es decir, es el tiempo que requerimos para soportar la existencia del gobierno; todo el tiempo que tengo que trabajar para generar los impuestos con los cuales contribuyo, como parte de mi responsabilidad ciudadana al mantenimiento del Estado. Pero luego, también ese tiempo del gobierno tiene otros ingredientes, el tiempo de cumplir con trámites, el cual a veces parece ser que no se percibe muy bien.

Pongo un ejemplo, aquí tengo un recibo del estacionamiento que no es válido, me lo da el gobierno. Yo me estaciono aquí afuera, porque es un estacionamiento del gobierno. Si fuera privado yo podría exigir una factura, pero aquí afuera no, en cambio me dan un recibo y me obligan a venir a ciertas horas, porque no a todas horas dan factura, y para obtener la factura tengo que pagar otra vez estacionamiento, porque la oficina que expide las facturas está ahí abajo. Sin embargo,

tengo que hacer todo esto para tener una factura con la cual pueda deducir un gasto real y válido de operación.

Entonces, cumplir con el gobierno no es fácil. A eso se le llama *ineficiencia*, ineficiencia que me reduce competitividad, que me quita vida, me roba vida. Lo que nos hace realmente distinguirnos de otros países tiene que ver con la ineficiencia del gobierno. En ese sentido, yo les propongo una tesis con respecto al subsidio. Normalmente, el subsidio es una herramienta de políticas públicas para buscar la equidad, y con él buscamos balancear las desigualdades sociales. El subsidio lo da el gobierno para emparejar el terreno. ¿Qué es lo que está pasando en realidad? Ahora tenemos un subsidio inverso. Las ineficiencias gubernamentales obligan al ciudadano a cubrir los malos servicios con infraestructura propia o inversión propia. Y de ahí nacen los coyotes, de ahí nacen los tanques elevados. Hay municipios, me ha tocado ver, donde tienen en su reglamento que no les conectan el agua si no tienen tanque o aljibe. Es decir, hay un reconocimiento tácito, como yo te puedo negar el agua, para que no te quejes conmigo, te doy agua sólo si tienes dónde guardarla.

El problema es que el gobierno como una entidad con responsabilidad social muy clara de buscar ayudar a los que menos tienen, está haciendo con su ineficiencia, que los que menos tienen tengan que gastar mucho para obtener recursos vitales. Es en los que menos tienen, donde las deficiencias de los servicios adquieren dimensiones dramáticas. Es ahí donde se vive en carne propia la ineficiencia gubernamental. El no tener un aljibe, el no tener un tanque elevado, porque no tengo los recursos, no porque no quiera, hace que no me llegue el agua y viva en condiciones insalubres, ¿Y qué pasa? Me enfermo más fácil. Y recuperar la salud en ese ambiente insalubre es regresivamente mayor. Es decir, mi proporción de ingreso para recuperar la proporción de gasto que tengo que hacer con respecto a mi ingreso es mucho mayor.

Con este subsidio inverso lo que estamos haciendo es que la ciudadanía tenga que pagar extra. Otro ejemplo es el de la seguridad

pública. ¿Dónde hay más crimen? En los camiones. ¿Dónde se vuelan más carteras? En los camiones. Además, cuando alguien se roba la cartera de un pobre no nada más se lleva su dinero, sino que le está quitando su comida y el transporte de una o dos semanas. Eso es altamente regresivo. Algunos somos afortunados. Si nos roban la cartera hablamos al banco y asunto resuelto. Pero veámoslo en la dimensión de la responsabilidad del gobierno. Así, pues, este subsidio inverso se convierte en un impuesto adicional altamente regresivo. Y eso va en contra del principio que debemos de buscar como gobierno, para establecer un marco donde la gente pueda competir.

Y no estamos hablando de las empresas *per se*, sino de una comunidad capaz de producir valor en un mundo que se mueve a una velocidad mucho más rápida de lo que uno pueda pensar. Desde la perspectiva de la asociación, desde la perspectiva de los administradores públicos que integran nuestra asociación, es muy claro el reconocimiento que es en la comunidad local donde está la gente que hace posible la economía. Con ese reconocimiento está el hecho de que como autoridades y como gobierno tenemos que ser lo más competitivos en lo que hacemos, para poder darle oportunidad a esa gente que está compitiendo a tener una opción de éxito. Al respecto, les ofrezco una frase de uno de nuestros agremiados:

Los negocios que operan en nuestra jurisdicción –municipio– y que emplean residentes de la comunidad, están compitiendo en medio de presiones e influencias externas. Si queremos que nuestra comunidad de negocios continúe siendo competitiva (y siga generando empleos), los gobiernos locales deben, de igual forma, mostrar un alto desempeño y competitividad en las prestación de los servicios públicos. Sólo así, podrán ellos continuar su posición en el mercado.

Es decir, el gobierno local en particular tiene que operar con un alto grado de eficiencia y efectividad. Con un alto sentido social, pero no podemos olvidarnos de que en ese esquema, estamos ope-

rando, que opera nuestra gente, la que está generando la riqueza. “Si nosotros como autoridades no ayudamos, al menos, en este esfuerzo, no estaremos haciendo nuestra parte”, nos señala David Laurel, administrador del Condado de Campbell, estado de Virginia, uno de nuestros socios.

Pero esta visión no solamente es de un gerente. Aquí tengo la cita de un afortunado encuentro que tuve con un alcalde del altiplano boliviano. Seis mil habitantes tiene su comunidad, hermosa comunidad, un alto sentido social y con una sabiduría, meramente, digo yo, de la buena, del pueblo, donde el alcalde entiende y aprecia que tenemos que ser eficientes, y tenemos que hacerlo ya para que la gente lo viva, porque si no, no tiene sentido.

Nosotros estamos llamados a llegar a la excelencia en el servicio a la ciudadanía, porque no se trata solamente de manejar todo en orden, con las normas bien aplicadas, realizar un buen trabajo, todo transparente y excelente; cuando la gente sigue pobre, sigue mal. La idea es que la parte contable, económica, financiera y de proyectos y toda la gestión municipal estén bien, pero también que la gente esté en orden en su situación, en su economía, a esto es que queremos llegar. Obviamente, esto no es asunto de un rato, estar bien de la noche a la mañana, sabemos que es un proceso, un camino largo por el que tenemos que ir, no nos queda otra.

Alejandro Choque, Alcalde de Curahuara de Carangas, Bolivia,  
municipio rural del altiplano boliviano. 1 de agosto de 2004.

Así pues, la buena gestión es hacer lo que se tiene que hacer y hacerlo bien. En ese sentido, estamos hablando del concepto de organizarnos y no llegar a confundir la acción con el movimiento. No se trata de hacer cosas por hacer cosas. Tenemos el reto de llevar el barco a buen puerto y eso implica tener una ruta de navegación. Eso implica entender que hay cosas que hacer y hay cosas que se quisieran hacer pero no se van a poder hacer. Así pues, la competitividad requiere un enfoque puntual, requiere también trabajar en lo que no se ve, lo cual

a veces cuesta mucho trabajo. Necesitamos trabajar hacia dentro de las organizaciones. Necesitamos entender qué hacemos y por qué lo hacemos y dejar de hacer lo que no tenemos que hacer. Tenemos que generar un trabajo en equipo, o sea, hay un alto nivel de desorden y por ello necesitamos medidas drásticas. Pero, ¿cómo saber si eres competitivo si no conoces dónde estás parado y a dónde vas? ¿Cómo ofertar una ciudad/región si no sabes las características de su gobierno y de los servicios públicos? Cuando se oferta una ciudad/región, ¿se oferta un buen gobierno (competitivo)? Por todo lo anterior, necesitamos medir el desempeño de los gobiernos. Cuando conducimos un auto, así sea un *vochito*, tenemos una serie de indicadores que van más allá de cuánto gasté. Que me van diciendo cómo voy y cómo está mi vehículo. Eso mismo necesitamos para nuestras estructuras de gobierno, una serie de indicadores para evaluar su desempeño.

Para concluir, quisiera reflexionar en lo siguiente: ¿realmente estamos enfocándonos a tener un gobierno competitivo que permita el desarrollo regional? ¿Sabemos dónde estamos parados? ¿Sabemos qué podemos ofertar? No qué nos gustaría, sino qué podemos ofertar. ¿En dónde está nuestra capacidad? ¿En qué nos podemos convertir?

En el proceso de la competitividad y de generar regiones con alto desarrollo tenemos que mejorar la gestión gubernamental, y esto implica medirnos y medirnos en serio. Ver el impacto del gobierno. Dejar de confundir la acción con el movimiento. No porque estemos todo el día en acción, ocupados y haciendo cosas, estamos logrando que el barco se mueva. Tenemos que ser justos con nosotros mismos y establecer metas que sean alcanzables en las condiciones en las que está ese barco. Porque mientras la realidad es que, si no hacemos esto, mientras otros avanzan, nosotros podremos seguir en los discursos, de muchas excusas, de mucho ruido y pocas nueces. Podremos hablar de que es el gobierno nacional la causa de los problemas –que ciertamente, a veces no ayuda–. Pero, ¿qué están haciendo los gobiernos locales? Algunos de ustedes, sí pueden cambiar este estado de cosas, pero el común de los mortales nada más tiene que vivir con las consecuencias.

No se trata nada más de trabajar duro. No se trata nada más de echarle ganas. No hay tiempo, para otra ocasión les platico una campaña que traigo para meter a la cárcel a todos los que le andan echando ganas. Sobre todo, necesitamos generar esa idea de que lo competitivo es posible, pero necesitamos estar enfocados en lo que queremos y podemos hacer. Recomendamos como conclusión final que, si bien el debate nacional tiene mucha sustancia y es muy interesante, es en el territorio donde vive la gente y hay que atender el debate nacional. Es en el territorio donde debemos actuar.

Necesitamos generar esos ambientes locales. ¿Qué es lo que va a ver el inversionista? Yo nada más les digo, la planta Toyota que se puso en San Antonio, que acaba de arrancar el año pasado, visitó tres ciudades en México. O sea, hubo posibilidades de que México tuviera esa planta. ¿Por qué no se puso aquí? Porque cuando llegó a San Antonio no le dijeron: no, aquí te vamos a hacer... No, le dijeron: aquí cabes. Es decir, yo estoy preparado para que tú vengas. No estaban pensando en Toyota, estaban pensando en generar la infraestructura para el mañana. Insistimos en el buen desempeño, y para eso necesitamos medirnos en los cambios. El sexto constitucional nos obliga a los gobiernos locales a rendir cuentas con indicadores de desempeño. Es un buen paso, y creemos que lo debemos tomar como un reto de los gobiernos locales y actuar en consecuencia.



# Foros de inversión para proyectos de desarrollo regional

*Alfonso Petersen Farab*

Todos sabemos muy bien que precisamente a partir de los años ochenta, el proceso de cambios estructurales parece estar destinando un papel cada vez más importante a la región. Así podemos ver que las actividades económicas centradas en una región permiten llevar a cabo diferentes acciones, como son una especialización muy específica que permite además un contacto directo; de esta forma la circulación de información y conocimiento va mejorando la interacción social, y va generando dentro de las regiones una mayor comunicación entre los diferentes actores y una mayor oportunidad de crecimiento.

Así pues, podemos hablar que dentro de un mercado flexible y cambiante como el que ahora estamos viviendo en la comunidad internacional, es muy importante reconocer que se requiere generar alianzas entre los gobiernos y los inversores para poder así lograr objetivos específicos en las diferentes localidades y las regiones. Alianzas que permitan generar ventajas competitivas que asimilen o presenten una oportunidad competitiva entre diferentes regiones, para hacerlas así más atractivas para la calidad de vida de sus ciudadanos.

De esta forma, desde la perspectiva de la gestión pública también hemos visto cómo los diferentes gobiernos han estado trabajando cada vez más para lograr una mayor descentralización hacia las regiones y los municipios, que permita precisamente tomar las diferentes decisiones de carácter administrativo, fiscal, político y social y de esta manera ir poco

a poco conformando las diferentes localidades y regiones y mejorar un poco más la competitividad. La descentralización a esas regiones y localidades no tiene otra finalidad más que mejorar las condiciones de carácter democrático y político para poder así, en un contexto específico, llevar a cabo procesos administrativos más responsables y por supuesto un mejor contacto con los ciudadanos.

Esto sin lugar a dudas de manera progresiva va influyendo de manera positiva para lograr cumplir con el objetivo fundamental de la conformación de una región, que es precisamente el fortalecimiento de los diferentes actores para poder tener mayor capacidad de competencia en la comunidad internacional. Es así que considero en definitiva, que para lograr la eficiencia y eficacia en una gestión pública es necesario ir construyendo sus vínculos de unidad que vayan favoreciendo el crecimiento de las ciudades y posteriormente de las regiones.

Un aspecto importante que me gustaría compartir con ustedes sería un análisis de cuáles son los elementos condicionantes del desarrollo regional. Podemos entender que el desarrollo de una localidad es el resultado de diferentes combinaciones relacionadas con procesos económicos, sociales, políticos y culturales a lo largo de la historia. Es fácil que podamos encontrar ciudades o regiones identificadas plenamente por sus tradiciones, por su cultura, por sus características económicas y por supuesto por su comportamiento social. Estas características son las que van haciendo que las regiones vayan tomando una distinción en la escalada internacional, que en un análisis comparativo les permita poder así acceder a una mayor competitividad.

Estas combinaciones son las que a final de cuentas le dan un sesgo, una imagen o una identidad a cada región y es la forma como podemos identificar regiones de acuerdo con sus características de carácter histórico. Algunos aspectos fundamentales tienen que ver con reconocer que estos estigmas que se van generando en las regiones pueden ser sin lugar a dudas uno de los motivos fundamentales por los cuales una región puede ser más atractiva que otra. Por ejemplo en nuestro caso, en Jalisco, un distintivo característico relacionado con el tequila y particularmente

con toda la cultura en torno al agave nos permite identificar claramente una característica competitiva interesante en torno a otras regiones del país o incluso de otros países del planeta.

En este sentido, el desarrollo regional se convierte en un asunto complejo, con una particularidad propia, con características muy independientes, pero también con situaciones de carácter multifactorial que influyen de manera directa. Uno de los aspectos importantes que fortalecen la región se caracteriza por la localización. La localización es, hoy por hoy, quizá el aspecto más importante como detonador económico y de competitividad de una determinada región, ya que la localización relacionada con la ubicación y sobre todo con la proximidad con algunos de los principales centros regionales de actividad económica se convierte en una gran oportunidad particularmente para los inversores.

De tal forma, la localización es uno de los principales factores que influyen en la competitividad de una determinada región. Sin embargo, hay otros aspectos también fundamentales. Los recursos naturales, como el agua por ejemplo, se convierten en un aspecto fundamental para que los inversores puedan de alguna forma identificar una región como atractiva para llevar sus diferentes actividades económicas. Las condiciones de infraestructura, como son las vías de comunicación o telecomunicaciones, son también aspectos fundamentales que no se pueden descuidar y en un momento determinado pueden influir de manera muy directa en la decisión de un inversionista respecto de una determinada región, pues esto implica o afecta de manera directa la posibilidad de que los productos que se generan en la región puedan ser comercializados en otras partes del país o en otras regiones de otros países.

La aglomeración, entendida como la concentración de población y por supuesto lo que se refiere de alguna manera a la posibilidad de poder acceder a mano de obra, también es uno de los atributos más importantes y uno de los registros fundamentales para poder considerar una región lo suficientemente consolidada. La estructura sectorial, ya

sea hacia la agroindustria, hacia la industria como tal, al sector de los servicios, también forma una parte muy importante, y así podemos ver cómo algunas regiones de algunos países han podido ubicarse, de acuerdo con su actividad económica, como centros regionales de atención y por lo tanto desempeñar una actividad económica importante en torno a esto.

Un ejemplo, que por supuesto tiene que ver mucho con mi preparación profesional, podría ser la ciudad de Houston, que con un enfoque específico hacia la atención a la salud ha encontrado una actividad económica importante, que es la fuente de economía para seis de cada 10 habitantes de esa ciudad.

Por otro lado, el desarrollo de conocimiento, información e innovación ha sido sin lugar a dudas la principal apuesta de las diferentes regiones en el planeta, que aspiran precisamente a un fortalecimiento en su competitividad. Hoy sabemos que en la era de las telecomunicaciones, en la era de la informática, la mayor parte de las empresas lo que están buscando en el entorno donde van a acudir, además de características como las que acabo de comentar, de localización, de conglomeración, es precisamente el nivel de preparación y capacitación de sus integrantes, pues esto genera posibilidades competitivas interesantes en el entorno internacional.

Otro aspecto fundamental es el sistema educativo. Hoy sabemos que las regiones son exitosas en una forma directamente proporcional al número de años de estudios que tienen sus habitantes y particularmente en ciertas materias. Hoy, por ejemplo, el número de estudiantes en ingeniería se convierte en uno de los aspectos más relevantes con los que las empresas deciden invertir en alguna región. Por supuesto, algo fundamental es la fortaleza institucional. Aquí creo que es muy importante que los gobiernos entendamos que para que esto sea exitoso tiene que haber un esqueleto institucional de la localidad que permita que exista la provisión de recursos y sobre todo se generen los diferentes lazos entre el gobierno y los sectores públicos y privados, para poder así cumplir con los diferentes objetivos.

Ya en plan de conclusión, les compartiré algunas reflexiones. Uno de los objetivos para desarrollar foros de inversión para el desarrollo regional será encabezar proyectos que impulsen sinergias, en los que gobiernos locales, empresarios, académicos y, en general, las comunidades directamente involucradas se coordinen en cuanto a compromisos concretos que se proyecten a corto, mediano y largo plazos, privilegiando el desarrollo humano, económico y urbano.

Hoy de lo que tenemos que ser muy conscientes, es de que depender de actividades económicas primarias o depender únicamente de actividades culturales relacionadas con nuestra historia y nuestra tradición es absolutamente insuficiente para competir en la esfera internacional. Hoy tenemos que avanzar a la búsqueda de sinergias, a la búsqueda de apoyos en los diferentes sectores de la sociedad para poder ir generando condiciones de crecimiento a corto, mediano y largo plazos.

Definitivamente, el objetivo particular del desarrollo regional será reunir a diversos actores nacionales y de la región, comprometidos con el desarrollo regional, para que a través de un intercambio intenso de experiencias y el estudio de casos de éxito, los asistentes se lleven información, metodologías y contactos que les sean útiles para impulsar y acelerar el desarrollo de sus propios ámbitos; llámese empresarial, político, cultural y social de las regiones en que están insertas.

Por último, hay que hacer una reflexión respecto de las tareas básicas del desarrollo por regiones, en donde es fundamental integrar a los municipios y donde por supuesto los municipios en su conjunto formen regiones, para que puedan tener en un momento determinado el acceso a la posibilidad de gestión tanto de los recursos económicos como naturales.

Es muy importante reconocer que la región centro-occidente –y perdón que resalte aquí el estado de Jalisco y particularmente la ciudad de Guadalajara–, tiene un nivel de competitividad realmente muy interesante por su cercanía con el puerto de Manzanillo, que es sin lugar a dudas la puerta de entrada a Asia o, por supuesto, hacia el golfo, con lo

que sería la puerta de entrada hacia Europa. Muy importante también es reconocer que esta región centro-occidente favorece de alguna manera una cercanía con los Estados Unidos de América, hoy por hoy el mercado más grande del mundo, lo cual hace sin duda de este estado, por su localización en el contexto de la región centro-occidente, un estado que genera grandes facilidades y capacidades.

Vale la pena mencionar que otro de los aspectos que se relacionan específicamente con el crecimiento y la competitividad de una región, es precisamente la conglomeración. La Zona Metropolitana de Guadalajara es la segunda zona metropolitana más importante del país. Conglomera a un poco más de cuatro millones de habitantes en seis municipios (Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tajomulco, El Salto y Tonalá) lo que genera interesantes oportunidades competitivas relacionadas no solamente con el número de habitantes, sino con el nivel de capacitación de los mismos.

Por último se encuentra la infraestructura. Nuestro estado tiene sin lugar a dudas acceso a una infraestructura importante que permite no solamente una comunicación directa con los diferentes estados del norte de la República y el centro-occidente, sino por supuesto también dentro del propio estado (Figura 1). Éstas son características que en un momento determinado, sabiéndolas aprovechar, considerándolas centro de la promoción y sobre todo favoreciendo condiciones desde los diferentes aspectos de la sociedad, llámese gobierno, sociedad civil y por supuesto inversionistas, ponen al nuestro en una situación muy interesante como un estado que puede buscar en el corto plazo una competitividad como región dentro de la región occidente de la República Mexicana, atendiendo a lo que es sin duda el mercado económico más importante del planeta, que es el de los Estados Unidos de América.

Figura 1  
Infraestructura en área metropolitana de Guadalajara

**Carreteras**

- Cuota 526 Km.
- Libres 5,566 Km.

**Ferrocarriles**

- 1,109 Km.

**Comunicaciones**

- Líneas Telefónicas 1,355,000
- Fibra óptica
- Banda Ancha

**Parque Industriales**

- 23 en la ZMG
- 12 al interior del Estado

**Estaciones Ferrocarril**

- ⌘ Terminales Intermodales
- ⌘ Centro de distribución Automotriz
- ⌘ Plataforma de carga Tren -Camión





# Instrumentos para impulsar el desarrollo regional en México: el caso del municipio de Ecatepec

*José Luis Gutiérrez Cureño*

Bastaría voltear a las experiencias de algunas democracias occidentales, como aquellas de las que somos socios en la OCDE, para encontrar diferentes experiencias de desarrollo regional. No hay que inventar nada nuevo; hay métodos, hay metodología. Nosotros estamos trabajando ahora con la ONU, por medio de Hábitat, UNICEF, UNIFEM y la Agencia de Jóvenes, y estamos encontrando que hay toda una metodología de por lo menos 50 años para el desarrollo regional en todo el mundo. Hace un rato también me llamaron la atención dos ponencias, por la vinculación que se hace entre desarrollo regional y competitividad. Porque entonces, quizá valdría la pena identificar de qué estamos hablando. De desarrollo, para que la iniciativa privada en particular tenga un ambiente de negocios exitoso, y a partir del desarrollo del modelo económico actual la región se desarrolle, valgan todas estas redundancias.

O estamos hablando de cómo impulsar las riquezas, incluida la de la iniciativa privada, entre otras, para promover el desarrollo homogéneo de una nación con tantos desequilibrios. Ojalá, todo fuera como la diferencia de 3 600 millones de presupuesto de Guadalajara contra mil 800 millones de presupuesto de Ecatepec, entre el presupuesto de una ciudad del centro-occidente y una ciudad del centro del Valle de México. Pero no sólo es eso, son muchas más diferencias. Retomo el tema también de la competitividad, porque tiene que ver con un hecho

ineludible. Se nos han presentado gráficos y se dan referencias de cuál es el estado que guarda la competitividad de México. Quizá pudiéramos hacer el análisis por estado y por ciudad, respecto de referencias internacionales, pero se soslaya un hecho, que es la parte medular de mi propuesta y reflexión en esta mesa.

En todo los casos que nos han comentado los expositores anteriores ha habido un acuerdo sociopolítico para el desarrollo regional, en cualquiera de los países que nos señalaron, en cualquiera de las democracias con las que nos han comparado todo el día de hoy, ha habido un acuerdo sociopolítico para el desarrollo, en todos los casos. Éste es el único país donde aún no logramos ese acuerdo. Y el problema no es si estamos de acuerdo o no con las famosas reformas estructurales, que se han convertido para algunos en un asunto de vida o muerte –patria o muerte, decíamos nosotros–, vemos que aquí es de vida o muerte. Me parece que el problema es que no se trata sólo de votos en el Congreso, sino de identificar cuál es el país que queremos.

La propuesta que hizo Felipe Calderón, el presidente designado por el Trife, el planteamiento 20-30, es correcta en un sentido: invitar a todos los mexicanos a que estemos pensando en el país que queremos, yo no digo dentro de 20 o 30, quizá habría que apostarle como los países de las gráficas, a 50 o en 100 años. Porque lo que hoy están ofreciendo esos países es el resultado de una planificación analizada, estudiada y propuesta con una temporalidad mucho mayor a 20 o 30 años. Ni qué decir de los chinos, ellos no están pensando ya en el siglo XXI, están pensando en su inserción en el siglo XXII y quizá un poco más allá.

Ante el desafío que implica gobernar y propiciar el desarrollo de sus gobernados en un ambiente de no acuerdo sociopolítico para el desarrollo, desde la ciudad de Ecatepec hemos estado impulsando asociarnos con los iguales. Estamos buscando quiénes tienen identidad con nosotros en principio en materia geográfica, nuestros municipios vecinos. Estamos trabajando con ellos en materia de la vocación industrial, comercial y de servicios que tiene la región. Es la única región del Estado de México que no reflejó una caída en el índice de

competitividad, que nos hizo caer en un año 12 puntos; es la única región del Estado de México donde no se ha ido una nueva empresa o una empresa más en los últimos ocho meses.

Tenemos 45 empresas en construcción y 500 solicitudes para instalarse en la región, sobre la lógica de un acuerdo entre los municipios que compartimos una zona geográfica con una misma vocación. ¿Cuál es nuestro único lío? La Compañía de Luz y Fuerza del Centro. Ahora la mitad de las empresas que están solicitando esos permisos y que se los podemos entregar en menos de tres días, para las que no tienen riesgo, tienen el problema de que la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, les dice que no hay energía en el centro del Valle de México. No hay energía. Empresas de exportación no tienen energía. Y entonces el gobierno del empleo no ayuda mucho a la hora de alentar las políticas regionales que están induciendo la creación de empleos. Ése es un tema interesante sobre todo en la zona con mayor índice de desempleo del país.

Estamos buscando identidades y tratando de asociarnos aun con quienes no son parte de la entidad federativa de la que participamos, porque además en el Estado de México, hay que decirlo, se viven tres realidades: ahí resulta que la ciudad más grande no es la capital y que hay por lo menos cinco ciudades más grandes que la capital y estas ciudades tienen su ritmo de vida más en relación con otra que debería ser entidad federativa aunque no lo es, pero es el Distrito Federal. En esa lógica, la relación regional entre el valle de Toluca, Atlacomulco, el poniente del Valle de México y el propio oriente del Valle de México, nos impone relaciones distintas. Esto nos ha llevado a asociarnos con delegaciones que no son gobiernos municipales, pero son entidades con las que compartimos una fenomenología común en materia de educación, cultura y empleo.

Hoy es más fácil suscribir un convenio de desarrollo social con el gobierno del Distrito Federal y las delegaciones del Distrito Federal para llevar todo el proyecto de Tecmileno, extenderlo de Atzacapotzalco, Ecatepec, Tutitlán, Coacalco, que esperar un acuerdo de la misma envergadura con el gobierno estatal, cuya esfera de interés está

concentrada en los municipios donde gobierna el partido del que es originario el mandatario estatal y en el corredor industrial donde los socios y los compañeros de ruta tienen sus inversiones. Estoy provocando a propósito estas inquietudes porque al final puedo incluso empezar a cerrar con que hay una necesidad vital de un acuerdo social, político y económico para que la alternancia de este país pase de ser mero cambio de partidos políticos, de ser sólo la sustitución de grupos o de colores en el gobierno, a un modelo de transformación profunda de las instituciones.

La riqueza de México no se va a poder desarrollar —aunque los municipios y los gobiernos locales y estatales logren el cien por ciento de eficiencia— mientras el sistema de comunicación y de información esté en poder de quien está; mientras los sistemas electorales tengan el margen de incertidumbre que aún tienen; mientras las facultades entre los diferentes órganos de gobierno sean tan laxas como hoy lo son y le impongan al que menos recursos tiene mayor responsabilidad estructural, el gobierno local. Así, el desarrollo no se va a dar sino en los mismos conceptos y con los mismos resultados que tenemos.

Hace unos días estuvimos trabajando un conjunto de municipios en el Estado de México sobre estos temas y nos hicimos a la idea de impulsar en el país algunos conceptos. Uno de ellos tiene que ver con el reconocimiento explícito de los diferentes niveles de desarrollo que tiene el país, garantizar que el Estado invierta donde menos desarrollo existe y no con una postura asistencialista, no. Tampoco soy del perredismo fundamentalista, es decir, asistencialista, estoy planteando que el Estado invierta en modelos exitosos de desarrollo de la economía, porque estoy consciente que para que los pobres puedan dejar de serlo, hay que insertarlos en la economía, no hay que repartirles despensas o tarjetas de apoyo. Hay que reinsertarlos haciendo modelos de desarrollo que requieren fundamentalmente de inversión.

¿Cómo fue que la Europa de la Segunda Guerra es la Europa que hoy le compete a Estados Unidos? Por cierto, Estados Unidos es un país que aunque nos lo quieran poner de paradigma, ya no es el pa-

radigma en el mundo. Europa compite porque tuvo ese concepto de subsidiariedad; y mientras el Tratado de Libre Comercio de las Américas no permite la libre transferencia de la mercancía o del valor más importante que es el trabajo, resulta que en Europa hay incluso esta condición de subsidiariedad que permite que unos países de su fondo de desarrollo, inviertan en los países que menos desarrollo tienen. Esto ha permitido que Grecia, Turquía y sobre todo el caso concreto de España, puedan alcanzar niveles de desarrollo que hace 30 años eran, por supuesto, impensados.

Tenemos toda una serie de propuestas, una es la llamada Declaración de Texcoco. Está fundada en lo que creemos se debe contemplar en la Reforma del Estado. Lamentamos mucho que no inviten a los municipios a hablar de Reforma del Estado, porque si algo necesita el Estado mexicano y en esto creo que coincidimos con la propuesta del gobierno federal actual, es recuperar su presencia en todo el territorio nacional. Entonces hay hablar de seguridad pública, de desarrollo y de muchas cosas más.

Pero no es el gobierno federal, ni los gobiernos de los estados los que tienen la capacidad de tener presencia en todos los rincones del país. Donde hay una comunidad, por pequeña que ésta sea, no es el gobierno federal ni el estatal los que tienen esa capacidad, son los 2 500 gobiernos municipales los que la tienen. Mientras se mantenga marginados y aislados a los municipios, hasta de una comisión formal como lo es la Comisión para la Reforma del Estado, entonces va a ser una Reforma de Estado trunca, que no va a garantizarnos la transición pacífica a la que todos aspiramos. No basta con la alternancia política. No basta con el cambio de partidos ni a nivel local ni estatal ni federal. Es fundamental que quien gobierne, lo haga con una visión de Estado, en la lógica de crear una nación que tenga un futuro.

Hoy el caso más patético es la lucha contra la inseguridad o contra el narcotráfico, donde todo parece apuntar a que salió peor el caldo que las albóndigas. Porque la política no es una política de Estado, se está aplicando una estrategia policial militarizada que

incluso el Congreso ya cuestionó y que no nos está dando más seguridad, al contrario, nos está dando más muertos. Y lo malo es que la mayoría de los muertos son policías municipales, no son ni narcotraficantes ni miembros del ejército. Éste es el ejemplo más claro de ese centralismo que padecemos. Se llega al gobierno, se impone una visión, se aplica a rajatabla y después averiguan. Los datos sin embargo son contundentes. El nivel de violencia y criminalidad que se vive actualmente en el país, en los estados del norte, en sus municipios, donde no está el ejército. La respuesta es contundente: sigue aumentando la violencia.

Estamos en un proceso en que las viejas instituciones de seguridad pública se transformen en las nuevas, pero es un proceso en donde las nuevas todavía no existen y las viejas no dejan de existir. En materia de seguridad pública estamos atrapados y todo parece indicar que el protagonismo que se le ha otorgado al ejército es un protagonismo con un interés político, que no tiene nada que ver con el interés superior de combatir la seguridad pública.

Me detuve en este ejemplo a pesar de que había prometido no extenderme más para no aburrirlos, para explicar que cualquier decisión que se tome, incluso la que tenga que ver con la reasignación de fondos, con el incremento del presupuesto participable, cualquier decisión que se tome aislada, dispersa, sin el concurso y la participación de los actores sociales, políticos y económicos y en materia institucional, sin reconocer a los gobiernos locales como el sustento del entramado jurídico que diseñó el constituyente de 1917, va a fracasar.

Si no se reconoce eso, no hay reforma posible. No hay instrumento que sirva para el desarrollo regional, porque el sistema que hoy tenemos en el país no está hecho ni para que se desarrolle ninguna región ni para que se desarrolle el propio país. Nada más hay que ver lo que hemos hecho con Pemex, que siendo, como lo es, una de las empresas más importantes del mundo, no hay una política para que Pemex se desarrolle. Por eso vuelvo a la pregunta: ¿de qué se trata? ¿De que la iniciativa privada se desarrolle con los recursos naturales del país y que

los gobiernos locales nos pongamos a su servicio? ¿O que la iniciativa privada, los gobiernos locales y el conjunto de la sociedad adoptemos un modelo de desarrollo donde todos ganen y los que menos tienen, tengan ahora, o tengan alguna vez, al menos una oportunidad? La oportunidad de vivir y de ser felices. Yo les pregunto y les dejo también, respetuosamente, como ciudadano, una reflexión: Si Guadalajara, con menos habitantes, con menos indicadores de pobreza, tiene 3 600 millones de pesos de presupuesto, ¿qué tiene que hacer Ecatepec con otros indicadores y con casi el doble de habitantes para tener siquiera el mismo presupuesto de Guadalajara?



# Federalismo y desarrollo regional con énfasis municipalista

*Sergio Arredondo Olvera*

Existe una grave distorsión a causa de un centralismo muy arraigado por muchos siglos: vemos al municipio como el hermano menor. Mencionaba el presidente Felipe Calderón los tres niveles de gobierno. Habría que hacer una llamada a Los Pinos para pedir que se corrigiera ese vocabulario: más respeto a los municipios. Somos órdenes de gobierno. No somos niveles. Los niveles implican subordinación y escalas jerárquicas que no reconocemos, desde luego. La misma Constitución, hoy día, desde luego tampoco reconoce dicha subordinación.

Pero ése es un problema de cultura nacional. A mí me gusta mucho ver la experiencia de otros países. Cuando entro casi, casi a cualquier tema y en el tema municipal no hay más que cruzar la frontera para donde quieran, para Guatemala, para el norte, para Chile, para Argentina, para España, donde quieran, cuando llegamos vemos la normalidad municipalista. Y en la línea ya del tema de este foro, el desarrollo regional es obvio. Todo lo que dijo aquí el presidente municipal de Ecatepec es obvio: el desarrollo del país, el desarrollo de las regiones está en las ciudades, en los municipios.

En México estamos contra corriente. Tenemos a los presidentes municipales, a los líderes económicos, regionales y locales, los tenemos atados de las manos. Los presidentes municipales están, en términos de recursos y en términos de competencia, atados de manos. En cualquier país del mundo los gobiernos municipales son los líderes del desarrollo

económico de sus países y de sus regiones, desde luego. En cualquier país el alcalde es el responsable del puerto, del aeropuerto, de la infraestructura, es un instrumento básico para el desarrollo de las regiones y en México no. Todo está centralizado.

Ése es el planteamiento de los municipalistas. Ésa es nuestra visión, de esto ya se ha hablado en este foro y no voy a ser reiterativo. Voy a hablar del desarrollo regional con enfoque municipalista, que fue la razón por la que me invitaron; a hablar de uno de los instrumentos, así se llama el panel, de uno de los instrumentos del desarrollo regional. En otros países esta normalidad municipalista –que yo les comentaba– cuenta con un instrumento que en nuestra perspectiva es clave. Los responsables de los gobiernos locales, los alcaldes y los líderes locales se organizan y forman asociaciones y crean frentes para empujar iniciativas.

En nuestro país eso no había pasado por mucho tiempo. Está empezando a pasar. La Conago, que por cierto nosotros asesoramos su creación, la Conferencia de Municipios –de la que ya se refirió el presidente municipal de Ecatepec– fue primero que la Conago. La Conago nos copió hasta el nombre, pero desde luego los gobiernos estatales tienen otras cosas que no tenemos los municipios y la fortaleza está a la vista. El año pasado lograron, por gestiones de la Conago, 70 mil millones de pesos de ingresos adicionales para las arcas de los gobiernos estatales.

Y los municipios estamos en un proceso más incipiente de organización. Ése es mi tema y lo voy a repasar más rápido de lo que yo espero, antes de que nos gane el cansancio a todos. Mi tema es el instrumento que en muchos países se usa con mucha efectividad por parte de los gobiernos municipales, que es el asociacionismo: cómo se agrupan los alcaldes, cómo definen agendas. El asociacionismo tiene que ver con todos los temas. La semana pasada estuvimos con el procurador general de la República tratando de resolver los nudos de la problemática de seguridad pública. Hace tres semanas estuvimos con el secretario de Gobernación en un proceso muy similar. En enero estuvimos con

el presidente Felipe Calderón, pero eso se logra sólo si los presidentes municipales están unidos, si tienen una agenda y una visión coincidente, y esto sólo se logra organizándose.

En México tenemos algunos factores a nuestro favor después de venir de un periodo con un modelo de desarrollo con el que yo en lo personal coincido, que logró cuatro décadas de crecimiento al 9%. Crecimiento que no ha logrado el modelo económico actual. También tuvimos una política social exitosa. Pero desde luego el modelo de gobierno pasado dejó tareas pendientes y una de ellas es el tema del federalismo. Una de las variables que desde mi punto de vista llevó al agotamiento de ese modelo fue un centralismo asfixiante.

Pero hoy estamos en otra etapa; en el 2000 en nuestro país se planteaba este tema de invertir las cosas, de hacer eso que digo yo hacen los argentinos, de invertir ese orden y poner a cada quien en su lugar, y en el federalismo se trata de poner al municipio por delante. En el discurso hoy todos coincidimos, del partido que sea, en la necesidad de fortalecer al municipio, en la necesidad de tener un federalismo mucho más vigoroso. La anterior administración federal, planteó durante la campaña 200 propuestas municipalistas, yo las conservo.

¿Cuántas se hicieron efectivas a lo largo de seis años? Cero, ni una sola de las 200 propuestas municipalistas. Es decir, en el discurso coincidimos pero no tenemos voluntad política para hacer las reformas necesarias. ¿Qué se requiere? Se requiere mucho de lo que hablamos hoy todos los días en los medios nacionales. El tema central es la Reforma del Estado. Requerimos redefinir competencias entre la Federación, los estados y los municipios.

En materia hacendaria se simplifica muy bien el problema del centralismo, 80% del pastel fiscal nacional se va al gobierno federal, 16% a los estados y 4% a los municipios. Ese problema fiscal se refleja en todos los ámbitos competenciales. ¿Qué retos tenemos las organizaciones municipalistas? Hacer esa revolución, hacer la revolución municipalista, invertir los términos de la situación de nuestro federalismo. Luchar porque se respete la autonomía y poner al municipio en

el centro, como eje del desarrollo de nuestro país, y desde luego como eje del desarrollo de nuestras regiones.

En el mundo hay una fortísima tendencia en ese aspecto, cualquiera de nosotros que viaje a cualquier país encontrará una primavera del desarrollo local. El presidente francés que acaba de ser electo, era alcalde hasta un día antes de haber tomado posesión. El anterior presidente francés Jaques Chirac venía de ser alcalde de la ciudad de París. Es decir, son los liderazgos locales los que hacen a los dirigentes de las políticas nacionales. Acá no hemos tenido un presidente municipal de presidente de la nación, aspirábamos a tener de perdida un gobernador, como ya lo hemos tenido en etapas anteriores, pero ahora ni siquiera gobernador, es decir, los liderazgos locales no están al frente de la política nacional.

¿Quiénes son los actores que tienen que resolver este tema? Son, desde nuestro punto de vista, cinco: 1. El Congreso de la Unión, por eso es muy importante para nosotros convocatorias como éstas a las que nos invitan los diputados federales; 2. El gobierno federal que tiene mucho que hacer, hay medidas de carácter administrativo que ellos pueden resolver, y en ese proceso de negociación estamos; 3. La Conago: gobernadores que deben tener un espíritu más abierto y lo están teniendo 22: de los 32 gobernadores han sido presidentes municipales; por cierto, 12 de ellos venían de mi organización, de la Federación Nacional de Municipios (Fenam), pero cada vez más presidentes municipales están siendo gobernadores. Vamos avanzando, encontramos en la Conago un espíritu de más apertura; 4. Los Congresos locales desde luego, donde hay que hacer muchas reformas, aquí en Jalisco yo plantearía el tema que sé que está en el debate, de los cuatro años y de la reelección, y sobre todo el de los cuatro años que es una competencia local; y 5. Las asociaciones de los municipios.

¿Quiénes forman las asociaciones de municipios? ¿Quiénes representan a los 2 443 presidentes municipales de nuestro país? Hoy, sin duda, la Conferencia Nacional de Municipios, la Conamm, que está en proceso de fortalecerse. Existen muchas asociaciones temá-

ticas, organizaciones ligadas a los partidos políticos que hoy están trabajando, estamos trabajando juntos, muy fuertemente atrás de las iniciativas de las agendas municipales. La mía, la Fenamm, es una de esas organizaciones.

La Fenamm se especializa en algo que nos parece fundamental. Tengo 17 años de trabajar en el tema municipal, y hace 10 años se reunía uno con los presidentes municipales y oía una catarsis de problemas, no habíamos logrado traducir las problemáticas *per se* en iniciativas concretas, menos aún en procesos políticos para resolver esas problemáticas. Y entonces no hacíamos más que escuchar constantemente los problemas. Hoy, mi organización y las demás que estamos en la conferencia, hemos avanzado mucho en tener una agenda de iniciativas. Si los diputados nos convocan, como nos han convocado recientemente, traemos iniciativas concretas que podemos rápidamente traducir en leyes y en reformas. Tenemos agendas en materia hacendaria, en materia política y en muchos temas específicos; por ejemplo, tenemos una agenda para ciudades con aeropuertos, aquí Tlajomulco no recibe un peso por el predial, bueno, tenemos que resolver ese tema de que se pague el predial del 100% del territorio del país.

Tenemos algunos temas prioritarios, como éste que les estoy comentando y a nosotros nos gusta mucho hablar de ellos, porque empecé diciendo que estamos buscando la normalidad municipalista, pareciera que pedimos limosna al pedir ciertas cosas elementales, queremos que nos paguen el predial. Como todos sabemos, los municipios vivimos en un porcentaje muy alto del impuesto predial, es el ingreso propio *per se* más importante, pero hoy están exceptuadas muchísimas instalaciones y espacios geográficos, algunos están exceptuados y otros van de acompañamiento.

Por ejemplo, yo soy de Tampico, ahí está la refinería de Ciudad Madero, que está exceptuada por la Constitución para pagar el predial. Las instalaciones industriales del gobierno, dice la Constitución, no pagan impuestos. Terrible, no debería de establecerse esa excepción pero se establece, bueno, tenemos que respetar la Constitución. La refinería

no debe pagar el predial, muy bien, ¿pero qué hace Pemex? Junto a esa refinería vive un hermano mío en el fraccionamiento de funcionarios de la refinería, son casas-habitación, deberían pagar predial y no lo pagan. Peor, junto está un campo de golf, para esos funcionarios de Pemex, tampoco paga el predial, no le veo la instalación industrial por ningún lado al campo de golf. Más aún, junto hay un centro recreativo para petroleros, albercas, todo lo que ustedes se puedan imaginar, salones de baile, nada de eso paga el predial.

De eso hay mucho, los aeropuertos, que en el título de concesión que les da la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y que hemos pedido insistentemente y ya lo estamos pidiendo en tono más fuerte de voz: que la SCT cancele en los títulos de concesión esa excepción de pagar el predial. La SCT no pierde nada con obsequiar el predial pues no es de él, les dan el título de concesión a las empresas privadas, que son altamente rentables, los exceptúa de pagar el predial, por causa de interés público. Pero esa misma SCT no exceptúa a esos aeropuertos de pagar los impuestos federales, aunque la instalación sigue siendo de interés público, ¿verdad?, pero qué inteligente, nada más exceptúa el impuesto que no es de la Federación, y sí exceptúa el pago que tienen que hacer a los municipios.

Ésos son los temas de normalidad que tenemos urgentemente que resolver y en lo que los municipios traemos una agenda de 120 planteamientos de este tipo, muy elementales por cierto. Muchos de ellos ya consensados en la Convención Nacional Hacendaria, que están listos para resolverse, pero que no hemos tenido como mexicanos la voluntad política de resolverlos. Finalmente, ¿qué planteamos? Queremos que el Congreso Nacional, y por eso reitero que es muy importante eventos como éste, donde se reconozca que los municipios deben ser actores centrales. Debemos invertir en este país para resolver las problemáticas cotidianas, debemos invertir el orden institucional y federalista que está claramente agotado en nuestro país, y poner a los municipios donde deban estar.

Me decía el presidente Felipe Calderón, siendo presidente electo, en una mesita de cinco personas —que nos atendió hora y media muy

gentilmente—, recién nombrado presidente electo, me decía: “Vamos a trabajar muy fuerte a favor de los municipios”. Y en esta mesa chica, discúlpeme presidente, que yo le diga lo que pienso. Le estamos entregando un documento con propuestas para los municipios, le urge al país; le urge al gobierno federal quitarse lastres y compartir con otros actores del federalismo, con los gobiernos estatales y los gobiernos municipales compartir, las problemáticas y compartir las soluciones todos los días.

No puede haber ya funcionarios ubicados en una oficina en la Ciudad de México que estén resolviendo problemas de los municipios. Por ejemplo, en el programa Oportunidades se toman decisiones allá en una oficina remota del Distrito Federal, cuando el presidente municipal es el que está cerca de cada colonia y sabe perfectamente quién necesita apoyo y quién no, quién hace buen uso y quién no. Es el presidente municipal el que debe estar tomando decisiones ejecutivas y no los funcionarios federales.

En Chile la política social completita está en manos de los alcaldes, completita. El gobierno local construye escuelas, es responsable de los hospitales, de los discapacitados, del deporte, de la cultura; cien por ciento de las competencias y de los recursos está en manos del alcalde; entonces, hay una política social sensible y cercana al ciudadano. Eso es lo que hoy piden los ciudadanos, y ése es el trabajo que tenemos las organizaciones de municipios al seguir promoviendo esta revolución municipalista que tanto le urge a nuestro país y donde estamos seguros que tenemos de aliados a los diputados federales y además a los diputados del Congreso de Jalisco.



# Instrumentos para el desarrollo regional

*José García Flores*

*Yolanda Esther Valle Uribe*

Nuestro país se encuentra rumbo a la consolidación de una profunda transformación de su vida política, económica y social, en la que se respete el estado de derecho, las libertades y garantías de la población, el pacto federal, la vida republicana y la vocación democrática; que propicie la convivencia armónica del sistema político que, a la vez procese adecuadamente los conflictos y nos permita coexistir en la diferencia, unir voluntades en torno a causas comunes, así como avanzar en la consecución del bien común.

En Jalisco nos estamos preparando para participar de esa transformación de manera responsable y comprometida, tal es el caso de las recientes reformas que en materia de planeación han impactado ya las tradicionales fórmulas de conducción de las políticas de desarrollo en el estado.

En este tenor, el Poder Legislativo del estado ha elaborado su Agenda Legislativa<sup>1</sup> con la convergencia de las principales fuerzas políticas de la entidad, concibiendo a ésta como una herramienta para la construcción de una verdadera planeación estratégica para el desarrollo del Estado, a través de orientar y focalizar los esfuerzos de todos los actores sociales, cuya gestión incide de manera directa en la vida de todos los jaliscienses.

<sup>1</sup> Congreso del Estado de Jalisco, Acuerdo Legislativo 108/LVIII/2007, aprobado en sesión de fecha 14 de mayo de 2007.

Asimismo, y en un ejercicio sin precedentes, el grupo parlamentario de Acción Nacional de esta LVIII Legislatura, elaboramos la Agenda Legislativa del grupo<sup>2</sup> a fin de disponer de un instrumento básico para la planificación del desempeño legislativo de nuestra fracción, que nos permita aportar nuestro esfuerzo para promover, debatir, aprobar y poner en vigencia las normas legales que el Estado requiere; aspirando a contribuir al desarrollo de un quehacer legislativo moderno y profesional, acorde y a la altura de las exigencias que la nueva configuración social exige, pero cuidadoso y respetuoso de nuestros valores y tradiciones, que hemos sabido mantener y proteger.

Y es precisamente por medio de este quehacer legislativo, y en esta nueva sintonía de planeación, que debemos promover un desarrollo económico sólido y con certeza, el cual permita revertir la condición de pobreza en la que viven muchos jaliscienses y alcanzar mejores niveles de prosperidad y calidad de vida, impulsar y fortalecer el desarrollo de las diversas actividades económicas y productivas de la entidad, pero debidamente integradas en un marco territorial, ambiental, sustentable y productivo, considerando siempre los distintos niveles de integración regional.

De conformidad con nuestra Carta Magna, el Estado tiene la obligación de fortalecer el régimen democrático y, a través del crecimiento económico, del empleo y de una justa distribución del ingreso y la riqueza, debe asegurar el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

Para su ejecución, debe organizar un sistema de planeación democrática que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía, que contenga estrategias de crecimiento equitativas y regule el aprovechamiento de los elementos naturales que son susceptibles de apropiación.<sup>3</sup>

Como parte de una Federación, en Jalisco están obligados los poderes públicos a instrumentar políticas estratégicas para impulsar el

<sup>2</sup> Grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, LVIII Legislatura, Congreso del Estado de Jalisco, Agenda Legislativa 2007-2010, 12 de mayo de 2007.

<sup>3</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 26.

desarrollo integral, para organizar y conducir la planeación del desarrollo y establecer los medios para la consulta ciudadana y participación social.

Alcanzar un desarrollo regional más equitativo y justo requiere garantizar la participación amplia<sup>4</sup> de la sociedad en los procesos de planeación, ejecución y supervisión de las acciones públicas; además, fortalecer el pacto federal<sup>5</sup> y el municipio libre,<sup>6</sup> así como el mejoramiento de la coordinación intergubernamental entre los distintos niveles de gobierno y en cada uno de éstos, promoviendo la descentralización administrativa.

Al centrar el rumbo hacia el desarrollo regional equilibrado y sustentable, se debe buscar integrar a las comunidades, acondicionar su territorio y aprovechar de manera equitativa y racional los recursos naturales de tal forma que se mejoren progresivamente las condiciones de bienestar humano y social, se vigorice la autogestión del Estado y de los municipios, y al mismo tiempo, se garantice a las próximas generaciones que puedan encontrar por lo menos las mismas bases para su progreso.

Como producto de la globalización, surgieron en el mundo entero los escenarios regionales o bloques económicos para la incorporación a la producción y al comercio mundial. De esta manera, al interior de las naciones y de los estados se ha repetido el fenómeno con tendencias hacia el desarrollo geográfico, hacia una mayor apertura gubernamental, mayor participación ciudadana en cuestiones públicas, fortalecimiento a la educación, como detonante de oportunidades y descentralización administrativa.

En nuestra concepción la regionalización es el esquema de integración de los municipios del estado en regiones y que responde a los

<sup>4</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, año 2007.

<sup>5</sup> José N. González Parás, *El fortalecimiento del pacto federal*, Instituto Nacional de Administración Pública, 1978. Alejandro Carrillo Castro, *Fortalecimiento del pacto federal y reforma administrativa*, Instituto Nacional de Administración Pública, 1981.

<sup>6</sup> Pedro E. Hernández Gaona, *Derecho municipal*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1991.

finés de crecimiento económico y desarrollo social y sustentable de los respectivos municipios y sus habitantes. Es el espacio donde participa la población a partir de la identificación de características comunes, que tienden a la integración, pero también de condiciones desiguales de desarrollo y de recursos disponibles, que plantea la necesidad de procurar equilibrios en esa desigualdad. De ahí que su principal propósito sea establecer reglas y condiciones para recuperar y reconstituir el tejido social y generar, al mismo tiempo, respaldo institucional.

El criterio de agrupación municipal en regiones significa considerar, por un lado, los recursos productivos, las actividades económicas, las características geográficas y culturales similares y, por otro, respetar la división político-administrativa municipal.

Considerando que el desarrollo en nuestro estado, como en otras entidades federativas, no ha sido homogéneo, destacando en ciertas regiones más que en otras, debemos impulsar el desarrollo integral, equitativo, sustentable, progresivo y permanente de todo el territorio estatal, mediante la construcción y operación de diversas políticas públicas de desarrollo regional, con visión de largo alcance.

En esta tesitura, la planeación del desarrollo regional cumple un papel primordial y debe ser considerada como un instrumento continuo de planeación de acciones, cuyo fundamento es el respeto de la libertad de cada región de acuerdo con su propia vocación y potencialidades.

Los instrumentos de planeación, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables,<sup>7</sup> son los planes, programas y proyectos, así como los principios orientadores de la planeación para el desarrollo, consistentes en la igualdad de derechos y oportunidades, la sustentabilidad, integralidad, coordinación, continuidad, congruencia, transparencia, regionalización y participación gubernamental y ciudadana.

Aún y cuando obran en el devenir histórico de nuestra entidad importantes avances en materia de planeación del desarrollo, no se ha logrado la articulación necesaria entre los instrumentos de planeación, los instrumentos del ordenamiento territorial y los de control y evalua-

<sup>7</sup> Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios, artículo 3°.

ción, por lo que se hace necesario vincularlos, relacionarlos y al mismo tiempo complementar estas herramientas con nuevos instrumentos que permitan fortalecer las políticas actuales, eficientar los procesos y convertir en realidad los postulados constitucionales y federalistas mexicanos.

Al lograr armonizar los esfuerzos tanto del sector público, como del privado en la aplicación y ejecución de una planeación estratégica y eficaz, considerando el aprovechamiento sustentable del territorio, cuya información la provee el ordenamiento ecológico y territorial, con inversiones y apoyos financieros mediante los instrumentos económicos, estaríamos dando el gran paso hacia el crecimiento y desarrollo regional permanente y sustentable.

Estos instrumentos deben responder a las necesidades operativas y técnicas que faciliten la ejecución de las estrategias de planeación rumbo al verdadero desarrollo regional, generando el vehículo propicio para lograr tal cometido y en un ejercicio propositivo.

*Instrumentos para el desarrollo regional*

- La planeación, como instrumento de ordenación racional y sistemática de las acciones del gobierno y la sociedad para coadyuvar a mejorar la calidad de vida de la población en el estado, que se materializa mediante los planes, programas y proyectos contemplados en las leyes aplicables y considerados por las disposiciones legales aplicables de interés público.<sup>8</sup>
- El ordenamiento territorial, como instrumento por el que se regula el uso del territorio; forma parte de la política de estado sobre el desarrollo humano al procurar la evolución integral de la persona como garantía para una adecuada calidad de vida, y del desarrollo sustentable al establecer criterios de sustentabi-

<sup>8</sup> Ley de Planeación para el estado de Jalisco y sus Municipios, artículo 3º.

lidad sobre el uso y aprovechamiento de los recursos naturales de la entidad; como proceso político, en la medida que involucra la toma de decisiones concertadas de los actores sociales, políticos y técnicos, para la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio; como proceso técnico administrativo cuando orienta la regulación y promoción de la localización y desarrollo de los asentamientos humanos, de las actividades económicas, productivas, sociales y el desarrollo físico espacial, de ahí que el ordenamiento territorial se ha orientado tanto a las áreas urbanizadas o en proceso de urbanización, como de los centros de población.

De acuerdo con la *Carta europea de ordenación del territorio* (Consejo de Europa, 1983), se entiende por ordenamiento territorial “la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad. Es, a la vez, una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es el desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio bajo un concepto rector”.<sup>9</sup>

- Instrumentos económicos y financieros, como mecanismos de fomento al desarrollo regional y a la vez de participación ciudadana, como: *a)* el Fondo para el Desarrollo Regional (Fonderreg), creado en 1998, a través del cual, por primera vez la sociedad organizada pudo determinar la realización de obras en beneficio de sus regiones; *b)* los proyectos administrados por dependencias del Ejecutivo Estatal y Federal (Seder, Conafor, DIF, Sedesol, Sagarpa), destinados a impulsar proyectos en determinados sectores de la producción; *c)* las aportaciones federales, como el Fondo de Aportaciones a la Infraestructura Municipal; *d)* las participaciones federales, como el Fondo de Fomento Municipal o la participación por suspensión de derechos en municipios, entre otros.

<sup>9</sup> Romá Pujadas y Jaume Font, *Ordenación y planificación territorial*, Síntesis (Colección Espacios y Sociedades, serie mayor, núm. 8), Madrid, 1998, p. 11.

- Participación ciudadana. Como mecanismos para la definición de propuestas y proyectos para el desarrollo regional económico y social, para la validación de programas, para la definición de las prioridades regionales y la determinación de las políticas de orientación del gasto público de los tres niveles de gobierno y para la coordinación con los sectores de la sociedad civil organizada, la iniciativa privada y el sector público, por medio de los subcomités Regionales Dependientes del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (Coplade).
- Coordinación y concertación, como mecanismo para la articulación del desarrollo regional con el desarrollo sectorial en Jalisco, mediante los Subcomités de Planeación Regional que operan en el seno del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado, así como a través de la suscripción de convenios con los gobiernos federal, estatal y municipales. La coordinación del desarrollo municipal tiene como referencia las estrategias regionales y sectoriales definidas en los planes estatales de desarrollo, cuya formulación, ejecución, evaluación y control se realiza en el seno del Coplade de la entidad federativa en cuestión, o bien dentro de las políticas de ordenamiento del territorio. De ahí la pertinencia de vincular estos instrumentos de política en fomento del desarrollo regional.
- Control, evaluación y seguimiento. Como mecanismo de recuperación de la gestión gubernamental, de los resultados y productos generados y para la reorientación, en su caso de las políticas públicas, mediante los siguientes instrumentos:
  - Normativos o rectores:
    - a) Planes nacional, estatal, regionales y municipales de desarrollo.
    - b) Programas de mediano plazo (sectorial, institucional, especial).

- Operativos:
  - a) Programas operativos anuales.
  - b) Leyes de ingresos del estado y de los municipios.
  - c) Presupuestos de egresos del estado y de los municipios.
  - d) Convenios de desarrollo o coordinación Federación-estado.
  - e) Convenios de desarrollo o coordinación estado-municipios.
  - f) Acuerdos o convenios de concertación con los sectores social y privado.
  
- De control:
  - a) Reportes o informes de seguimiento y avance.
  - b) Informes o dictámenes de auditorías gubernamentales.
  
- De evaluación:
  - a) Informes de gobierno de los titulares del Ejecutivo Federal y Estatal.
  - b) Informes de los presidentes municipales.
  - c) Informes sectoriales e institucionales.
  - d) Informes, relatorías o registros resultantes de los foros de consulta y participación social.

Como aportación del grupo parlamentario de Acción Nacional a través de su Agenda Legislativa, estimamos que para impulsar el desarrollo regional, el impulso debe ir focalizado a:

- Fortalecer y adecuar el marco jurídico estatal en materia de planeación del desarrollo a fin de que las áreas críticas que inciden en los niveles de competitividad y productividad de la entidad sean real y efectivamente consideradas en las políticas y estrategias impulsoras del desarrollo.
- Fortalecer las facultades en materia de Planeación para el Desarrollo de los órdenes de gobierno estatal y municipal, a fin de que las acciones y programas para el desarrollo y el bienestar

social, se consoliden con una presupuestación y programación del gasto con plena orientación regional.

- Proponer el marco normativo pertinente, para desarrollar una política de gestión de nuestros territorios fronterizos, los cuales deberán ser potenciados en su productividad y competitividad, a fin de lograr una integración interestatal e intermunicipal eficiente.
- Revisar y actualizar el diseño y operación de los mecanismos institucionales orientados a consolidar la integración y ordenación del territorio, considerando las perspectivas territorial y ecológica.
- A partir de una perspectiva de ordenamiento del territorio, revisar la legislación sobre desarrollo urbano y obras públicas a fin de consolidar la infraestructura física y productiva para el desarrollo que las condiciones emergentes tanto de la Zona Metropolitana de Guadalajara, como del sistema de ciudades medias de nuestra entidad demandan.
- Analizar y actualizar el marco jurídico que rige y orienta el desarrollo económico local y regional, velando porque se impulse una perspectiva de desarrollo integral, capaz de atraer mayores inversiones a nuestro estado, reteniendo las ya existentes y consolidando sectores de punta.
- Adecuar el marco normativo para proponer iniciativas encaminadas al aseguramiento y articulación de las cadenas productivas con fortalecimiento al mercado interno y la innovación empresarial.

Lo anterior nos lleva a concluir que se requiere fortalecer las capacidades de gestión de las estructuras de gobierno municipal a fin de que se conviertan en gestores efectivos de proyectos para el desarrollo con una visión integral, territorial y de largo plazo.

Como mecanismo articulador e integrador de los esfuerzos y proyectos orientados a detonar el desarrollo y la competitividad territorial,

habrá que impulsar el diseño e implantación de una política transversal de desarrollo regional, basada en las potencialidades y vocacionamientos de las regiones y micro-regiones de la entidad.

Para favorecer e incentivar los procesos de movilización de los factores y recursos productivos en las regiones y los municipios jaliscienses, habrá que dotar de mayor dinamismo y efectividad a los mecanismos legales diseñados.

Para consolidar el impulso requerido, deberemos ampliar los instrumentos financieros para el fomento especial y complementario a los proyectos productivos por región y micro-región, a través de realizar las modificaciones y actualizaciones pertinentes al marco reglamentario estatal.

En este tenor, habrá que impulsar iniciativas de ley y de decreto orientadas a ampliar los niveles de inversión en infraestructura regional para la competitividad y el fomento y desarrollo agropecuario, turístico y artesanal.

Tendremos que propiciar una política de coordinación de esfuerzos inter e intragubernamentales, a efecto de lograr la transferencia y adaptación tecnológica de los sectores productivos en vías de consolidación que le permitan a las regiones alcanzar la competitividad de la que ahora carecen.

Como colofón, estimo que debidamente armonizados los esfuerzos tanto del sector público como del privado en la aplicación y ejecución de una planeación estratégica y eficaz, considerando el aprovechamiento sustentable del territorio, cuya información la provee el ordenamiento ecológico y territorial, con inversiones y apoyos financieros mediante los instrumentos económicos, estaríamos dando el gran paso hacia el crecimiento y desarrollo regional permanente y sustentable.

## Acerca de los autores

### **Rosario Castro Lozano**

Es licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma de Coahuila con estudios de posgrado en esa misma casa de estudios. Se ha desempeñado como asesora del programa de enlace del Banco Nacional de Comercio Exterior con el Sector Industrial y como titular del bufete jurídico “Castro y Asociados”. Fue integrante del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional y de la Secretaría Ejecutiva de la Asociación de Municipios de México (Ammac). Ocupó el cargo de presidenta municipal de Ciudad Lerdo, Durango, y actualmente se desempeña como coordinadora del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed).

### **Víctor Manuel González Romero**

Es doctor en Ingeniería Química por la Universidad de Guadalajara, donde ha sido rector general y vicerrector ejecutivo. Es profesor investigador del Centro Universitario de la Costa de la Universidad de Guadalajara y es miembro de la Academia Mexicana de Ciencias, del Sistema Nacional de Investigadores y de la Benemérita Sociedad de Geografía y Estadística. Es consultor en liderazgo estratégico, promotor de acciones orientadas a la descentralización, planeación estratégica, gestión financiera y regionalización. Ha publicado más de 150 artículos arbitrados y dirigido más de 60 tesis en ciencias de los materiales y educación. Actualmente se desempeña como secretario de Planeación del Gobierno del Estado de Jalisco.

### **Héctor Eduardo Gómez Hernández**

Es doctor en Ingeniería Bioindustrial por la Escuela Nacional de Ingeniería (ENGF) de París, Francia. Ha sido investigador titular y director

de Ingeniería del Centro de Investigación y Asistencia en Tecnología y Diseño del Estado de Jalisco (CIATEJ), perteneciente al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Se desempeñó como coordinador general de Sistemas de Información de la Universidad de Guadalajara. Ha publicado varios artículos y libros, y participado en más de 40 proyectos de investigación y desarrollo tecnológico vinculados con el sector productivo. Es miembro fundador de la Corporación Universitaria para el Desarrollo de Internet (CUDI) en México. Obtuvo el reconocimiento del Sistema Nacional de Investigadores y de la Secretaría de Educación Pública como profesor de perfil PROMEP. Actualmente se desempeña como coordinador general de Planeación en la Secretaría de Planeación del Gobierno del Estado de Jalisco.

### **Alfonso Rolando Izquierdo Bustamante**

Es licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha sido secretario adjunto de la Presidencia del Comité Ejecutivo Nacional y Consejero Político Estatal en Tabasco del Partido Revolucionario Institucional. En la administración pública federal se ha desempeñado como asesor jurídico de la Dirección General de Delegaciones de la Secretaría de Educación Pública. En el ámbito local fue director de Análisis, Evaluación y Asesoría Política del Estado de Tabasco. Fue presidente de la Fundación Carlos A. Madrazo, ha participado como conferencista en diversos foros, congresos y seminarios y es autor de cinco libros sobre temas políticos y coyunturales. Actualmente es diputado federal de la LX Legislatura por el grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional e integrante de la Comisión de Fortalecimiento al Federalismo de la Cámara de Diputados.

### **Martha Angélica Tagle Martínez**

Tiene estudios en Administración Pública y Ciencias Políticas por la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha sido secretaria de Acuerdos del Consejo Nacional y presidenta de la Comisión Nacional de Fiscalización del Partido Convergencia. En el ámbito académico

se ha desempeñado como secretaria técnica de la Coordinación de Ciencias Políticas en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, donde también ha sido profesora de las asignaturas en Filosofía y Teoría Política, Lenguaje Cuantitativo, entre otras. Fue presidenta de la Asociación Mujeres de Convergencia y es integrante de Grupo Plural Previo y Espacio Feminista. Actualmente es diputada federal de la LX Legislatura por el grupo parlamentario de Convergencia e integrante de la Comisión de Fortalecimiento al Federalismo de la Cámara de Diputados.

### **Jorge Luis García Delgado**

Estudió la licenciatura en Administración de Empresas en la Universidad de Guadalajara, Jalisco. Fue Director de Catastro en la Administración 2004-2006 de la presidencia municipal de Puerto Vallarta, Jalisco. Es dirigente del Movimiento Nacional de la Juventud Revolucionaria y presidente del Partido Revolucionario Institucional de Puerto Vallarta. Actualmente se desempeña como regidor del H. Ayuntamiento de Puerto Vallarta 2007-2009, donde preside las comisiones de Ecología, Agua Potable y Comunicación. Es un convencido de los procesos de planeación participativa que se hacen por consenso y es uno de los principales impulsores de la agenda local 21 y del programa municipal del cumplimiento de los Objetivos del Milenio de las Naciones Unidas.

### **Tonatiuh Guillén López**

Es doctor en Ciencias Sociales con especialidad en Sociología por El Colegio de México. Forma parte del Sistema Nacional de Investigadores (Nivel II). Ha sido presidente de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM), coordinador ejecutivo del Premio Gobierno y Gestión Local en México y miembro del Comité de Ciencias Sociales y Humanidades del Foro Consultivo Científico y Tecnológico. Ha publicado diversos libros y artículos relacionados con los temas de federalismo, gobiernos locales, política social y participación ciudadana. Actualmente es presidente del Colegio de la Frontera Norte.

### **Miguel Bazdresch Parada**

Es doctor en Filosofía de la Educación por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente y miembro del Consejo académico de la *Revista Educar*, de la Secretaría de Educación del Estado de Jalisco. Ha sido consejero ciudadano de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y consejero ciudadano del Instituto Federal Electoral en el Consejo Local de Jalisco. Es miembro de la Red Nacional de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM) y ha escrito diversos libros y artículos de los temas de educación y gobiernos locales. Es director de la *Revista Sinéctica* y actualmente se desempeña como profesor investigador y jefe del Departamento de Educación y Valores del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente.

### **Jesús Arroyo Alejandro**

Es doctor en Economía Regional por la Universidad de Cornell, Estados Unidos. Fue director del Centro de Investigaciones Sociales y Económicas (CISE) de la Universidad de Guadalajara y director del Instituto de Estudios Económicos y Regionales (INESER) de esa misma casa de estudios. Es investigador nivel III del Sistema Nacional de Investigadores y miembro de los Comités Interinstitucionales de Evaluación de Educación Superior en el área de las ciencias económico-administrativas. Ha publicado diversos libros y una cantidad considerable de artículos para revistas especializadas, tanto nacionales como internacionales, principalmente en los tópicos de migración, planificación urbana y desarrollo regional. Actualmente se desempeña como rector del Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas de la Universidad de Guadalajara.

### **José de Jesús Ramírez Macías**

Es candidato a doctor en Estudios Organizacionales por la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Iztapalapa. Ha sido profesor e investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y

director de la maestría en Administración y Políticas Públicas de ese centro de estudios. Ha impartido diferentes cursos de administración pública y planeación en el Colegio de México y el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente. En el sector público fue director general del Desarrollo Técnico Metodológico del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Jalisco. Actualmente se desempeña como coordinador de asesores del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional en la LVIII Legislatura del Congreso de Jalisco y es director de la Cátedra Fodepal con reconocimiento y auspicio de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

### **Mónica Fernández Balboa**

Ha realizado estudios de Arquitectura en la Universidad Autónoma de Guadalajara. Cuenta con varios diplomados en Administración y Desarrollo Humano y con un seminario internacional sobre campañas políticas en la Universidad George Washington, en los Estados Unidos. Ha sido directora de Relaciones Públicas en el Gobierno de Tabasco y coordinadora de observadores nacionales y extranjeros en el Consejo Estatal Electoral de Chiapas. De 2000 a 2005, fue secretaria técnica de la Asociación Nacional de Gobernadores del Partido de la Revolución Democrática y enlace del Gobierno de Tlaxcala en la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago). Actualmente es diputada federal de la LX Legislatura, en la que es secretaria de la Comisión de Puntos Constitucionales e integrante de la Comisión de Fortalecimiento al Federalismo, de la Comisión Especial para la Reforma del Estado y del Comité del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

### **Octavio Chávez Alzaga**

Obtuvo su maestría y doctorado en la Universidad de Wisconsin. Ha participado en programas sobre administración municipal en Latinoamérica desde 1996 y en asuntos ambientales desde 1990, principalmente en la frontera México-Estados Unidos. Se ha desempeñado como

investigador, profesor y consultor en Estados Unidos y México. Fue presidente del Grupo Binacional Pro Calidad del Aire-Paso del Norte. Coordinó los esfuerzos para la producción del Reporte del Estado Ambiental en la Frontera Norte de México. Este trabajo complementa uno previo donde el Dr. Chávez fue co-autor: *Perfil de la frontera México-Estados Unidos*. Actualmente es el director para Latinoamérica de ICMA, una asociación gremial que agrupa a profesionales de la administración de gobiernos locales y que apoya mejoras a los esquemas administrativos para hacer la operación de los municipios más efectiva y eficiente, así como promover el involucramiento de ciudadanos en los procesos de toma de decisiones.

### **Alfonso Petersen Farah**

Obtuvo el título de médico en la Escuela Mexicana de Medicina de la Universidad La Salle y cuenta con diversas especialidades en el área de salud preventiva. Fue médico adscrito en el Servicio de Medicina Interna en el Hospital La Luz de Guadalajara y jefe del Departamento de Atención Integral a la Salud de la Secretaría de Salud de Jalisco. Se ha desempeñado como presidente de la Junta Directiva del Instituto Jalisciense de Asistencia Social y como secretario de Salud del Estado de Jalisco. Es miembro titular de la Asociación de Medicina Interna de México y de la Sociedad Jalisciense de Medicina Interna. Actualmente es presidente municipal de Guadalajara y secretario de la Junta Directiva de la Asociación de Municipios de México (AMMAC).

### **José Luis Gutiérrez Cureño**

Realizó estudios de Ingeniería Mecánica Eléctrica en la Facultad de Estudios Superiores Aragón de la Universidad Nacional Autónoma de México. Fue Militante del Partido Mexicano de los Trabajadores y del Partido Mexicano Socialista hasta la fundación del Partido de la Revolución Democrática en 1989, instituto político del cual fue representante ante la Comisión Federal Electoral. Fue secretario general del Comité Ejecutivo Estatal y Secretario de Asuntos Municipales

y Comunitarios del Comité Estatal del PRD en el Estado de México. Fue diputado federal en la LVII Legislatura, en la cual fungió como coordinador de la bancada perredista mexiquense y formó parte de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales. Actualmente es presidente municipal constitucional de Ecatepec, electo para el periodo 2006-2009, y presidente adjunto de la Asociación de Autoridades Locales de México, A.C. (AALMAC).

### **Sergio Arredondo Olivera**

Es director ejecutivo de la Federación Nacional de Municipios de México (Fenammm)

### **José García Flores**

Realizó estudios de Ingeniería en Computación Financiera en el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey y cuenta con varios diplomados en Administración Pública Municipal y Mercadotecnia Política. Se ha desempeñado como líder de proyectos de automatización y desarrollo de sistemas catastrales, de contabilidad, administración y servicios generales de diversos municipios del estado de Jalisco. Fue director de Procesos e Informática y director general de Servicios del Municipio de Tlaquepaque. Actualmente es diputado local por el XVI Distrito de Tlaquepaque y preside la Comisión de Planeación para el Desarrollo del Estado de Jalisco.

*Federalismo y planeación regional en México* se terminó  
de imprimir en diciembre de 2007 en los Talleres Gráficos  
de la Cámara de Diputados.  
El tiraje consta de mil ejemplares.



**E**l federalismo y la planeación regional se consideran dos temas fundamentales frente a las profundas transformaciones que está viviendo México. En los últimos años los gobiernos locales han desempeñado un papel cada vez más importante en el desarrollo económico y social del país; en este sentido, el potencial del ámbito de lo local se ha convertido en un elemento motor para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Sin embargo, éstos enfrentan el difícil reto de generar su propia visión y su proyecto de desarrollo que debe ser congruente con los lineamientos de planeación del gobierno federal y con las realidades globales.

Con el fin de brindar una perspectiva interdisciplinaria y un enfoque integral que permita profundizar en el proceso de formulación de políticas para el fortalecimiento de los gobiernos locales en México, se realizó el foro “Federalismo y planeación regional en México” el 24 de mayo de 2007 en la ciudad de Guadalajara.

